



Berne, [Date]

Modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF)

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

1 Contexte

1.1. Mesures visant à atténuer les hausses de loyers

Dans les années 2010, la situation sur le marché suisse du logement était caractérisée d'une part par des taux d'intérêt bas et même négatifs à partir de 2015 et, d'autre part, par une activité de construction dynamique. Cette situation a radicalement changé en peu de temps. Depuis près de cinq ans, l'activité de construction est en recul et, depuis 2020 au plus tard, la demande de logements dépasse l'offre. La pénurie de logements qui se dessine se manifeste depuis 2021 par une baisse du taux de vacance et, depuis le début de 2022, par la hausse des loyers proposés sur le marché.

En ce qui concerne les baux en cours, le bailleur peut décider d'augmenter le loyer, notamment du fait de l'augmentation des coûts (Art. 269a, let. b, du Code des obligations [CO ; RS 220]), en faisant valoir en particulier une hausse du taux d'intérêt de référence, la compensation du renchérissement ou encore une augmentation générale des coûts (taxes et frais d'entretien, p. ex.).

Il convient de souligner l'évolution récente du taux hypothécaire de référence applicable aux contrats de bail, qui est basé sur le taux d'intérêt moyen pondéré des créances hypothécaires en Suisse. Depuis son introduction en septembre 2008, ce taux a augmenté pour la toute première fois l'année dernière : le 1^{er} juin 2023, il a passé de 1,25 à 1,5 % puis à 1,75 % le 1^{er} décembre 2023.

Pour chaque augmentation d'un quart de point de pourcentage du taux d'intérêt de référence, le loyer peut être augmenté de 3 % tant que les taux hypothécaires restent inférieurs à 5 % (art. 13, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux [OBLF ; RS 221.213.11]). On estime



qu'environ la moitié des baux ont été potentiellement concernés par une augmentation de loyer lors de la première hausse du taux d'intérêt de référence, à 1,5 %, et environ les trois quarts lors de la deuxième, à 1,75 %. Dans le cas d'un éventuel troisième relèvement, à 2 %, le taux des baux concernés serait encore plus élevé, de l'ordre de 85 %.

En fonction de l'évolution des taux d'intérêt et des autres facteurs tels que la compensation du renchérissement ou l'augmentation générale des coûts, un grand nombre de loyers pourraient augmenter de 10 à 15 % d'ici à 2026 (cf. art. 12, 13 et 16 OBLF).

Avec le couplage de l'évolution des loyers au taux d'intérêt de référence, on pourrait s'attendre à ce que les loyers diminuent lorsque les taux d'intérêt baissent et qu'ils remontent lorsque ces derniers augmentent. Le droit du bail ne prévoit toutefois pas d'adaptation automatique (ni vers le bas ni vers le haut). Les observations du marché montrent que les réductions de loyer sont moins fréquentes que les augmentations. En outre, les remises en location, l'arrivée de nouveaux locataires sur le marché du logement et l'amélioration de la qualité de la chose louée ont entraîné une augmentation des loyers moyens, alors même que le taux d'intérêt de référence baissait, ce qui explique que l'indice des loyers de l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui mesure l'évolution des loyers nets des logements loués durablement à des fins d'habitation, ait progressé de 14,5 % en l'espace de 13 ans, entre le début de 2011 et mars 2024.

L'augmentation du coût de la vie, qui comprend, outre les loyers et les charges, les prix des denrées alimentaires ainsi que les prix administrés de l'énergie, des transports ou de l'assurance maladie, a donné lieu à des discussions politiques sur le maintien du pouvoir d'achat de la population. Le Conseil national et le Conseil des États ont organisé en automne 2023 une session extraordinaire « Habiter et louer ». En ce qui concerne l'augmentation des coûts de l'énergie, le Conseil fédéral a déjà constaté en 2022 qu'elle frappe particulièrement les ménages à faible revenu. Ces derniers sont sans doute aussi frappés de plein fouet par la hausse des loyers.

Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral s'est penché sur la problématique de la hausse des loyers. Il a décidé à cette occasion que des mesures réalisables à court terme devaient permettre d'exercer un effet modérateur sur les loyers et d'accroître encore la transparence des prix sur le marché locatif, sans intervenir pour autant de manière excessive dans les relations contractuelles ni même freiner les investissements dans l'offre de logements. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a été chargé de préparer un projet de révision de l'OBLF et de le mettre en consultation. Le projet comprend les quatre mesures suivantes :

- non-reconnaissance du report forfaitaire de la hausse générale des coûts et fixation sur la base de l'évolution effective des coûts (art. 12, al. 1^{bis}) ;
- abaissement de 40 à 28 % de la compensation du renchérissement pour le capital propre exposé aux risques (art. 16) ;
- mention sur la formule de notification d'augmentation de loyer de la possibilité d'invoquer un rendement excessif ou les loyers usuels dans la localité ou le quartier pour contester les hausses de loyer (art. 19, al. 1, let. a, ch. 6) ;
- mention sur la formule de communication du loyer initial des taux d'intérêt de référence et d'inflation déterminants pour l'ancien loyer (art. 19, al. 3).

1.2. Suppression de prescriptions de forme dans le droit du bail

Le 29 septembre 2023, l'Assemblée fédérale a complété l'article 269d CO (FF 2023 2289) de manière à ce que suffisent, d'une part, une signature reproduite sur la formule officielle par un moyen mécanique pour la communication d'une majoration de loyer et d'autres modifications unilatérales du contrat (al. 4) et, d'autre part, la forme écrite pour la communication des majorations de loyer prévues dans une convention de loyers échelonnés (al. 5). Il n'y a pas eu de référendum déposé contre cette modification. Cette dernière a des incidences sur l'OBLF, puisqu'elle nécessite une adaptation de l'art. 19, al. 2, OBLF ainsi que l'introduction d'un nouvel art. 19a OBLF. Ces deux points ont été inclus dans la consultation menée dans le cadre du présent projet.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Mesures visant à atténuer les hausses de loyers

Art. 12, al. 1^{bis}

Selon l'art. 269a, let. b, CO, les loyers ne sont en règle générale pas abusifs lorsqu'ils sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur. L'art. 12, al. 1, OBLF précise les principaux éléments des hausses de coûts pouvant être répercutés sur le loyer. Une partie des autorités de conciliation admettent, outre l'augmentation du taux d'intérêt de référence, des forfaits pour les autres postes mentionnés au titre de « hausses générales des coûts » (p. ex. 0,5 % du loyer net). Cette pratique, qui vise à simplifier les calculs, est surtout répandue en Suisse alémanique. Toutefois, il n'existe aucune base, ni au niveau de la loi ni au niveau de l'ordonnance, pour un tel report forfaitaire des coûts.

Le nouvel alinéa 1^{bis} doit rendre inadmissible une prise en compte forfaitaire des hausses de coûts, ce qui doit permettre d'éviter une répercussion automatique de l'augmentation générale des coûts sans justification d'une hausse effective de la part du bailleur. Le bailleur devra désormais déterminer l'ampleur des hausses de coûts sur la base de l'évolution effective des coûts pour pouvoir les reporter sur les loyers. Il pourra se baser sur une comparaison des coûts moyens (p. ex. pour les frais d'entretien) des années précédant la dernière fixation du loyer et des années précédant la nouvelle fixation du loyer.

L'exclusion de forfaits devrait entraîner une diminution des prétentions de hausse et apporter ainsi un certain soulagement pour les locataires. Une telle solution a aussi un effet préventif, dans la mesure où elle empêche l'introduction d'une telle pratique forfaitaire dans des régions du pays où elle n'est pas reconnue (entre autres en Suisse romande et dans les cantons du Tessin et de Lucerne). L'inadmissibilité de principe des forfaits correspond en outre à la jurisprudence en vigueur du Tribunal fédéral (cf. TF 4A_88/2013, consid. 4.1).

