

Marché du logement et mécanismes de lutte contre les loyers abusifs en Suisse

Contribution de Matthieu Loup, membre du comité de l'Association suisse des locataires et Pauline Crettol, secrétaire générale adjointe de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) faisant suite au colloque organisé par le RBDH le 25 avril 2023¹.

L'Association suisse des locataires (ASLOCA) est une association privée et indépendante qui a pour but de défendre les locataires. Elle est active sur tout le territoire suisse et compte environ 230 000 membres. L'ASLOCA est composée de 21 sections régionales. Chacune assiste ses membres dans leurs problèmes liés au logement grâce à des permanences juridiques. Sur le plan politique et national, l'ASLOCA s'engage en faveur d'une politique de logement qui tienne compte des préoccupations des locataires à travers notamment le lancement d'initiatives et de référendums. Pour plus d'informations : <https://www.asloca.ch/>.

L'ASLOCA Suisse, a pour but de représenter politiquement les locataires au niveau national dans toutes les matières concernant les locataires : droit du bail, encouragement à la construction de logements, assainissement et rénovation du parc immobilier, habitat et environnement, aménagement du territoire, et fiscalité immobilière et du logement.

1. Le marché du logement en Suisse - éléments de contexte

1.1 Une majorité de locataires

La majorité des habitant-es de la Suisse vit dans des logements loués : c'est incontestablement un cas particulier en Europe. Cela a des effets sur le quotidien, l'environnement, la politique et le droit de bail. Partout ailleurs en Europe, les propriétaires d'un bien immobilier sont majoritaires, même en Allemagne, où leur proportion – un peu plus de 50 % – est la plus faible. En Europe, le taux de propriétaires atteint généralement deux tiers, voire davantage. Avec sa part élevée de locataires, la Suisse est donc un cas particulier².

À la fin 2021, la Suisse comptait 2,4 millions de ménages de locataires (61 %). Les cantons urbains de Bâle-Ville (83 %) et de Genève (78 %) présentent les parts les plus élevées de logements en location, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (38 %) et du Valais (40 %) les parts les plus faibles.

¹ Le présent document ne doit pas être considéré comme une présentation exhaustive des mécanismes de fixation du loyer en droit suisse. Dans la plupart des cas, la présentation se limite aux règles générales, qui sont sujettes à de nombreuses précisions et exceptions. Les lecteurs et lectrices intéressés se référeront pour une présentation plus détaillée aux ouvrages de référence cités dans les notes, à savoir Lachat et al., Le droit du bail, éd. 2019 et le commentaire pratique – Droit du bail à loyer et à ferme (CPra-Bail).

² Article Swissinfo, Pourquoi la Suisse, pays riche, est une terre de locataires?

Les ménages locataires sont avant tout des ménages d'une personne (45 %) ou des ménages de couple avec ou sans enfants (44 %). Ces deux types de ménages représentent respectivement 37 % et 54 % de l'ensemble des ménages.³

1.2. Des bailleurs institutionnels

La proportion de "petits" bailleurs a fortement baissé en vingt ans. Elle représentait encore plus de 57 % en 2000, aujourd'hui cette part correspond à environ 44 %. Le marché locatif a connu ainsi un transfert de propriété. Puisqu'elle offre des rendements élevés, impossibles à réaliser dans d'autres opérations de placement, la Suisse est particulièrement intéressante pour les investisseurs. Selon le projet de recherche international « Cities for Rent »⁴, de plus en plus de gros investisseurs se pressent sur le marché, notamment en raison de la hausse constante des loyers. Appartiennent à cette catégorie les compagnies d'assurances Swiss Life et Zurich, les groupes bancaires UBS, Crédit Suisse et ZKB (Banque Cantonale de Zurich), les sociétés anonymes de l'immobilier, ou encore les caisses de pension et les fondations de placement, par exemple Pensimo, BVK ou la Caisse de pensions de Migros⁵. Ces grands groupes acquièrent des immeubles et les transforment en objets de placement, en vue d'en tirer un rendement maximal.

Un autre moteur de ce transfert de propriété est la surcapitalisation du marché immobilier par l'accès au capital de personnes à l'étranger. Depuis 2005, les investisseurs étrangers peuvent investir indirectement (c'est-à-dire par l'intermédiaire des sociétés ou des fonds immobiliers cotés en bourse) dans l'immobilier résidentiel suisse, et ce en raison de l'assouplissement de la loi Lex Koller⁶. Depuis, plus de 50 milliards de francs supplémentaires ont été injectés sur le marché des transactions via ces canaux. Ainsi, de plus en plus de capitaux se disputent les terrains et les biens immobiliers rares, ce qui a pour effet de faire monter les prix de l'immobilier et donc les loyers.

1.3. Prix des logements

En Suisse, l'inflation est mesurée tous les mois par l'Office fédéral de la statistique (OFS) via l'Indice des prix à la consommation (IPC). Méthodologiquement, cet indice couvre tous les domaines de la consommation des ménages privés. Parmi eux, l'alimentation, les boissons, l'habillement, la santé, les loisirs, mais aussi le logement et l'énergie. La pondération donnée dans le panier type au logement et à l'énergie étant de près de 27 % en 2022, ce groupe de dépenses est de loin celui qui influence le plus le niveau de l'IPC.

