

Rapport de la Commission d'étude loyer libre

Rapports de travail sur le logement Cahier 28

ment * Offi...
erche pour...
ral du logem...
logement *...
Office fédér...
le logeme...
nement * Co...
* Office fé...
ral du logem...
ment * Offi...
Commission...
fédér...

Rapport de la Commission d'étude loyer libre

Editeur: Office fédéral du logement, 3000 Berne 15
Case postale 38

Distribution: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern
ou par les librairies

No de commande: 725.528 f

© by Office fédéral du logement, Berne 1993

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction partielle n'est autorisée qu'avec l'indication des sources.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	
1.1 Option: loyer libre	5
1.1.1 Modification de la Constitution	5
1.1.2 Réglementation transitoire des loyers par franchises plafonnées	5
1.1.3 Nouvelle acception de l'abus et d'autres textes de loi et d'ordonnance touchés par un changement de système	6
1.1.4 Amélioration de la transparence du marché	6
1.1.5 Introduction d'une aide à la personne	6
1.1.6 Amélioration des autres conditions-cadres	8
1.2 Option: révision de la réglementation actuelle	9
1.2.1 Renforcement des loyers usuels	9
1.2.2 Assouplissement des prescriptions en matière d'indexation	10
1.2.3 Suppression de la contestation du loyer initial	10
1.2.4 Suppression de l'obligation des réserves	10
1.2.5 Modification des frais de financement: maintien du principe de répercussion éventuellement assorti de nouvelles règles de répercussion	11
1.2.6 Rejet de la motion Spoerry	12
1.2.7 Soutien sélectif à l'initiative Hegetschweiler	12
1.2.8 Réalisation à titre volontaire de systèmes basés sur la valeur réelle	13
1.2.9 Réalisation à titre volontaire des "baux à long terme"	13
1.2.10 Rejet de restrictions quantitatives à l'acquisition	14
2. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE	
2.1 Thème et mandat	15
2.2 Déroulement et limites	20
2.3 Marché libre ou interventionnisme dans la politique des loyers	21
2.3.1 Loyers libres	23
2.3.2 Révision de la législation actuelle	29

3.	BREF APERÇU DE L'ÉVOLUTION ET DE L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT DU BAIL	
3.1	Contrôle des loyers (1939-1961/66)	30
3.2	Surveillance des loyers (1961-1970)	30
3.3	Libre-formation des loyers (décembre 1970-juin 1972)	31
3.4	Législation contre les abus	31
3.5	Nouveau droit du bail (dès le 1er juillet 1990)	33
3.6	Déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres	35
3.7	Éléments de marché et de coûts dans le droit du bail actuel	35
4.	INFORMATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE	
4.1	Le marché du logement	36
4.2	Activité des commissions de conciliation	43
4.3	Critiques et réalités de l'actuelle législation du bail	45
5.	OPTION: LOYER LIBRE	
5.1	Effets sur l'offre	50
5.2	Considérations sur le concept de loyer libre et sur les perspectives de hausses des loyers	51
5.3	Effets de répartition	55
5.4	Raison d'être et nécessité de réglementation d'un loyer libre	56
5.5	Conditions générales et règles de procédure	57
5.6	Nouvelle définition de l'abus	59
5.7	Modalités de la transition	61
5.7.1	Conditions relatives à l'économie du logement	61
5.7.2	Lissage des hausses: franchises plafonnées	62
5.7.3	Relation entre la franchise et le loyer usuel	63
5.7.4	Échelonnement dans le temps de la libéralisation en vue du loyer libre	64

5.8	Structure juridique	64
5.8.1	Constitutionnalité	64
5.8.2	Modification de la loi et de l'ordonnance y relative	66
5.8.3	Dispositions transitoires	69
5.9	Mesures d'accompagnement	70
5.9.1	Critères d'octroi de l'aide individuelle	71
5.9.2	Coûts de l'aide individuelle	74
5.9.3	Financement de l'aide à la personne	77

6. OPTION: RÉVISION DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE

6.1	Révision de la clause de l'usage local	81
6.2	Modification des dispositions concernant les loyers indexés	83
6.3	Contestabilité plus restreinte du loyer initial	85
6.4	Suppression de l'obligation des réserves en cas de hausse des loyers	86
6.5	Maintien du principe de répercussion de l'évolution des taux hypothécaires sur les loyers	86
6.6	Propositions de l'initiative Hegetschweiler	91
6.7	Les propositions de la motion Spoerry	92
6.8	Propositions abandonnées	93

7. BAUX À LONGS TERMES ET RESTRICTIONS À L'ACQUISITION

7.1	Baux à long terme	94
7.2	Restrictions à l'acquisition	95

ANNEXES

A 1	LIMITES PLAFONNÉES POUR LES AUGMENTATIONS DE LOYER	96
A 2	ANALYSE DES LOYERS USUELS DANS LA LOCALITÉ OU DANS LE QUARTIER	101

BIBLIOGRAPHIE

103

1. RESUME DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

L'opportunité d'un changement de système destiné à libéraliser le marché des loyers a suscité au sein de la commission des opinions divergentes. La ligne de démarcation s'est dessinée entre les positions traditionnelles des partenaires du marché. En d'autres termes, les représentants des milieux immobiliers et des détenteurs de fonds ont accueilli favorablement une nouvelle orientation juridique du bail à loyer, tandis que les porte-parole des locataires et des travailleurs la repoussent en invoquant la nécessité impérieuse de corrections des mécanismes du marché. Un consensus n'a pu être trouvé: les raisons en sont exposées dans ce rapport. C'est pourquoi la commission s'est résolue à présenter les avantages et les inconvénients d'un "pur" marché libre des loyers et d'autres propositions qui vont dans ce sens, à souligner les mesures d'accompagnement nécessaires à une concrétisation du loyer libre et à en esquisser les modalités.

C'est au niveau politique que la décision d'une éventuelle modification de la législation actuelle dans le sens d'un loyer libre doit être prise, sur la base d'un examen de ces informations et arguments.

1.1 Option: loyer libre

1.1.1 Modification de la Constitution

Dans l'hypothèse où le loyer libre ferait l'objet d'une décision de principe favorable, il faudra, selon l'avis quasi unanime de la commission, commencer par procéder à la modification constitutionnelle considérée comme indispensable dans deux expertises.

1.1.2 Réglementation transitoire des loyers par franchises plafonnées

La commission recommande d'introduire, au cas où l'on opte pour un changement de système et dans le but d'amortir l'impact social des hausses de prix prévisibles, une réglementation transitoire limitée dans le temps. La commission propose comme mesures possibles d'instaurer à cette fin soit un système de franchises plafonnées, soit un renforcement des loyers usuels dans la localité ou le quartier. Ces instruments permettraient aux bailleurs d'adapter progressivement le loyer d'un logement au niveau pratiqué sur le marché. Le plafond supérieur de cette franchise dépendra de la durée de la phase transitoire. Si l'on vise à atteindre la libéralisation du marché du loyer sur une période de 10 ans, une augmentation annuelle du loyer de 5% en plus des motifs de hausse actuels ne pourra pas être considérée comme abusive.

La commission rejette une transition plus longue, mais celle-ci pourrait être éventuellement abrégée en fonction de la situation sur le marché.