Art. 16 Compensation du renchérissement

Selon l'art. 269a, let. e, CO, les loyers ne sont en règle générale pas abusifs lorsqu'ils ne compensent que le renchérissement pour le capital exposé aux risques. Conformément à l'actuel art. 16 OBLF, l'augmentation de loyer visant à compenser le renchérissement pour le capital (propre) exposé aux risques ne peut dépasser 40 % de la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation. Toutefois, il apparaît, si l'on se fonde sur le modèle de loyer de l'Office fédéral du logement (OFL), que le taux correct s'élève à 28 % d'un point de vue purement arithmétique. Ce modèle postule que le loyer se compose de 30 % de charges pour le propriétaire (p. ex. les frais

d'entretien) et de 70 % de coûts de capital. Les coûts du capital se répartissent pour leur part en 60 % de coûts d'emprunt et 40 % de coûts de fonds propres (40 % de 70 % = part au loyer de 28 %). Ce modèle correspond à la pratique des banques d'octroyer des hypothèques à concurrence de 60 % de la valeur du bien immobilier, valeur qui ne doit pas être amortie. À l'inverse, les 40 % des coûts du capital restants sont exposés au risque. Lors de l'introduction de la disposition relative à la compensation du renchérissement, le Conseil fédéral avait délibérément opté pour une solution généreuse en faveur des bailleurs.

Aujourd'hui, comme cela ne semble plus approprié, le taux déterminant pour la compensation du renchérissement est ramené de 40 à 28 %. Une réduction de la compensation du renchérissement a pour conséquence un certain allègement, bien que très modeste, pour les locataires. Pour un loyer de 2000 francs, cet allègement – en cas de renchérissement de 2 % – est chiffré à 4.80 francs par mois, soit à 57.60 francs par an. Au fil des ans, ces montants cumulés ne sont pas négligeables.

Art. 19, al. 1, let. a, ch. 6

Selon l'art. 269d, al. 1 et 3, CO, le bailleur doit communiquer les hausses de loyer et d'autres prétentions unilatérales par une formule agréée par le canton. L'art. 19, al. 1 et 1^{bis}, OBLF définit le contenu de cette formule. Un nouveau ch. 6, au 1^{er} al., let. a, prévoit que la formule doit contenir l'indication de la possibilité de pouvoir contester le loyer en invoquant des critères de coûts absolus, en faisant valoir par exemple un rendement abusif (rendement brut et rendement net) ou le dépassement des loyers usuels dans la localité ou le quartier pour contester une hausse de la part du bailleur justifiée par des critères de coûts relatifs tels que la hausse du taux d'intérêt de référence, la compensation du renchérissement ou des hausses générales de coûts. Une telle indication permet d'accroître la transparence lorsque le loyer d'un bail en cours est augmenté.

Il semble important à cet égard de préciser que ces dispositions n'introduisent pas de nouveau droit pour les locataires, qui peuvent contester le loyer sur la base de l'art. 270b, al. 1, CO. Le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises que des critères de coûts absolus peuvent être invoqués pour contester des motifs d'augmentation de loyer relatifs. Le principe inverse est tout aussi valable : le bailleur peut très bien s'opposer à une demande de réduction de loyer motivée par une baisse du taux d'intérêt de référence en démontrant qu'il n'obtient pas de rendement excessif de la chose louée (cf. p. ex. ATF 140 III 433 consid. 3 et ATF 121 III 163 consid. 2c).

Art. 19, al. 3

Selon l'art. 270, al. 2, CO, les cantons peuvent – en cas de pénurie de logements – rendre obligatoire l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d CO pour la conclusion de tout nouveau bail. L'art. 19, al. 3, OBLF – en relation avec les al. 1 et 1^{bis} – définit le contenu de cette formule. L'ajout prévu vise à compléter cette formule par l'indication du taux d'intérêt de référence et de l'indice suisse des prix à la consommation (renchérissement) déterminants pour l'ancien loyer. En amenant davantage de transparence, cette solution doit permettre au nouveau locataire de mieux évaluer le niveau du loyer proposé et lui donner la possibilité de le contester. Dans certains cas, des augmentations de loyer cachées, par exemple dans le cas où le niveau du loyer précédent est maintenu après un léger rafraîchissement de l'objet alors que le taux d'intérêt de référence a considérablement baissé entre-temps, pourraient être empêchées. En revanche, il est renoncé à l'exigence d'indiquer également sur le formulaire les taux en vigueur pour le nouveau loyer. Ceux-ci sont normalement indiqués sur le bail.