³ Office fédéral de la statistique (OFS), consulté en avril 2023.

⁴ Cities for Rent, Investigating Corporate Landlords Across Europe, <https://cities4rent.journalismarena.media> et <https://propti.ch/de/insights/immobilienmarkt/bezahlbarer-wohnraum-europa-schweiz-recherche/>.

⁵ ASLOCA, à qui appartiennent nos logements?, consulté en avril 2023

⁶ La Loi Fédérale sur l'Acquisition d'Immeubles par des personnes à l'Etranger (LFAIE), également connue sous l'appellation Lex Koller, est une loi suisse qui limite l'accès à la propriété immobilière aux personnes ne possédant pas un passeport helvétique.

Toutes tailles de logements confondues, le loyer mensuel net 2021 se monte en moyenne à 1393 francs au niveau suisse⁷. Les niveaux de loyers les plus élevés se trouvent dans les cantons de Zoug, Zurich et Schwyz (jusqu'à 1800 francs par mois). Les cantons les plus avantageux sont le Jura, Neuchâtel et le Valais⁸.

Selon une étude menée par le bureau BASS en 2022, sur mandat de l'ASLOCA, entre 2006 et 2021, les loyers ont subi en Suisse une hausse nettement supérieure à celle à laquelle on aurait pu s'attendre compte tenu de l'évolution du coût de la vie et des limites de rendement imposées par la loi.

La différence sur les seize années s'élève à 78 milliards de francs au total ou 15 % des loyers nets versés en plus durant cette période. Pour chaque logement, cela correspond à un transfert de richesse de 200 francs par mois en moyenne de la poche des locataires à celle des bailleurs/baillereses. C'est surtout lors des changements de locataires que les bailleurs/baillereses ont souvent augmenté les loyers, également lorsque leurs coûts diminuaient. En Suisse, un taux d'intérêt de référence est établi depuis septembre 2008 en vue de l'adaptation des loyers sur la base des modifications du taux hypothécaire. Bien que ce taux ait baissé à plusieurs reprises d'un quart de pourcent, cette baisse n'a été répercutée (même partiellement) que dans un bail sur six⁹. Ce taux devrait subir une première augmentation en juin 2023. Conformément au droit du bail, les loyers indexés sur le taux d'intérêt de référence actuel pourront alors être augmentés de près de 3 % par les bailleurs. En intégrant les augmentations liées au coût de la vie ou au prix de l'énergie, certain.es locataires pourraient subir des augmentations de loyer atteignant jusqu'à 10% d'ici 2024.¹⁰

1.4. Taux de logements vacants

Le manque de logements en dehors des localités les plus prisées est un phénomène relativement récent sur le marché locatif. Avec le boom de la construction de logements locatifs de la dernière décennie, le nombre de logements vacants n'a cessé de croître jusqu'à il y a deux ans. La forte réduction de la construction amorcée à la fin des années 2010 se traduit avec un certain décalage, mais de façon d'autant plus nette désormais, par la pénurie d'offre de logements locatifs. Celle-ci s'explique également par la croissance démographique et la réduction de la taille des ménages. Ainsi, le taux de logements vacants est passé de 1,54 à 1,31 % au niveau national. Cette baisse record concerne principalement les logements locatifs, le taux de vacance étant déjà très bas sur le marché de la propriété. De nombreux marchés locatifs régionaux connaissent déjà une pénurie de logements, sur certains marchés il s'agit même d'une réelle crise. Pour citer quelques exemples, les cantons de Genève, Zurich et Zoug affichent des taux de logements locatifs vacants nettement inférieurs à 1 %.¹¹

⁷ 1 franc suisse vaut 1,03 euro.

⁸ Office fédéral du logement (OFL), statistiques logements-locataires, consulté en avril 2023

⁹ Étude BASS, 2022. Évolution et rendements sur le marché de la location 2006 – 2021, disponible [ici](#).

¹⁰ ASLOCA Suisse, 2023. Les locataires sont sous pression, analyse et revendications, disponible [ici](#).

¹¹ Raiffeisen, 2022. Une crise du logement inéluctable se dessine à l'horizon, Immobilier Suisse – 4^e T2022, consulté en avril 2023, [ici](#).

1.5. Logements publics et coopératives

Les logements d'utilité publique combinent les avantages du logement en location et du logement en propriété. Cette « troisième voie » confère aux habitant-es un droit de participation et davantage de sécurité que les contrats de location usuels. Il y a en Suisse près de deux mille maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives, fondations, sociétés anonymes) constituent les principaux partenaires de la Confédération pour l'aide au logement.¹² Ensemble, ils possèdent plus de 185'000 logements. Ceux-ci ne représentent en réalité que 5 % du marché du logement de notre pays. La plupart des maîtres d'ouvrage d'utilité publique appliquent ce que l'on appelle les loyers basés sur les coûts, ou aussi loyers à prix coûtant. Ils ne facturent au titre du loyer que le montant des coûts effectifs, y compris les provisions et amortissements. Ainsi, ils soustraient le logement à la spéculation et proposent un modèle d'habitat alliant les avantages de la location et de la propriété¹³.