1.1.3 Nouvelle acception de l'abus et d'autres textes de loi et d'ordonnance touchés par un changement de système

La commission recommande qu'en cas d'introduction du loyer libre, le concept d'abus figurant à l'article 269 CO soit redéfini de la manière suivante: "Les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée en profitant d'une situation personnelle pénible ou d'une position dominante sur le marché".

Il faudrait en outre adapter les articles 269 a-d (loyers non abusifs), 270 et 270 a-e (contestation du loyer) ainsi que les parties de l'ordonnance y relative.

1.4 Amélioration de la transparence du marché

Le système du loyer libre requiert une amélioration de l'information concernant la situation des loyers et leur évolution. La commission propose l'introduction ou l'extension de systèmes d'information sur les loyers.

1.1.5 Introduction d'une aide à la personne

Aux yeux de la commission, tout ménage qui n'est plus en mesure, sous le régime de la libéralisation des loyers, d'assumer financièrement un logement adapté à ses besoins, devrait pouvoir bénéficier d'une aide individuelle.

La commission a disposé, pour apprécier la nécessité et les modalités d'une telle aide, de divers rapports d'experts. Ces rapports traitent des augmentations de loyer probables en cas de libéralisation, des coûts relatifs aux divers scénarios d'allocation de subsides ainsi que des possibilités de financement correspondantes.

L'évaluation des divers scénarios et de leurs répercussions financières est laissée aux autorités politiques. Toutefois, la commission a pris connaissance du fait que l'aide à la personne signifierait, avec des hypothèses réalistes, une dépense annuelle brute de l'ordre de 770 mio à 1,6 mrd de francs. Ces montants dépendent d'une part du modèle choisi (charge locative raisonnable, éventuelle limite supérieure des loyers, etc.) et d'autre part de l'évolution des loyers à la suite de l'introduction du loyer libre ainsi que de l'évolution des salaires. Les chiffres susmentionnés se basent sur des estimations de

l'année 1990. Si l'on prend en compte que depuis lors les loyers ont augmenté en valeur réelle de 10 % alors que les revenus sont restés stables, il faudrait calculer des augmentations de dépenses correspondantes. A l'inverse, selon certains, le niveau des loyers pourrait baisser en raison des changements de perspectives sur le marché du logement, ce qui entraînerait une baisse de l'aide individuelle. Les aides personnelles au logement allouées jusqu'à présent à titre de prestations complémentaires et de prévoyance, que l'on estime entre 200 et 300 Mo de francs, devront être déduites de ces montants.

L'introduction de dépenses de cet ordre de grandeur soulève inévitablement la question de leur financement. La commission estime que la meilleure solution réside dans l'imposition des rentes supplémentaires perçues par les bailleurs. En évaluant ce supplément de revenu à quelque 5 mrd de francs par an, on peut grosso modo prévoir un revenu fiscal supplémentaire qui couvrirait largement les coûts d'une aide à la personne pour peu que l'on adopte un système réaliste de distribution.

La commission renonce à proposer l'instauration d'impôts spéciaux ou de contributions spécifiques et recommande de s'en tenir aux impôts ordinaires. Comme ceux-ci parviennent en premier lieu aux cantons et aux communes, ce sont ceux et celles-ci qui devraient, en accord avec la politique actuelle du logement, se charger de l'aide à la personne.

Cette solution se heurte au problème soulevé des divers niveaux de compétences. Le changement de système dans le droit de bail, qui serait adopté au niveau fédéral, devrait être accompagné de l'obligation ou de la disposition des cantons à introduire et financer l'aide à la personne.

L'incertitude plane sur les chances de voir les cantons introduire de leur plein gré et simultanément l'aide à la personne. Or, les y contraindre se heurte à des obstacles de droit constitutionnel. Il en va de même pour le cas où la Confédération devrait la financer elle-même et donc recourir tout de même à un impôt spécial.

La commission est convaincue cependant que des lois introduisant le loyer libre et l'aide individuelle au logement doivent être introduites simultanément. Elle recommande donc de clarifier cet ensemble de problèmes dans une discussion réunissant la Confédération et les cantons afin de mieux connaître les chances de participation de ces derniers. Il faudrait enfin examiner d'autres modalités de financement envisageables et trouver, dans le cadre de principes fiscaux rationnels, des solutions qui permettent un financement durable de l'aide à la personne au niveau étatique le plus approprié. Il conviendrait en particulier d'étudier de plus près une autre solution, celle d'un impôt foncier généralisé.

1.1.6 Amélioration des autres conditions-cadres

La commission est persuadée que l'éventuelle libéralisation du marché du logement devrait être accompagnée en parallèle de l'amélioration du fonctionnement des marchés du sol, de la construction et des capitaux. Faute de quoi, quant à l'offre, on ne ferait que transposer ailleurs les problèmes. L'examen de ces aspects aurait dépassé le mandat de la commission. On peut toutefois souligner les points suivants:

- Le marché du terrain à construire se heurte à des goulets d'étranglement, entre autres parce que les communes hésitent à équiper leurs terrains à construire et parce que les propriétaires cherchent à les thésauriser. La commission rejoint sur ce point les recommandations de la commission fédérale pour la construction de logements, qui ont déjà été partiellement suivies par le Conseil Fédéral (Office fédéral du logement, 1991).
- La transparence du marché immobilier et foncier devrait, selon l'avis de la commission, être améliorée par l'introduction d'un système d'information couvrant l'ensemble du pays et d'une statistique des prix fonciers.
- Les insuffisances dont souffre le marché hypothécaire ont déjà été examinées par d'autres instances. La commission "Loyer libre" se rallie pleinement aux propositions de la commission d'experts pour le marché hypothécaire concernant l'extension du financement de la construction de logements par de nouveaux modèles (Office fédéral du logement, 1991a).
- La déréglementation s'impose également dans le secteur de la construction. Il faut accélérer les procédures et éliminer un certain nombre de prescriptions de construction et de normes professionnelles devenues désuètes. Quant aux réglementations revêtant un caractère de protection, il faudra discuter des conflits qui peuvent naître de l'opposition entre des objectifs économiques et des objectifs extra-économiques et instaurer le cas échéant de nouvelles priorités. Il faut en outre supprimer le perfectionnisme de la construction, les habitudes onéreuses qui caractérisent les processus de planification et de construction, ainsi que les structures cartellaires.
- Il faut en outre observer en permanence l'évolution démographique pour que les décisions d'investissements puissent être prises sur la base d'une documentation solide et pour que l'on puisse réagir aux nouvelles tendances.

1.2 Option: révision de la réglementation actuelle

Si l'on se dirige vers un marché libre des loyers, on peut fort bien envisager que la transition s'opère dans le cadre qui vient d'être esquissé. Cependant, le changement de système qui suivrait une décision positive de principe nécessiterait un certain laps de temps, abstraction faite des impondérables politiques. C'est pourquoi la commission a également examiné la révision de certains éléments particuliers du droit du bail actuel qui pourraient stimuler l'investissement et améliorer la situation sur le marché. L'opportunité d'une telle révision a soulevé les avis les plus divergents.

De nombreuses propositions n'ont pratiquement été soutenues que par les bailleurs et leurs cercles les plus proches. Il s'agit surtout des propositions de modifications qui menaceraient, aux yeux des locataires, des acquis essentiels de la dernière révision du droit de bail.