Actuellement, neuf cantons ont introduit, sur la base de l'art. 270, al. 2, CO, des dispositions relatives à l'obligation de communiquer le loyer initial au moyen d'une formule officielle. Pour l'heure, la formule officielle est obligatoire dans six cantons (BS, FR, GE, LU, ZG, ZH) ; deux autres cantons (NE, VD) l'imposent partiellement. Ne sont concernées que des régions où il y a pénurie de logements et où la pression sur les loyers est forte, régions qui comprennent au demeurant les quatre plus grandes villes du pays, soit Zurich, Genève, Bâle-Ville et Lausanne. Le complément apporté au formulaire concernerait donc un nombre considérable de baux. Pour le bailleur, le surcroît de travail administratif impliqué par cet ajout semble acceptable.

2.2 Suppression de prescriptions de forme dans le droit du bail

Art. 19, al. 2

La suppression de l'obligation d'utiliser une formule pour la notification des augmentations de loyer dans le cas d'un loyer échelonné, qui découle du futur al. 5 de l'art. 269d CO, a pour conséquence de rendre obsolètes les prescriptions de contenu sur ce point et inutile la possibilité donnée au canton de décréter dans ce cas que la copie de la convention est admise comme formule juridiquement suffisante. Pour ces raisons, la prescription de l'art. 19, al. 2, OBLF qui concerne les loyers échelonnés peut être supprimée.

Art. 19a Communication en cas d'échelonnement du loyer

La suppression de l'obligation d'utiliser une formule n'a pas d'influence sur la prescription selon laquelle, en cas d'échelonnement du loyer, la communication écrite doit avoir lieu au plus tôt quatre mois avant l'augmentation convenue de loyer. Toutefois, cette prescription n'a plus sa place dans la disposition de l'ordonnance relative à l'obligation d'utiliser une formule, raison pour laquelle elle est déplacée dans un nouvel art. 19a OBLF.

3 Conséquences pour les finances, le personnel et autres pour la Confédération et les cantons

Les modifications de l'ordonnance n'ont que des conséquences mineures pour la Confédération et les cantons et peuvent être mises en œuvre avec les ressources existantes. À court terme, l'adaptation des formulaires peut impliquer un certain surcroît de travail pour l'autorité chargée de l'approbation (en général le canton). Il convient par ailleurs que les cantons qui ont édicté une réglementation à cet effet examinent la nécessité d'une adaptation de leur législation du fait de la suppression de l'obligation d'utiliser une formule pour la notification d'une augmentation de loyer dans le cadre d'un loyer échelonné.

4 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

Les modifications de l'ordonnance devraient avoir un impact économique en particulier sur les centres urbains, car la part de logements locatifs y est largement supérieure à la moyenne nationale. D'un point de vue macroéconomique, l'impact de ces adaptations ponctuelles devrait toutefois rester modeste. Il n'y a pas d'autres conséquences apparentes pour l'environnement et la société.

5 Aspects juridiques

5.1 Compatibilité avec les obligations internationales

La Suisse n'est liée par aucune obligation internationale qui limiterait sa marge de manœuvre dans le domaine du droit du bail national. La modification de l'ordonnance est donc en conformité avec les normes de droit international qui sont contraignantes pour la Suisse.

5.2 Constitutionnalité et compétences législatives

Se fondant sur ses compétences en matière de droit civil (art. 122 de la Constitution fédérale [Cst. ; RS 101]) et de bail à loyer (art. 109 Cst.), la Confédération a réglé de manière exhaustive le bail à loyer ainsi que les abus en la matière dans le CO (art. 253 ss CO). En ce qui concerne les baux d'habitations et de locaux commerciaux, l'art. 253a, al. 3, CO confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution par voie d'ordonnance. Celui-ci en a fait usage avec l'ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). Il a aussi la compétence de modifier une ordonnance.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet ne contient aucune disposition importante fixant des règles de droit et devant donc, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le projet porte sur des dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance, qui doivent garantir l'application et la mise en œuvre des dispositions légales relatives au droit du bail.

5.4 Protection des données

La présente adaptation de l'OBLF n'a aucune incidence quant au traitement de données personnelles.