Dans toute la Suisse, la part de marché des maîtres d'ouvrage d'utilité publique a diminué au cours des dernières années. Bien que de nouveaux logements d'utilité publique soient construits en permanence, leur part est faible par rapport à la production totale de logements. La raison provient de l'accès difficile à des terrains à bâtir abordables. L'ASLOCA a lancé une initiative populaire « Davantage de logements abordables » qui visait à augmenter cette part de logements d'utilité publique. L'initiative a été refusée par les cantons en février 2020. Les loyers inférieurs des logements de coopératives n'ont donc rien à voir avec des subventions, mais se fondent sur un modèle commercial particulier.

Les locataires peuvent aussi avoir accès à des logements subventionnés. Mais cela dépend des politiques publiques pratiquées par les cantons et les communes. Ainsi, dans le canton de Vaud par exemple, les locataires peuvent sous certaines conditions (revenu, degré d'occupation) peuvent bénéficier de subventionnement. Dans la ville de Genève, les locataires peuvent solliciter l'octroi d'un logement social.

¹² Office fédéral du logement (OFL). Logements d'utilité publique, consulté en avril 2023

¹³ Office fédéral du logement (OFL). L'habitat d'utilité publique en Suisse : un atout pour la société entière
Monbijoustrasse 61 Tél. 031 301 90 50
3007 Berne info@smv-asloca-asi.ch

2. Aperçu des mécanismes légaux de protection des locataires (survol)

[Le Code des obligations \(CO\)](#), principale source de règles de droit en matière de bail, prévoit un certain nombre de dispositions protectrices des locataires, respectivement qui peuvent avoir un effet protecteur sur les locataires. Elles peuvent être regroupées comme suit :

Droits découlant des défauts de la chose louée :

- Art. 259a : droit à la remise en état, droit à la réduction proportionnelle du loyer, droit à des dommages-intérêts, droit à la prise en charge d'un procès contre un tiers, droit de consigner le loyer jusqu'à l'élimination du défaut.

Protection contre les congés :

- Art. 266l al. 2 : obligation pour le bailleur de recourir à une formule officielle agréée par le canton pour procéder à la résiliation du bail. La formule indique notamment les voies de droit pour contester le congé ;
- Art. 271 : protection contre le congé contraire à la bonne foi (cf. art. 271a pour une liste exemplative, y compris la protection contre le congé durant la procédure de conciliation/judiciaire **et** durant les trois ans qui suivent son issue, droit à la prolongation du bail.
- La jurisprudence reconnaît également une protection contre l'enchaînement des contrats de bail à durée déterminée si le locataire peut démontrer que cet enchaînement a pour but d'éluider les dispositions impératives de la loi (fraude à la loi).

Protection contre les loyers abusifs (dispositif détaillé plus bas) :

- Art. 269 : obligation pour le bailleur de notifier une hausse de loyer sur une formule officielle agréée par le canton et de la motiver ; droit de contester le loyer initial après la délivrance de la chose ; droit à l'adaptation du loyer en cours de bail en cas d'évolution des critères de fixation du loyer ;
- Limites : mécanisme à charge du locataire, pas d'application aux logements dits "de luxe" (6 pièces et plus).

Autres droits :

- Droit à l'information : le locataire entrant a le droit de se voir remettre une copie du protocole d'état des lieux de sortie du locataire précédent, s'il en existe un. Il a également le droit de connaître, sur demande, le loyer fixé dans le contrat de bail précédent (art. 265a) ;
- Frais accessoires : par principe, les frais accessoires sont inclus dans le loyer. Une prise en charge par le locataire nécessite une convention spéciale, laquelle doit être suffisamment détaillée (art. 257a) ;

- Sûretés : les sûretés sont plafonnées à trois mois de loyer au maximum pour les baux d'habitation (art. 257e al. 2) ;
- Protection contre les travaux de rénovation ou de modification de la chose : de tels travaux ne sont possibles que s'ils peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié (art. 260) ;
 Limite : cette disposition a, dans certaines circonstances, pour effet que les bailleurs préfèrent résilier les baux avant d'entreprendre des travaux de rénovation importants, avec pour effet des hausses de loyer potentiellement plus marquées pour les nouveaux locataires à l'issue des travaux par rapport à ce qu'aurait été la hausse pour le locataire qui serait demeuré dans l'appartement. Certaines législations cantonales encadrent les processus de rénovation pour lutter contre cet effet indésirable ;
- Droit à la restitution anticipée : s'il trouve un locataire de remplacement solvable que le bailleur ne peut pas raisonnablement refuser et qui est prêt à reprendre le bail aux mêmes conditions, un locataire peut se libérer de l'obligation de payer le loyer avant l'échéance contractuelle (art. 264).