1.2.1 Renforcement des loyers usuels

Pour renforcer l'élément marché, les représentants des bailleurs ainsi que quelques-uns des représentants des instances de conciliation et des instances judiciaires ont exprimé le désir de voir attribuer davantage de poids au critère de "loyers usuels dans la localité ou le quartier" au moment de l'appréciation de l'adéquation d'un loyer. Il faudrait en conséquence compléter l'article 269 CO de la manière suivante:

"Le rendement n'est pas vérifié si le loyer se situe dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier".

De ce fait, la jurisprudence serait tenue de s'écarter de la préférence accordée surtout en Suisse romande à la clause du rendement sur celle des loyers usuels.

Les représentants des organisations de locataires rejettent cette modification, estimant que l'élément de marché "usage local" accuse un poids suffisant dans la réglementation en vigueur. Son renforcement aurait pour conséquence d'introduire indirectement, à long terme, les loyers basés sur le marché.

1.2.2 Assouplissement des prescriptions en matière d'indexation

Les partisans d'une augmentation de l'influence du marché recommandent de supprimer purement et simplement le passage de l'article 269 b CO "...le bail est conclu pour une durée minimale de 5 ans et..." et de supprimer ainsi les restrictions temporelles.

En outre, ils suggèrent de supprimer l'article 17 OBLF et d'autoriser à l'avenir la compensation intégrale du renchérissement.

Les milieux des locataires et syndicaux se dressent en particulier contre cette seconde proposition d'amendement. Ils justifient leur opposition en arguant d'une part que le maintien du pouvoir d'achat n'est pas nécessaire sur l'entier du loyer du fait de la rente foncière. D'autre part, la compensation totale du renchérissement n'est plus du tout garantie dans d'autres secteurs (salaires, prix agricoles).

1.2.3 Suppression de la contestation du loyer initial

Les représentants des organisations de bailleurs et des prêteurs hypothécaires se prononcent en faveur de la suppression de la contestabilité du loyer initial et donc de la modification de l'article 270 CO.

Jusqu'à ce jour, les contestations de loyer initial n'ont joué qu'un rôle mineur devant les instances de conciliation et judiciaires. Toutefois, les organisations de bailleurs attribuent à la réglementation en vigueur un effet préventif négatif.

Aux yeux des représentants des organisations de locataires l'extension de la clause de contestation du loyer initial, introduite dans la révision de droit du bail de 1990, constitue un élément indispensable de protection des locataires. Les avis des experts indépendants sont ambivalents sur ce point.

1.2.4 Suppression de l'obligation des réserves

Les investisseurs et les propriétaires préconisent la suppression de l'annonce des réserves exigée par l'article 18 OBLF lors d'adaptations partielles du loyer.

Pour les partisans de cette modification, l'obligation des réserves pénalise rétroactivement les bailleurs qui n'ont pas toujours procédé aux augmentations de loyer auxquelles la loi les autorisait. Enfin, elle serait également défavorable aux locataires

puisqu'elle contraindrait les bailleurs à épuiser les possibilités de hausses de loyer ou à constituer d'importantes réserves.

Les représentants des locataires, des syndicats et des consommateurs, par contre, veulent maintenir l'annonce des réserves qui, à leurs yeux, favorise la transparence et décourage les manoeuvres de séduction caractérisées par des offres initiales alléchantes suivies de rapides hausses de loyer.

Quant aux instances de conciliation et judiciaires, elles n'admettent pas que plus la durée est longue plus l'obligation des réserves surcharge les deux parties contractantes, en particulier lorsqu'une réserve est constituée depuis plusieurs années. Elles estiment par ailleurs que l'élimination de l'obligation des réserves ne résoudrait pas le problème posé par les adaptations ponctuelles des loyers. Ceci est démontré en particulier par le fait que le Tribunal fédéral a clairement exigé des bailleurs une obligation de constituer des réserves, et cela déjà avant l'introduction de l'art. 18 OBLF, sur la base de l'art. 2 CC qui règle la protection de la confiance. La suppression de l'obligation des réserves laisserait cette question aux autorités d'exécution.

1.2.5 Modification des frais de financement: maintien du principe de répercussion éventuellement assorti de nouvelles règles de répercussion

Seule la libéralisation des loyers permettra d'éliminer la répercussion des modifications du taux hypothécaire sur les loyers. C'est pourquoi, aussi longtemps que les coûts seront pris en considération dans le cadre d'une législation contre les abus, on ne pourra éviter de tenir compte du plus important des facteurs de coût, même si on révisé l'actuel régime légal.

L'éventuelle revalorisation des loyers usuels et l'introduction de modèles de financement prévoyant des taux stables pourrait atténuer à moyen terme le problème soulevé par les variations de l'intérêt hypothécaire.

Le maintien du principe de répercussion n'exclut pas la modification de son mécanisme actuel. En ce sens, les représentants des organisations de locataires et de consommateurs - soutenus par quelques experts - recommandent d'adopter pour base de calcul de la répercussion un intérêt moyen à long terme au lieu de l'intérêt hypothécaire du moment.

Les partisans de cette solution estiment qu'elle permettrait de tempérer (lisser) les fluctuations des loyers provoquées par le marché des capitaux et de créer des conditions générales plus sûres pour les parties contractantes de baux à loyer. Cette solution pourrait également constituer un facteur de stabilité. La discussion qui a toujours une forte dimension politique sur la répercussion des variations des taux hypothécaires sur les loyers perdrait de son importance. Si, comme beaucoup le

craignent, les taux d'intérêt hypothécaires devaient accroître leur caractère erratique, le lissage du taux de référence prendrait alors toute sa signification.

Les représentants des bailleurs de logements et de crédits, ainsi que certains experts, sont d'un avis différent. Ils rejettent catégoriquement la proposition d'un taux d'intérêt-référence lissé. A part les problèmes de liquidités qui en résulteraient, ils soulèvent l'incertitude qui entourerait la compensation de pertes éventuelles. On assisterait en conséquence à une augmentation des réserves. Soumises à une pression accrue, les banques tendraient à multiplier les offres d'hypothèques à intérêt stable, ce qui élèverait l'intérêt moyen à long terme. Les deux cas auraient pour résultat une augmentation des loyers. A cela s'ajoute que l'application d'un taux lissé peut avoir des effets négatifs sur la construction selon l'évolution des taux d'intérêt sur le marché.

Partisans et opposants divergent sur la nécessité d'amender la loi pour introduire un taux d'intérêt-référence lissé ou s'il suffirait d'en modifier l'ordonnance.

1.2.6 Rejet de la motion Spoerry

La motion Spoerry demande une modeste péréquation entre les loyers des anciens logements bon marché et ceux des logements nouveaux et donc chers d'un même bailleur. De plus, il conviendrait de prévoir une marge d'action limitée pour des hausses de loyer à condition qu'elles servent à la constitution de provisions destinées à l'entretien des logements.

Les deux demandes ont été rejetées par la commission. Leur réalisation alourdirait encore la réglementation par l'introduction de mesures de contrôle du maintien de l'affectation. Elles présentent en outre le danger de privilégier les investisseurs possédant un parc de logements d'ancienneté diverse. Enfin, la commission estime défavorable le rapport coûts/bénéfice.

1.2.7 Soutien sélectif à l'initiative Hegetschweiler

La commission n'est pas entrée explicitement en matière sur "l'initiative Hegetschweiler", puisque les principales demandes de révision recouvraient les thèmes traités par la commission.

Les autres propositions concernent pour la plupart des modifications mineures sur lesquelles la commission ne veut pas se prononcer expressément. Leur opportunité pourrait cependant être examinée en cas de révision de la réglementation actuelle.

A l'exception des représentants des organisations de locataires, les membres de la commission soutiennent par contre la proposition d'autoriser des rénovations pour les logements dont le bail a été résilié par le locataire. En conséquence, il faudrait compléter l'article 260, al. 1 CO de la manière suivante:

"Le bailleur n'a le droit de rénover ou de modifier la chose que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et qu'il ne lui a pas signifié son congé".

L'opposition des organisations de locataires contre ce complément n'est pas tellement de nature matérielle. Elle se dresse bien davantage contre la ligne générale de l'initiative qui tend, à leurs yeux, à introduire la libéralisation du marché du loyer.

1.2.8 Réalisation à titre volontaire de systèmes basés sur la valeur réelle

En ce qui concerne l'introduction d'un système basé sur la valeur réelle pour le financement et la formation des loyers de bâtiments d'habitation, telle que le préconise en partie la littérature spécialisée (Welti 1981; Gugelmann 1992), tous les membres de la commission, à l'exception de représentants des associations de propriétaires, reconnaissent la problématique latente qu'engendre le dualisme entre dette réelle et dette nominale. Ils voient de telles innovations comme d'éventuels moyens d'atténuer les problèmes de financement et les fluctuations des loyers. Ils estiment cependant que les formes de calcul y relatives n'ont pas besoin d'être inscrites dans une réglementation car elles peuvent être concrétisées sur une base volontaire dans le cadre de l'article 269a lit. d CO.

Les bailleurs font remarquer que ces systèmes peuvent conduire à des problèmes pour le capital propre exposé au risque et que l'on ne peut guère envisager d'étendre à l'ensemble des usages de gestion dans la branche (amortissements, etc.) un mode de pensée basé sur la valeur réelle.

1.2.9 Réalisation à titre volontaire des "baux à long terme"

La commission apprécie l'intention du Conseil Fédéral d'envisager la possibilité d'un bail à long terme destiné à encourager des formes intermédiaires entre location et propriété.

Elle estime cependant que ces innovations ne nécessitent pas de nouvelle réglementation. Les objectifs visés par le bail à long terme peuvent être réalisés déjà aujourd'hui sur une base volontaire. En ce sens, la commission suggère que l'on fasse mieux connaître des modèles correspondants.

1.2.10 Rejet de restrictions quantitatives à l'acquisition

La commission estime que le moment n'est pas adéquat pour l'introduction de restrictions à l'acquisition de propriétés foncières et qu'en plus, leurs chances de réalisation sont inexistantes, d'autant plus qu'elles seraient, selon toute probabilité, soumises à un amendement constitutionnel.

2. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

2.1 Thème et mandat

Le droit de bail compte parmi les domaines les plus importants et les plus délicats de la politique du logement. Il ne se borne pas à fixer la façon d'utiliser et de disposer d'un bien vital auquel se rattachent en général de forts liens émotionnels. L'intervention d'une législation en matière de formation des prix des loyers a des répercussions sur la construction et les marchés du sol, de la construction et des capitaux qui y sont liés ainsi que sur l'ensemble de l'économie. Le droit de bail interfère ainsi avec des intérêts très divers, ce qui mène inévitablement à des conflits d'objectifs et des désaccords politiques.

Les discussions sur le droit de bail ne datent pas d'hier, en Suisse comme à l'étranger. Et l'on se pose toujours les mêmes questions de fond: l'État doit-il limiter la liberté contractuelle entre bailleurs et locataires? Si oui, quel doit être le degré d'intervention des pouvoirs publics? Les prescriptions relevant du droit des cartels ou les instruments de droit privé tels l'interdiction de l'usure et l'empêchement de tirer profit d'une situation personnelle pénible suffisent-ils à protéger le locataire ou faut-il des réglementations plus complètes? Celles-ci doivent-elles se limiter à la protection contre la résiliation ou doivent-elles également comprendre le niveau des loyers?

Dans le passé, l'on a répondu de diverses façons à ces questions, en fonction des priorités socio-politiques, de la conjoncture économique générale et de la situation sur le marché du logement. Si pendant la période de libéralisme classique le rôle de l'État se limitait à des interventions ponctuelles aux niveaux communal et cantonal, la Confédération édicta, après 1917, différentes réglementations plus ou moins strictes. L'ensemble de la Suisse ne connut la libre formation des prix qu'en 1971 et 1972, pendant 18 mois environ.

Depuis la fin des années 80, les débats sur le droit de bail ont repris pour diverses raisons. La liste des nombreuses interventions parlementaires (voir p. 17) en donne également l'illustration. La conjoncture économique favorable de la seconde partie des années 80 a accru les déséquilibres sur le marché du logement. La forte croissance de la population et la hausse des revenus ont accru la demande de logements. Parallèlement, on assistait à un ralentissement de la construction. Comme le montre une étude récente

(Farago et al. 1993), différents facteurs sont responsables de la baisse des investissements. L'une des causes toujours invoquée par les investisseurs est le droit de bail. Celui-ci a été révisé le 1er juillet 1990. A côté des questions de procédure, la révision touchait surtout le droit de contester le loyer initial, les "réserves" de hausses de loyer, les délais des prolongations et la contestation de la résiliation.

Cette révision mettait les investisseurs dans une situation d'insécurité durable. Cela moins à cause des nouvelles prescriptions que de la perte de confiance générale engendrée par le cadre légal et par le manque de clarté des réglementations et procédures.

Mais l'insécurité ne frappait pas que les bailleurs. Les charges financières pouvant être répercutées sur les loyers, la spectaculaire hausse des taux hypothécaires après 1989 a conduit à une sensible hausse des loyers qui a touché une grande partie des locataires. Le droit de bail devenait contesté aussi par les locataires, de plus en plus nombreux à demander la suppression du mécanisme de répercussion, mais pour des raisons différentes de celles des bailleurs. Alors que les locataires voulaient une limitation de la répercussion des hausses de taux hypothécaires sur les loyers, la Banque Nationale désirait aussi supprimer ce mécanisme mais pour des raisons de stabilité politique. Les banques se plaignaient en général de la limitation politique de leur liberté d'action, toujours considérablement compromise par l'impact sur le marché hypothécaire.