3. Systèmes de détermination des loyers et loyers abusifs

On distingue trois systèmes relatifs à la réglementation du loyer en Suisse¹⁴ :

Les loyers absolument libres : concernent les habitations dites de luxe (6 pièces au moins) et les appartements de vacances loués pour trois mois au moins (253a al. 2 et 253b al. 2). Ils sont absolument libres en ce sens que les mécanismes listés aux art. 269 à 270e ne trouvent pas à s'appliquer et que le loyer peut être fixé contractuellement à n'importe quel niveau, sous réserve des dispositions sur l'usure ;

Les loyers libres : système concernant la grande majorité des logements ; mécanismes de protection en cas de loyer dit abusif (art. 269 à 270e)¹⁵ ;

Les loyers contrôlés : système de fixation impérative par l'Etat. Ce système présuppose une aide de la collectivité publique ou une législation cantonale spécifique visant à soutenir la construction de logement (subvention, cautionnement, prêts...), dans le cadre de la politique sociale du logement. C'est l'exception, mais le système des loyers contrôlés prévalait entre 1914 et 1925, puis entre 1936 et 1965. Par rapport aux loyers libres, seul le critère des coûts du bailleur entre en ligne de compte pour la fixation du plan des loyers par la collectivité publique. A noter qu'un canton ne pourrait pas introduire un contrôle généralisé des loyers sur son territoire.¹⁶

La suite du propos concerne les loyers libres exclusivement.

¹⁴ Lachat, Le bail à loyer, 2019, p. 451 ss

¹⁵ Cf. Bohnet, CPra-Bail, ad Remarques introductives aux articles 269-270e CO, no 1

¹⁶ ATF 99 Ia 604 consid. 5a

Principe

Le mécanisme d'un loyer libre avec un contrôle limité aux abus (et non pas un contrôle systématique du loyer) date de 1972 et la promulgation par le Conseil fédéral, par voie d'arrêté, de mesures contre les abus dans le secteur locatif. Ces dispositions ont été adoptées car la situation de pénurie renforçait inégalement la position des bailleurs et que les tentatives de réintroduction d'un contrôle des loyers – notamment par la voie de l'initiative populaire – avaient échoué.

Autrement dit, le système des loyers libres prévoit une *surveillance* des loyers et pas un *contrôle* des loyers. Consacrant le principe de la liberté contractuelle, **il fait reposer l'activation des mécanismes de protection prévus par la loi sur une initiative du locataire** (contestation du loyer initial, contestation d'une hausse de loyer en cours de bail, demande de baisse de loyer en cours de bail)¹⁷.

Historiquement, le mécanisme principal à disposition du locataire pour corriger un loyer abusif est la contestation du loyer initial après la signature du contrat de bail. Historiquement toujours, on considère qu'un loyer n'est pas abusif s'il permet au bailleur de couvrir ses charges et d'obtenir un rendement correct (logique de rendement admissible), ou si le loyer pratiqué se trouve dans les prix usuels pour le quartier ou la localité (logique de loyer du marché). Nous y reviendrons. Ces deux critères, bien qu'ils procèdent d'une logique opposée, demeurent tous deux prévus par la législation actuelle (cf. 269 et 269a).¹⁸

Calcul du rendement admissible

La jurisprudence a joué un rôle important, établissant notamment deux méthodes de calcul du rendement admissible¹⁹ : la méthode absolue et la méthode relative.

Dans les grandes lignes, on peut retenir que la méthode absolue est utilisée pour vérifier si le loyer est en soi abusif, c'est-à-dire qu'il ne procure pas au bailleur un rendement excessif compte tenu des frais qu'il doit supporter, ou s'il n'excède pas les prix du marché. La méthode relative, quant à elle, sera utilisée pour déterminer si l'évolution du loyer est justifiée dans le temps.

- **La méthode absolue** (principe : le loyer est fixé sur la base du rendement admissible et/ou des loyers du quartier, le plus souvent en début de bail) ;
- **La méthode relative** (principe : un changement de loyer en cours de bail ne peut reposer que sur l'évolution d'une série de critères depuis la dernière fixation).

¹⁷ Lachat/Stasny, Le bail à loyer, 2019, p. 470.

¹⁸ Bohnet, CPra-Bail, ad Remarques introductives aux articles 269-270e CO, no 11.

¹⁹ IDEM, no 13 ; Lachat/Stasny, Le bail à loyer, 2019, p. 678

Ainsi, **la méthode absolue** s'attache à examiner le loyer pour lui-même à une date déterminée en se fondant soit sur le rendement (net)²⁰ de la chose louée (A), soit sur des loyers comparatifs (B), sans prendre en considération les stipulations contractuelles antérieures.²¹ .

A. Le rendement net

Le calcul du rendement se fonde sur les fonds propres investis. Sur ces fonds propres investis, on applique un taux de rendement admissible. Ce taux de rendement admissible est déterminé par le taux hypothécaire de référence (moyenne établie par l'Office fédéral du logement), auquel on ajoute une majoration de 0.5%.

Remarque : Le Tribunal fédéral a, en 2020, considéré que la majoration de 0.5% était insuffisante quand le taux hypothécaire de référence était inférieur à 2% et qu'il fallait, dans ces situations, porter la majoration à 2%. A noter également que, depuis son introduction en 2008 et jusqu'au mois de juin 2023, le taux hypothécaire de référence n'avait connu que des baisses lors de ses fixations par l'OFL. Avec une hausse de 1.25% à 1.5% au mois de juin 2023, une dynamique de hausse, avec des répercussions sur le niveau des loyers, semble désormais s'installer.