Interventions parlementaires concernant le droit de bail et l'aide à la personne:

- 89.508 Motion Rechtsteiner du 15. 06. 1989
Instauration du contrôle des loyers
- 89.516 Motion Ziegler du 20. 06. 1989
Moratoire sur les loyers
- 89.814 Motion Leuenberger du 15. 12. 1989
Loyers à l'abri des taux hypothécaires
- 90.089 Motion de la minorité de la commission du Conseil National du
20.02.1991
5e adaptation des taux hypothécaires
- 90.350 Motion de la fraction FDP du 08. 08. 1990
Loyers à l'abri des taux hypothécaires
- 90.762 Motion Meizoz du 02. 10. 1990
Suppression du mécanisme liant les loyers aux taux hypothécaires
- 90.777 Motion Reimann Fritz du 03. 10. 1990
Subventionnement des loyers
- 90.838 Motion Thür du 04. 10. 1990
Consolidation des taux hypothécaires
- 90.839 Motion Thür du 04. 10. 1990
Subventionnement des loyers
- 91.3348 Motion Rechsteiner du 03. 10. 1991
5e hausse des taux hypothécaires. Arrêté fédéral
- 92.3138 Motion Spoerry du 20. 03. 1992
Péréquation des loyers
- 92.3213 Motion De Dardel du 11.06. 1992
Congés pour retard dans le paiement du loyer
- 92.3232 Motion Keller du 16. 06. 1992
Déduction fiscale des frais de loyer
- 92.3576 Motion Baumberger du 18. 12. 1992
Passage d'un système de loyers déterminés par les coûts à un système de
loyers libres

92.445	Initiative parlementaire Hegetschweiler du 16. 12. 1992 Modification du droit de bail, titre 8e du code des obligations
93.421	Initiative parlementaire Ducret du 16. 03. 1993 Exceptions concernant les loyers abusifs
93.429	Initiative parlementaire Hegetschweiler du 19. 03. 1993 Modification du droit de bail, titre 8e du code des obligations
(nouveau)	
93.3003	commission du Conseil des États du 10. 03. 1992 Arrêté fédéral visant à encourager des contributions cantonales aux loyers et aux intérêts hypothécaires

L'actualité des débats sur le droit de bail et les conditions-cadres plus libérales exigées par les investisseurs a été renforcée, sur le plan économique, par la demande d'un vaste programme de revitalisation de l'économie suisse. Le Conseil fédéral a donc également décidé de faire examiner le droit de bail par une commission d'étude. Par la même occasion, il lui a demandé d'éclaircir les questions se posant en prolongement de l'initiative ville-campagne dans le programme complémentaire du Conseil fédéral en matière de droit foncier. La commission a, dans ce cadre, et conformément aux instructions du DFJP du 18 mars 1992, examiné les problèmes suivants:

- loyers libres

Examen de la législation existante sur la formation des loyers; faut-il la faire évoluer dans le sens des loyers libres? Si oui, comment envisager une telle révision? Quelles seraient les conséquences de loyers plus libéralisés, notamment sur le niveau général des loyers, sur l'indice national des prix à la consommation, sur l'offre de logements et sur la répartition des logements? La commission doit aussi évaluer, le cas échéant, des mesures d'accompagnement, telle l'aide à la personne.

- baux à long terme

Élaboration de bases légales sur les baux à long terme, p. ex. dans le sens d'une renonciation contractuelle par le bailleur à la résiliation, contre rémunération.

- limitations quantitatives à l'acquisition d'immeubles

Élaboration de modèles sur la limitation quantitative à l'acquisition d'immeubles.

La commission d'étude se compose des membres suivants:

Bruno Hediger,	président du Tribunal des Baux du Canton de Zurich (Président)
Philippe Biéler,	secrétaire romand de l'Association suisse des locataires (ASLOCA)
Heinz Birrer,	secrétaire de l'Autorité cantonale de conciliation de Lucerne (jusqu'en septembre 1992)
Jean-Pierre Ding,	secrétaire général de la Fédération Romande Immobilière (FRI)
Hans Dora,	commission de conciliation pour les conflits en matière de baux, Bâle (dès septembre 1992)
Myriam Forni,	directrice commerciale du forum des consommatrices suisses
Serge Gaillard, Hanspeter Götte, Peter Gugelmann,	secrétaire de l'Union syndicale suisse (dès mars 1993) directeur de l'Association suisse des propriétaires DR. GUGELMANN WIRTSCHAFTBERATUNG, expertises, 8038 Zurich
Christine Habermacher-Droz, Germain Hennet,	présidente du Tribunal des Baux du Canton de Vaud Premier secrétaire de l'Association suisse des banquiers
Beat Kappeler,	secrétaire de l'Union syndicale suisse (jusqu'en décembre 1992)
Kurt Keller,	membre du comité de l'Association suisse pour la prévoyance de l'économie privée, directeur de la Caisse de Pension Migros
Albert L. Petermann,	secrétaire général de l'Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier
Jean-Paul Rey,	secrétaire général, Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier
Rudolf H. Strahm,	conseiller national, président de l'Association suisse des locataires, section Alémanique
Assesseurs de la Confédération: Dieter Biedermann,	Office fédéral de la Justice, office du cadastre et du droit foncier
Peter Gurtner,	directeur-suppléant, Office fédéral du logement
Urs Plavec,	Département fédéral des finances
Walter Tobler,	chef de section, Office fédéral du logement
Max Zumstein,	conseiller scientifique, Office fédéral des questions conjoncturelles
Secrétariat: Peter Marti, Ernst Hauri,	METRON S.A. Office fédéral du logement

2.2 Déroulement et limites

La commission s'est réunie pour la première fois le 16 juin 1992 et a tenu en tout dix séances plénières, en plus de différentes séances en groupes restreints, pour discuter des loyers libres et des baux à long terme. Des experts, qui avaient élaboré des rapports sur les thèmes "comportement des investisseurs", "loyers libres" et "aide à la personne" ont été entendus lors de deux séances. La commission a accepté le rapport final dans sa séance du 24 juin 1993.

La commission a axé son travail sur le droit de bail, avec comme priorité l'utilisation des logements. Après un débat d'entrée en matière, elle a renoncé à traiter en détail des autres points figurant dans le mandat. Les bailleurs comme les locataires sont d'avis que le problème des baux à long terme peut attendre. La commission a constaté que des modèles fonctionnaient de longue date en la matière. Elle encourage ces contributions volontaires qu'il faut faire connaître. Par contre, elle se prononce contre des mesures législatives supplémentaires.

De même, elle a unanimement jugé superflu de limiter davantage l'acquisition d'immeubles. Ce n'est plus une priorité aujourd'hui vu la conjoncture du marché foncier et de la construction. Cela irait à l'encontre des dérégulations exigées et ne correspondrait pas à la situation actuelle du marché, caractérisée par la détente des loyers, la baisse de la demande et le nombre croissant de logements vacants. Toutefois la commission ne s'exprime pas sur les éventuelles limitations touchant les résidences secondaires et les appartements de vacances. Le remplacement possible de la Lex Friedrich par des mesures de plafonnement moins discriminatoires relève du domaine de l'aménagement du territoire.

La commission n'a pas pris position non plus sur la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres, un projet de loi sur ce sujet devant d'ici peu être transmis au Parlement.

Pour ce qui concerne la méthode de travail de la commission et le caractère politique de ses décisions, on ne peut s'attendre, de par la nature même des problèmes analysés, ni à des opinions convergentes ni à des recommandations unanimes sur la plupart des points. La commission s'est cependant efforcée de juger objectivement des avantages et inconvénients des loyers libres comme de la réglementation en vigueur, d'aborder ouvertement les problèmes et de réfléchir à d'autres solutions possibles avec les mesures qui devraient les accompagner.

La composition de la commission n'était pas paritaire. L'on a cependant essayé d'y représenter tous les milieux intéressés au marché du logement. Les bailleurs disposaient de 5 sièges, les associations de locataires de 2. Diverses associations économiques et syndicats en occupaient 3, les 4 autres revenant à des experts (notamment en droit du bail). Dans ces circonstances, des votes formels sur des révisions fondamentales ou sur des points particuliers de révision n'auraient présenté que peu d'intérêt. La commission a préféré évaluer les opinions respectives et présenter dans son rapport les différents points de vue.