Pour information, le calcul détaillé du rendement des fonds propres investis se calcule en 6 étapes²²:

- 1) Il faut déterminer tous les coûts d'investissement effectifs (ou le prix de revient) de l'immeuble.
 - Pour les immeubles anciens (>30 ans), on se base sur les loyers du quartier²³ ;
 - Si le prix d'acquisition est manifestement exagéré, le juge peut le réduire pour le calcul en se fondant sur les loyers du quartier.²⁴
- 2) Il faut en déduire les fonds empruntés, ce qui permet d'obtenir le montant des fonds propres investis.
- 3) Le montant des fonds propres doit être réévalué pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie. Anciennement, 40% des fonds propres pouvaient être réévalués. Depuis [l'arrêt du tribunal fédéral ATF 147 III 14](#), la jurisprudence autorise une réévaluation à 100%.
- 4) On applique ensuite à ces fonds propres investis réévalués le taux de rendement admissible. Le taux de rendement admissible était de 0,5 % en sus du taux hypothécaire de référence jusqu'à l'ATF 147 III 14. Depuis, ce taux est de 2 % en sus du taux hypothécaire de référence quand celui-ci est égal ou inférieur à 2 %.

²⁰ Lorsqu'il s'agit d'une construction neuve, le calcul de loyer admissible s'effectue à partir du rendement brut. Il couvre les frais d'une construction (prix de revient du terrain + frais de construction + frais d'acquisition). Le taux de rendement brut admissible est le taux hypothécaire de référence majoré de 2%.

²¹ Bohnet, CPra-Bail, ad Remarques introductives aux articles 269-270e CO, no 13.

²² ATF 147 III 14 du 26 octobre 2019, consid. 7.1 ; cf. ég. arrêt TF 4A_239/2018 du 19 février 2019, consid. 5.2.2.

²³ Cf. Lachat/Stasny, Le bail à loyer, 2019, p. 550 ss (critique p. 549).

²⁴ IDEM

- 5) Les charges immobilières sont ajoutées au rendement admissible des fonds propres ainsi obtenu (charges financières, charges courantes (sauf celles facturées au locataire sous forme de frais accessoires) et charges d'entretien (en vue du maintien des locaux dans l'état convenu)²⁵.
- 6) En cas d'immeuble à appartements, le calcul s'effectue appartement par appartement (clef de répartition, tenant compte des pièces, des surfaces, de rénovations spécifiques...)

Une fois le rendement net calculé, on peut déterminer le loyer admissible et le comparer avec le loyer actuel, ce qui permettra de déterminer si le loyer est abusif.

B. Loyers comparatifs :

Les loyers déterminants pour le calcul des loyers usuels dans la localité ou le quartier sont les loyers des logements et des locaux commerciaux comparables à la chose louée quant à l'emplacement, la dimension, l'équipement, l'état et l'année de construction²⁶.

Le locataire peut démontrer que le loyer admissible au regard du critère de loyers du quartier, procure un rendement abusif.

Pour se prévaloir des loyers du quartier, il faut 5 exemples, présentant pour l'essentiel les mêmes caractéristiques que le bien en cause. De tels exemples sont extrêmement difficiles à trouver en pratique. La comparaison des loyers du quartier est préférée au calcul du rendement net des fonds propres pour les immeubles anciens, de plus de 30 ans.

La Méthode relative s'attache à examiner le loyer en fonction de l'évolution de critères déterminants depuis la dernière fixation du loyer. Elle s'applique en cours de bail, en cas de majoration du loyer (art. 269d et 270b) ou à l'occasion d'une demande de diminution de loyer (art. 270a)²⁷.

Les critères relatifs, dont l'évolution peut être prise en compte dans le cadre de la méthode relative, sont notamment les suivants :

- Hausse ou baisse des coûts (principalement : variation du taux hypothécaire de référence ; mais également variation des taxes et impôts sur les immeubles, les primes d'assurance, les frais d'entretien...)²⁸.

²⁵ IDEM

²⁶ Bohnet/Broquet, CPra-Bail, ad 269a CO, no 4

²⁷ Elle peut exceptionnellement être invoquée pour contester le loyer initial, si le bailleur a justifié la hausse par des critères relatifs. CF. Bohnet, CPra-Bail, ad Remarques introductives aux articles 269-270e CO, no 16 s

²⁸ IDEM, no30

Exemple typique : une baisse du taux hypothécaire de référence donne droit à une baisse de loyer, mais qui sera dans la plupart des cas partiellement absorbée par l'augmentation, sur la même période, des coûts.

- Prestations supplémentaires du bailleur (améliorations à plus-value, agrandissement, prestations accessoires supplémentaires...), y compris améliorations énergétiques pour la part des coûts d'investissement qui excède la part des coûts d'entretiens.²⁹
- Compensation du renchérissement pour le capital exposé aux risques. Le renchérissement est mesuré par l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). En cas de hausse de l'IPC, le pourcentage de variation de l'IPC peut être répercuté à 40% sur le loyer.

Les critères relatifs peuvent être cumulés dans la fixation du (nouveau) loyer.

4. Contestation du loyer

Principe

Comme exposé précédemment, les mécanismes de protection du locataire contre les loyers abusifs ne s'activent qu'à sa demande.

Le locataire peut contester le loyer dans trois situations différentes :

- Contestation du loyer initial,
- Contestation d'une hausse de loyer voulue par le bailleur en cours de bail,
- Demande d'une baisse de loyer en cours de bail.