Les recommandations de la commission sont résumées dans le chapitre 1. Le chapitre 2 esquisse la situation actuelle et commente les avantages et les inconvénients d'un changement de politique du logement. Le chapitre 3 traite de l'évolution et de l'état actuel du droit de bail. Le chapitre 4 propose une vue d'ensemble de la situation sur le marché du logement et analyse la portée des effets négatifs du droit de bail en vigueur. Dans les chapitres 5 et 6, la commission propose les mesures d'accompagnement et les modifications juridiques nécessaires que ce soit dans le cas d'un changement de système vers les loyers libres ou dans le cas d'une simple révision de la législation actuelle. Le chapitre 7 contient quelques considérations sur les baux de longs termes et la limitation de l'acquisition des immeubles. Enfin, le rapport contient diverses annexes et une bibliographie.

2.3 Marché libre ou interventionnisme dans la politique des loyers

La commission a commencé son travail en examinant les différentes positions, ce qui a fait ressortir les conflits connus sur la finalité et les moyens des différentes politiques du logement. Ceux-ci s'expliquent entre autres par le fait que la valeur et la fonction sociale de l'habitat ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Les avis divergent également en ce qui concerne l'attribution des droits de jouissance et de disposition aux différents acteurs du marché du logement. C'est pourquoi les jugements de valeur individuels et les liens avec les groupes d'intérêts ont une importance décisive en matière de droit de bail.

Personne ne conteste le fait que chacun a le droit de participer de façon appropriée au bon fonctionnement de la société. Appliquer au logement ce droit signifie entre autres empêcher les abus lorsque les forces sont inégales, rémunérer honnêtement les facteurs de production engagés dans le logement, conserver le capital investi, reconnaître des

contrats de location qui rendent possible l'entretien du logement durant de nombreuses années, intégrer les groupes de population défavorisés et partager équitablement les rentes foncières.

Tout le monde reconnaît également que le marché, en tant que système régulateur, garantit l'utilisation économiquement efficace de biens rares.

Mais, alors qu'une partie de la commission attire l'attention sur les particularités du marché du logement et juge que des interventions régulatrices sont indispensables, l'autre partie pense que cela est superflu et craint même des conséquences contre-productives pour les locataires. Les conséquences de la réglementation sur la protection des locataires sont contestées: pour les partisans des loyers libres, la réglementation étatique réduit la construction de logements, ne permet pas l'utilisation optimale de l'habitat, denrée rare en soi, et limite la mobilité des locataires. Les opposants aux loyers libres jugent minimes les inconvénients de cette réglementation, en particulier en ce qui concerne la construction de nouveaux logements, et les quelques désavantages envisageables sont largement compensés par les objectifs socio-politiques déjà atteints. Les opposants aux loyers libres mettent les valeurs socio-politiques au premier plan. C'est-à-dire, par exemple, la prise en compte des groupes de demandeurs économiquement plus faibles ou des aspects extérieurs à l'habitation elle-même, comme l'environnement du logement ou certaines qualités immatérielles, qui n'ont aucune caractéristique de "marchandise". De plus, il y a toute la question de la répartition, question que les critères économiques ne peuvent pas résoudre et qui a une grande importance politique pour une population qui est à 70% locataire. Les bailleurs eux non plus ne nient pas les problèmes politiques de répartition causés par l'introduction des loyers libres. Mais des mesures sociales d'accompagnement devraient y remédier.

Vu cette situation, la commission a opté pour une double démarche. En tenant compte du manque d'efficacité de la réglementation actuelle et de ses lacunes dans l'allocation des logements, elle s'est montrée prête à examiner tout d'abord un modèle hypothétique de marché, avec les réglementations transitoires et les mesures d'accompagnement nécessaires.

Vu les difficultés d'ordre constitutionnel et politique prévisibles pour un tel projet, la commission a décidé à l'unanimité d'étudier, parallèlement à la solution des loyers libres, une révision plus pragmatique de la réglementation en vigueur, réalisable à plus court terme.

Une dernière remarque s'impose par rapport à cette décision. Les défenseurs des loyers libres considèrent que toute intervention de l'État dans la formation des prix est la moins bonne solution. Ils ne peuvent dès lors montrer de l'intérêt à classer par degré de "nuisance" les différents régimes de loyers. Pourtant l'intensité des interventions a des conséquences déterminantes. La commission estime qu'en Suisse l'on ne peut pas parler d'un contrôle classique des loyers, contrairement à ce que l'on dit souvent.

Malgré toutes les restrictions, le droit de bail suisse est, aujourd'hui comme hier, toujours considéré comme relativement libéral au niveau international (Wiktorin 1993). Les adversaires de la libéralisation du marché sont conscients de l'importance des investissements dans toute politique du logement. Les accusations de raisonner uniquement en termes de coûts ne reposent sur aucune réalité. En effet, dans le système actuel déjà, des mécanismes de marché influencent la formation des loyers par différents mécanismes.

Certes, cela reste encore à démontrer, il n'existe aucune preuve empirique que des interventions plus restrictives sur les loyers auraient les conséquences redoutées avec raison. Pourtant, il ne faut pas se leurrer: il est difficile de vérifier les effets de la protection des locataires, parce que beaucoup d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Il n'est donc pas vraiment important de relever la question de ces éventuels effets négatifs dans la problématique fondamentale de l'introduction des loyers libres. Mais cela aide à garder dans une proportion raisonnable les effets négatifs attribués à la réglementation en vigueur.

2.3.1 Loyers libres

Dans le système des loyers libres, seul le rapport entre l'offre et la demande détermine le prix exigé pour la jouissance de l'habitat; aucune réglementation étatique n'intervient. Il ne s'agit pas de laisser le champ libre aux comportements illicites. Cependant, dans les loyers libres, seul le fait d'exiger un loyer en profitant de la situation du demandeur sur le marché et/ou d'un locataire en situation pénible est considéré comme abusif.

- Arguments en faveur des loyers libres

Pour les défenseurs des loyers libres, ce n'est qu'en cas de libre formation des prix que les loyers peuvent garantir la production et l'utilisation efficaces de l'habitat. Avec les loyers libres, un investisseur peut juger de l'intérêt de construire des logements, en fonction des bénéfices réalisables par rapport à d'autres formes de placement. Les modifications du niveau des loyers et de leur structure se chargent d'adapter l'offre à la demande. Les logements sont construits et utilisés en fonction de leur degré de rareté. Si le loyer est libéré de privilèges et de distorsions, la demande en surface habitable et en qualité de logement mènera à une différenciation entre différentes catégories de locataires et va se modérer. La construction de logements sera également plus attrayante. Une augmentation du nombre de nouvelles constructions devrait donc en résulter. En outre, les zones à bâtir jusqu'à présent bloquées seront davantage offertes sur le marché.

Les locataires profitent d'une plus grande offre de logements et d'une plus grande concurrence entre les offreurs. Dans les loyers libres, la fourchette des loyers entre anciens et nouveaux appartements se réduit et est davantage déterminée par l'aspect qualitatif des logements. Le marché permet ainsi d'adapter l'habitat aux besoins individuels. La réglementation actuelle encourage les locataires à occuper le plus longtemps possible un appartement choisi une fois pour toutes, même si, au fil du temps, leur besoin d'espace, leurs revenus et leurs préférences se modifient. Par contre, avec le marché libre, il devient intéressant de changer plusieurs fois de logement en fonction du besoin d'espace et au fur et à mesure que la famille s'agrandit ou diminue, puisque la grandeur de l'appartement influence davantage le loyer qu'aujourd'hui. Ces adaptations, qui réduiront les files d'attente et la sous-occupation souvent critiquée de l'habitat, relancent le marché des anciens appartements.