Contestation du loyer initial

Ce mécanisme est une tempérance du principe de la fidélité contractuelle en faveur des locataires, puisqu'il lui permet de contester le loyer fixé par le bailleur immédiatement après avoir conclu le bail. La possibilité de contester le loyer initial permet aux locataires de se défendre individuellement et doit aussi amener les parties bailleuses à modérer les loyers pratiqués, avec un effet collectif sur le niveau des loyers.

Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif, il peut le contester dans les 30 jours qui suivent la réception du bien (en principe à partir de la remise des clés) en demandant la réduction. Par loyer initial, on entend le loyer pour tout nouveau bail.³⁰

²⁹ IDEM, no 76

³⁰ Lachat/Stasny, *Le bail à loyer*, 2019, p. 475 ss
Monbijoustrasse 61 Tél. 031 301 90 50
3007 Berne info@smv-asloca-asi.ch

Au moins un des critères suivants doit être rempli (fardeau de la preuve sur le locataire) :

1. Le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale ;
2. Il existe une situation de pénurie sur le marché local ;
3. Le bailleur a sensiblement augmenté le loyer initial par rapport au loyer précédent (de plus de 10%).³¹

On notera que, pour les deux premiers critères, une hausse de loyer par rapport au loyer précédent n'est pas nécessaire. Si une des trois conditions est remplie, la contestation du loyer est recevable et l'autorité peut examiner la requête sur le fonds, c'est-à-dire déterminer si le loyer initial est abusif ou non. Comme on l'a vu précédemment, le loyer initial est abusif s'il procure un rendement excessif.

Pour contester un loyer initial, le ou la locataire doit saisir la Commission de conciliation en matière de baux et loyers (composition paritaire bailleurs/locataires, sous présidence neutre). La procédure – comme pour presque toutes les procédures en matière de baux à loyer, comporte deux phases, l'une devant la Commission de conciliation en matière de baux et loyers, l'autre devant le Tribunal des baux et loyers.

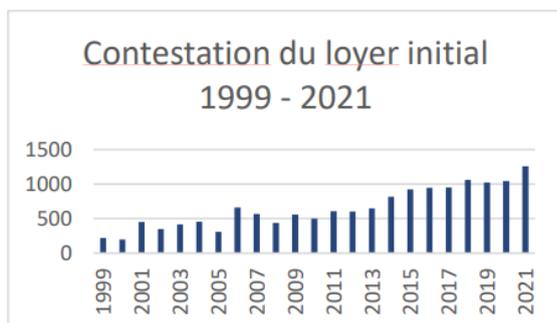
Certains cantons ont introduit des tribunaux spécialisés en matière de bail. Ces tribunaux remplacent le tribunal civil ordinaire (1ère instance juridictionnelle ; cf. p.ex. dans le canton de Fribourg). Quand de tels tribunaux sont institués, ils sont généralement également de composition paritaire.

En commission de conciliation, le but est de parvenir à un accord avec le propriétaire. Si les négociations n'aboutissent pas, la procédure est introduite devant le Tribunal des baux et loyers, qui rendra une décision. La grande majorité des affaires sont négociées et durent ainsi entre quelques semaines et quelques mois. Le taux de conciliation varie toutefois fortement d'une région à l'autre. Celles qui ne peuvent pas être négociées durent entre un et deux ans en moyenne.

Les autorités de conciliation tenant uniquement une statistique sur les affaires ayant fait l'objet d'une conciliation réussie ou non, il est difficile de déterminer si les solutions transactionnelles trouvées dans ce contexte sont favorables aux locataires ou non.

Bien qu'elle soit un outil efficace, la contestation du loyer initial est un droit peu utilisé, comme le montrent les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. En 2019, seuls 1023 cas de contestation de loyer initial ont été présentés aux autorités de conciliation, alors qu'environ 500'000 nouveaux baux ont été conclus. **Ce sont ainsi grosso modo 0,2 % des loyers qui font l'objet d'une contestation lors de nouveaux baux.**

³¹ En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire l'utilisation d'une formule officielle qui mentionne le montant du loyer précédent et qui oblige à motiver les motifs de l'augmentation. cf. art. 270 al. 2 CO et 19 al. 1 OBLF, par renvoi de l'art. 3



Source : Office fédéral du logement (OFL), Statistiques des procédures de conciliation, 2022.

Informations détaillées sur les affaires réglées (B)							
		Mode de règlement des cas (I)					Total
		Conciliation ¹	Pas d'entente ²	Proposition de jugement acceptée ³	Autorisation de procéder après opposition à la proposition de jugement ⁴	Décision ⁵	
Objet du litige (II)	Loyer initial	382	71	56	28	4	541
	Augmentation de loyer	530	104	41	18	3	696
	Baisse de loyer	456	80	24	12	0	572
	Frais accessoires	286	89	11	7	3	396
	Résiliation ordinaire	1'346	272	100	67	9	1'794
	Résiliation extraordinaire ⁷	466	143	48	19	6	682
	Prolongation du bail	845	93	45	21	3	1'007
	Créance de paiement ⁸	1'090	560	115	34	38	1'837
	Défauts de la chose louée ⁹	705	223	55	18	5	1'006
	Autres motifs ¹⁰	464	156	29	25	6	680
						2'460	2'460
Total des cas liquidés		6'570	1'791	524	249	77	11'671
En %		56.3%	15.3%	4.5%	2.1%	0.7%	21.1%

Source : Office fédéral du logement (OFL), Statistiques des procédures de conciliation, 2022.

On peut voir qu'au premier semestre 2022 il y a eu 541 procédures de contestation du loyer initial.

Dans 382 procédures, les parties ont trouvé un terrain d'entente.

Contestation d'une hausse de loyer en cours de bail

En cours de bail, le bailleur qui entend imposer une hausse du loyer à son locataire doit – comme pour toute modification unilatérale du contrat qu'il voudrait imposer – respecter les cinq exigences formelles (cumulatives) suivantes ³² :

1. Usage d'une formule officielle agréée par le Canton ;
2. Indication des motifs de la hausse, de manière claire et précise, ainsi que la part de hausse pour chaque motif s'il y en a plusieurs ;

³² Lachat/Stasny, Le bail à loyer, 2019, p. 498 s
 Monbijoustrasse 61 Tél. 031 301 90 50
 3007 Berne info@smv-asloca-asi.ch

3. Respect de l'échéance contractuelle (majoration possible que pour un effet à la prochaine échéance contractuelle) ;
4. Respect du délai de notification (réception effective de la notification de hausse par le locataire au plus tard 10 jours avant le début du délai de résiliation. Ceci permet au locataire d'avoir le choix entre accepter la hausse, la contester ou résilier son bail sans contester) ;
5. Absence de menace de résiliation.

A réception de la notification de hausse formellement valide, le locataire dispose de 30 jours pour saisir la commission de conciliation. C'est au bailleur de prouver les motifs de ses prétentions ; le locataire peut y opposer à la fois de facteurs relatifs de baisse ou demander un calcul selon la méthode absolue.³³ Faute d'accord en conciliation, c'est au bailleur de saisir le tribunal des baux.

Demande de baisse de loyer en cours de bail

Le loyer initial ne peut plus être contesté passé le délai de 30 jours après réception de la chose louée.³⁴ Passé ce délai, le locataire peut toutefois invoquer l'évolution en sa faveur des bases de calcul du loyer depuis la dernière fixation de ce dernier (en pratique, il s'agit principalement de la baisse du taux hypothécaire de référence de 0.25% au moins, ou diminution des prestations du bailleur, évolution à la baisse des loyers du quartier...). La baisse ne peut être obtenue que pour la prochaine échéance contractuelle. La loi exige que le locataire fasse d'abord la demande au bailleur, puis seulement qu'il saisisse l'autorité de conciliation (défaut de réponse du bailleur dans un délai de 30 jours, réponse négative ou insuffisante).

Le congé représailles

Le locataire est protégé contre une résiliation en cours de procédure (conciliation ou stade ultérieur de la procédure) ainsi que dans les trois ans qui suivent l'issue d'une procédure durant laquelle le bailleur a succombé dans une large mesure, abandonné ou réduit largement ses prétentions, renoncé à saisir le juge après avoir reçu une autorisation de procéder ou a trouvé un accord avec le locataire. La protection concerne également le locataire qui peut prouver, par écrit, un accord entre le bailleur et lui sur un élément découlant du bail.

Cette protection est relativisée car le locataire ne peut pas l'invoquer en cas de besoin urgent du propriétaire de pouvoir disposer du logement pour lui ou ses proches, s'il est en défaut de paiement ou s'il manque gravement à ses devoirs de diligence en lien avec l'usage du bien.

³³ IDEM, p.514

³⁴ Lachat/Stasny, Le bail à loyer, 2019, p.516.

Limites du modèle pour les locataires

L'ASLOCA encourage les locataires à contester le loyer initial. Cela atténue les loyers aux plans individuel et collectif. Les locataires qui ne contestent pas le loyer initial verront celui-ci augmenter au fil du temps. Par ailleurs, pour les immeubles acquis il y a plus de trente ans (lorsqu'un calcul de rendement ne peut pas être effectué), si le loyer est une fois majoré sans être contesté, plus jamais il ne pourra redescendre à son niveau antérieur, même en cas de changement de locataire. Ne pas contester son loyer initial revient donc de fait, dans ces immeubles, à placer la barre du loyer bien au-delà de ce qui est accessible à un grand nombre de personnes en termes de qualité/prix. Il est donc très important, individuellement et collectivement, de contester son loyer initial, et donc également d'encourager ses connaissances à le faire, pour éviter une escalade irréversible des loyers.

Cependant, ce modèle est attaqué sans cesse par les partis bourgeois au Parlement. Par exemple, l'initiative parlementaire 16.451 « Bonne foi dans le droit du bail » vise à limiter la contestation du loyer initial au seul cas où le locataire a conclu le bail par nécessité. En restreignant ce droit, on ouvre la porte à davantage de loyers abusifs. L'initiative est également en contradiction avec l'art. 109, al. 1 de la Constitution fédérale, qui oblige la Confédération à légiférer « contre les abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers abusifs ».