Une autre raison de préconiser les loyers libres est que ce système réduira fortement les coûts de la mobilité des travailleurs. Aujourd'hui, si les locataires envisagent de déménager dans une autre localité, ils doivent s'attendre à un loyer plus élevé, car ils ne connaissent en général personne pour leur céder un appartement à un prix intéressant sans passer par la filière officielle. Enfin, certains font remarquer que, en cas de loyers libres, le sort des personnes socialement désavantagées et des marginaux s'améliore. Actuellement, les propriétaires de logements bon marché voient défiler nombre de demandeurs, et ils peuvent choisir ceux qui, d'après eux,

présentent les caractéristiques les plus favorables. Les personnes socialement désavantagées se voient ainsi contraintes de se tourner vers les nouveaux logements chers. L'augmentation de l'offre résultant de la situation de marché devrait donner à ces groupes davantage de chance de trouver un logement adéquat.

Pour beaucoup, cela conduirait à supprimer les inefficacités du système de répartition. L'argument de la répartition pour justifier les interventions sur le marché, est jugé faible. Tous les bailleurs ne sont pas riches, ni tous les locataires pauvres. Tous les bailleurs ne profiteront pas du passage aux loyers libres, tous les locataires n'en souffriront pas. La distinction en différents groupes de population n'est pas pertinente sur le plan de la répartition.

A cela s'ajoute qu'aussi bien locataires que bailleurs jouent le rôle d'autres agents économiques: épargnants, débiteurs, assurés, consommateurs... Ils sont donc aussi touchés par les interventions dans la formation des prix motivée par la répartition. C'est pourquoi personne ne peut ne fût-ce qu'estimer les effets finaux et personnels de ces interventions. L'on ne peut que supposer qu'elles favoriseront souvent ceux qu'elles ne visaient pas à l'origine.

Enfin, le marché du logement ne sera plus directement concerné par des modifications intervenant sur le marché des capitaux.

- Le marché du logement est-il un cas particulier?

De nombreux observateurs sont d'avis que le fonctionnement du mécanisme des prix fixe des règles du jeu bien définies, qui ne correspondent pas aux particularités du marché du logement. Le principe de l'économie de marché est donc proposé pour un domaine auquel il n'est pas applicable, vu que les conditions de libre-concurrence ne sont pas remplies. Dès lors, les résultats attendus ne sont qu'en partie compatibles avec les objectifs économiques et socio-politiques principaux. Il ne suffit pas de corriger les résultats du marché par des transferts financiers uniquement; il faudrait plutôt s'attaquer aux effets négatifs dans une phase antérieure des mécanismes du marché.

D'une manière générale, l'on reconnaît que le marché du logement présente certains caractères spécifiques, notamment les coûts de transaction élevés, le manque de mobilité du bien en question, l'hétérogénéité de l'offre de logement, les conditions favorables à la création de monopoles locaux, le manque de solutions de substitution pour le demandeur, la longueur des délais pour récupérer l'argent investi dans les logements, une transparence insuffisante du marché et une longue durée de vie. De plus, les appartements ne sont en général que loués. Tout cela crée une dépendance durable vis-à-vis de l'offreur, contrairement à la plupart des autres biens.

Pour les défenseurs des loyers libres, toutes ces particularités ne suffisent de loin pas à affirmer que le marché libre est un échec. Au contraire, ils font remarquer que les interventions de l'État ont même aggravé les problèmes liés à la structure du marché. Pour les autres "écoles", les particularités du marché du logement suffisent à douter des effets positifs qu'entraînerait un éventuel changement de système.

- Arguments contre les loyers libres

Les adversaires des loyers libres contestent l'argument selon lequel les loyers libres augmentent les possibilités d'investissement et élargissent d'une façon générale l'offre de logements. En effet, les nouveaux logements sont déjà aujourd'hui construits selon les lois du marché. L'investisseur peut, selon la loi, exiger un loyer lui garantissant une marge de bénéfice raisonnable. Si malgré cela, l'on construit trop peu de logements, c'est à cause des problèmes survenant sur les marchés du sol, des capitaux et de la construction. De même, ce n'est pas le droit de bail qui est responsable des nombreux logements vacants, mais bien la différence entre le prix de l'offre et le pouvoir d'achat du demandeur. Si, en régime de marché libre, l'espace habitable existant est utilisé de façon efficiente, c'est-à-dire si la sous-occupation diminue, la demande reculera. On peut donc douter que l'on investira davantage dans la construction d'appartements à louer. Guidés par un comportement rationnel, les bailleurs fixeront des prix en-dessous de ceux du marché pour réduire l'offre de logement et minimiser ainsi les coûts de transaction, cela même après la suppression des interventions sur les prix. Un simple changement de système ne fera donc pas disparaître les files d'attente et les problèmes qu'elles impliquent. L'on craint de surcroît que l'évolution des appartements à louer, des valeurs immobilières et de la construction en particulier ne soit encore plus qu'aujourd'hui tributaire de la conjoncture économique. Dans une phase de relance, le secteur du bâtiment serait stimulé par une hausse des revenus, et dès la prochaine récession il reculerait à nouveau très nettement, ce qui rendrait pour le moins difficile la stabilisation de la demande de construction, pourtant tant réclamée.

En théorie, les loyers libres devraient réduire la sous-occupation des logements. Toutefois, des études empiriques font douter de cette hypothèse. Ainsi le recensement des logements de 1990 montre que les anciens appartements ont été utilisés de façon à peine plus extensive que les nouveaux ou les rénovés. De plus, on peut être surpris de la différence d'appréciation que certains font entre le secteur locatif et le secteur de la propriété du logement. Le taux d'occupation des appartements et maisons familiales habités par leur propriétaire n'est en règle générale pas plus élevé, et l'on ne parle pourtant pas d'une mauvaise utilisation de l'espace habitable. Vu sous l'angle des coûts du logement, cette différenciation n'a aucun sens non plus. Alors qu'en propriété, il est évident que les charges

correspondent aux coûts, ce comportement n'est pas admis dans le secteur locatif, pour les raisons les plus diverses.

Un inconvénient important avancé par les adversaires des loyers libres est la modification dans la répartition des revenus qu'entraînera un changement de système. A leurs yeux, ce serait attribuer une rente aux bailleurs aux dépens des locataires, rente à laquelle ils ne peuvent prétendre puisque les contrats de location ont été conclus selon la législation actuelle de protection du locataire. Les locataires ne sont pas les seules victimes de cette redistribution; tout le monde en subit les conséquences parce qu'elle occasionne des coûts sous forme d'aide à la personne.

"L'habitat" représente pour beaucoup un bien particulier. En louant ou en achetant un appartement, l'on ne reçoit pas simplement un toit que l'on peut échanger comme les autres biens dès que l'occasion se présente. Le logement et le domicile constituent en règle générale le point de départ d'un réseau de relations sociales indispensables pour surmonter les problèmes quotidiens. En obligeant à changer davantage de logement, les loyers libres renforcent le déracinement social, ce qui coûte finalement cher à tout le monde.