La Suisse est un pays de gens respectueux de la parole donnée – qui veut signer un contrat de bail, se réjouir d'avoir un appartement et ensuite contester le loyer dans les 30 jours qui suivent l'entrée dans les lieux ? Peu de personnes le font. Une enquête de l'ASLOCA montre que pour plus de quatre personnes interrogées sur cinq, une bonne relation avec les propriétaires est importante. Cela démontre bien que les mécanismes de protection fondés uniquement sur la contestation par le locataire ne sont pas suffisants.

5. Des pistes d'améliorations et les revendications de l'ASLOCA

Il existait jusqu'à il y a environ 60 ans un contrôle étatique des loyers. Par la suite, le contrôle puis la surveillance des loyers ont été supprimés et l'on a introduit un système de la lutte contre les abus reposant essentiellement sur l'action des locataires. Un loyer initial trop élevé ? Aux locataires de le contester auprès de l'autorité de conciliation. Le taux d'intérêt de référence baisse ? Aux locataires de réclamer une adaptation du loyer auprès de la partie bailleuse, et ainsi de suite. Le fait que de plus en plus d'investisseurs institutionnels possèdent des biens immobiliers et les considèrent comme une source de placements sûrs et de rendements élevés pour ces investisseurs a considérablement alimenté la dynamique de la hausse des loyers, une dynamique qui s'est encore accentuée ces derniers temps. L'augmentation du taux d'intérêt de référence, les décomptes de frais accessoires élevés, et l'inflation entraîneront rapidement de nouvelles hausses de loyer. Il est donc grand temps d'agir, et de faire de la protection contre les loyers abusifs une priorité politique.

Dans ce pays où 61 % des ménages sont locataires, il n'est pas soutenable de faire peser sur les seuls locataires la lutte contre les loyers abusifs, qui plus est quand ils doivent pour y parvenir agir par des procédures judiciaires qui sont longues, compliquées et coûteuses. Ce système de surveillance est lacunaire. Cette démarche est souvent jugée insurmontable, malgré les bons résultats qu'elle permet d'obtenir. En effet, même avec un rendement maximal de l'investissement du bailleur, fixé désormais par le Tribunal fédéral à 3,5% pour un taux hypothécaire de référence de 1.5%, contester son loyer initial permet d'obtenir des baisses de loyer. Un changement de paradigme, avec un retour à un mécanisme de contrôle, apparaît comme la seule solution praticable.

Certains cantons ont déjà mis en place de tels instruments. Le contrôle des loyers a été adopté par le peuple à Genève en 1983 avec la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maison d'habitations (LDTR), à la suite d'une initiative du Parti socialiste. La LDTR vise à permettre aux locataires de rester dans leurs appartements à des conditions abordables après des travaux de rénovation. Le canton de Bâle-Ville a lui aussi légiféré en ce sens. Mais le phénomène ne se limitant pas aux régions, un mécanisme de contrôle des loyers devrait donc être introduit dans l'ensemble du pays. Plusieurs formes de contrôle sont possibles. Il est essentiel que les loyers soient basés sur la notion de coûts, et que le rendement permissible soit limité et équitable.

Finalement, l'ASLOCA met en avant toute une série d'autres revendications qui pourraient soulager les locataires : mesures d'accompagnement à la crise énergétique actuelle, construction de logements d'utilité publique (droit de préemption des communes et cantons), aucune résiliation de baux après les rénovations, remplacement des installations de chauffage (loi climat, votation du 18 juin 2023), modification des règles comptables des caisses de pension pour les biens immobiliers (inscription de la valeur d'investissement et non plus valeur vénale), etc.

6. Références

- Article Swissinfo, Pourquoi la Suisse, pays riche, est une terre de locataires :
<https://www.swissinfo.ch/fre/economie/pourquoi-la-suisse--pays-riche--est-une-terre-de-locataires/47859662>
- Office fédéral de la statistique (OFS) :
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-locataires.html>
- Office fédéral du logement (OFL) : <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home.html>
- ASLOCA, à qui appartiennent nos logements : <https://www.asloca.ch/actualites/dossier-a-qui-appartiennent-nos-logements#:~:text=Selon%20l'Office%20f%C3%A9d%C3%A9ral%20de,plus%20de%2057%25%20en%202000.>
- Étude BASS, 2022. Évolution et rendements sur le marché de la location 2006 – 2021 :
https://www.asloca.ch/sites/default/files/2022-12/Studie%20BASS_08-02-2022_Zusammenfassung_FR.pdf
- ASLOCA Suisse, 2023. Les locataires sont sous pression,
<https://www.asloca.ch/sites/default/files/2023-02/Les%20locataires%20sont%20sous%20pression.pdf>
- Raiffeisen, 2022. Une crise du logement inéluctable se dessine à l'horizon, Immobilier Suisse – 4e T2022 :
https://www.raiffeisen.ch/content/dam/wwwmicrosites/casa/immobilienstudien/2022/q4-2022/studie/Immobilier%20Suisse%204T22_CHL.pdf .
- Lachat et al., Le bail à loyer, 2019.
- Commentaire pratique – Droit du bail à loyer et à ferme, édit. Bohnet, Carron et Montini, 2017 (CPra-Bail).
- ATF 99 Ia 604 consid. 5a.