Enfin, l'on craint également que les loyers libres ne créent une ségrégation sociale dans la localisation des logements et ne favorise ainsi des conflits sociaux. Les groupes de population à revenus élevés se concentrent dans les endroits les plus chers, les moins favorisés devant se contenter de loyers plus avantageux dans des lieux moins bien situés. Les graves conséquences de cette situation sont déjà observables actuellement dans plusieurs pays.

Les délibérations de la commission ont montré que personne ne s'est en fin de compte laissé convaincre par les points de vue et les arguments de l'autre partie. Par contre, la commission tout entière s'est accordée à dire qu'une éventuelle introduction des loyers libres ne pourrait se faire du jour au lendemain. Il faudrait prévoir une réglementation transitoire, le temps d'amener successivement les loyers des anciens appartements au niveau du marché. La commission prévoirait notamment, pour atteindre cela, une franchise plafonnée, ce qui permettrait non seulement au bailleur d'augmenter chaque année le loyer suite à la hausse des coûts, mais de l'augmenter aussi d'un certain pourcentage supplémentaire.

Personne ne conteste le fait que la solution des loyers libres doit s'accompagner d'un règlement minimal protégeant des abus. Le droit des cartels et celui des obligations en contiennent déjà des dispositions, qui sont présentées dans le rapport. Enfin, la

commission a unanimement reconnu que tous les ménages n'avaient pas les moyens de payer le prix du marché pour un appartement répondant à leurs besoins. C'est pourquoi elle a expliqué quelle forme pourrait revêtir un modèle suisse d'aide à la personne, quels en seraient les coûts et comment se réglerait son financement. Le rapport contient également des détails à ce sujet.

2.3.2 Révision de la législation actuelle

La commission a aussi étudié la révision du droit de bail en vigueur qui pourrait être mise en place au lieu des loyers libres. Ainsi pourrait-on améliorer les dispositions actuelles en vue d'améliorer la répartition, d'augmenter les rendements, de supprimer les formalités et procédures inutiles, et de contribuer à la déréglementation de l'économie suisse.

Dans cette optique, la commission s'est prononcée au sujet des loyers usuels dans la localité ou le quartier, de l'indexation des loyers, du droit de contester le loyer initial, de l'obligation des réserves, de la réglementation sur la répercussion ainsi que de la compensation des loyers et des amortissements en rapport avec la motion Spoerry. L'initiative parlementaire Hegetschweiler a été également brièvement analysée, ses propositions de révision ne se recoupant souvent pas avec les thèmes de ce rapport. Par contre, les propositions de modification moins importantes n'ont pas été analysées plus avant.

Ici également, la commission n'est parvenue que très rarement à un consensus pour les points de révision mentionnés. La commission présente toutefois des modifications de loi à ce propos, qui ont aussi pour but d'imposer des limites plus strictes à la jurisprudence, là où l'interprétation de quelques directives a été un peu trop laxiste par rapport à la ratio legis ces dernières années.

3. BREF APERÇU DE L'ÉVOLUTION ET DE L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT DU BAIL

Si la libéralisation du marché du logement est depuis toujours un enjeu essentiel de la politique du logement, la Suisse n'a connu que de courtes périodes de loyers libres depuis l'entrée en vigueur du CO en 1912.

3.1 Contrôle des loyers (1939-1961/66)

Disposant des pleins pouvoirs exceptionnels, le Conseil fédéral introduisit petit à petit, dès 1936, un contrôle des prix, qui aboutit en septembre 1939 à l'interdiction générale d'augmenter les prix sauf autorisation spécifique (économie de guerre). Sans autorisation, les loyers ne pouvaient dépasser le niveau du 31 août 1939. Les autorisations étaient accordées pour des cas particuliers, à savoir si le propriétaire avait apporté des améliorations conférant une plus-value au logement ou s'il réalisait des rendements insuffisants. Les organes cantonaux de contrôle des prix fixaient le loyer autorisé pour chaque nouveau logement en fonction des coûts de construction.

Le contrôle des loyers s'accompagnait d'une protection relativement importante contre la résiliation. La résiliation d'un bail par le propriétaire, valable selon le CO, pouvait être annulée à la demande du locataire, pour autant qu'elle apparaisse comme injustifiée dans la situation précise.

Le contrôle général des loyers fut en partie supprimé en 1954: les appartements construits après 1947 en particulier n'étaient plus soumis au contrôle fédéral des prix. Dès 1961, le régime de la surveillance des loyers pour les anciens appartements fut progressivement introduite, pourtant le régime de contrôle resta en vigueur jusqu'à fin 1966 dans certaines grandes agglomérations.

3.2 Surveillance des loyers (1961-1970)

L'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 introduisait la surveillance des loyers, qui entra en vigueur le 15 avril 1962, accompagnée de l'ordonnance y relative. Cette même

année vit la suppression totale des prescriptions concernant les baux dans plus de 1100 communes. D'autres communes suivirent le mouvement en 1963 et 1965.

La surveillance des loyers autorisait la libre-fixation du loyer par les parties contractantes. Les bailleurs étaient obligés d'informer par écrit les locataires et les autorités cantonales compétentes des hausses de loyer. C'est dans ce but que fut introduit en 1965 un formulaire obligatoire. Les prix manifestement surfaits pouvaient être abaissés d'office. Le locataire ne pouvait pas ensuite s'opposer aux hausses de loyer n'excédant pas 5%, pour autant que le propriétaire ne néglige pas l'entretien du logement. Plus tard, ces hausses jusqu'à 5% n'étaient tolérées que si elles s'alignaient sur les durées de validité fixées par l'arrêté fédéral alors en vigueur (3 ans) (Kleps 1969).

La protection renforcée contre la résiliation introduite sous le régime du contrôle a continué sous la période de surveillance des loyers.

3.3 Libre-formation des loyers (décembre 1970 - juin 1972)

Le 19 décembre 1970, les dispositions constitutionnelles concernant l'introduction de mesures de contrôle des prix plus restrictives arrivèrent à échéance et la surveillance des loyers fut supprimée dans toutes les communes qui y étaient encore soumises. Les parties pouvaient désormais convenir librement du loyer. Les limitations extraordinaires de la résiliation furent supprimées par la même occasion. Du reste, le CO avait été modifié de manière à ce que les locataires puissent faire appel au juge pour une prolongation du bail de 3 ans au plus dans la mesure où la fin du contrat aurait pour eux ou leur famille des conséquences pénibles sans que l'intérêt du bailleur ne le justifie (maladie, grand âge, etc.).

3.4 Législation contre les abus (1972 - 1990)

L'article 34septies de la Constitution accepté le 5 mars 1972 par le peuple et les cantons autorisait la Confédération à édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres afin d'encourager la conclusion d'accords pris en commun et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement. De plus, la Confédération fut chargée d'édicter, en période de pénurie de logements, des

prescriptions protégeant les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs. La lutte contre les abus sur la base de prescriptions législatives vint au centre de la discussion politique, tandis que la lutte paritaire contre les abus au moyen de contrats-cadres de bail était devenue secondaire, bien qu'à l'origine le Conseil fédéral l'avait conçue comme seul instrument.

Le 30 juin 1972 fut promulgué l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL). Il ne devait initialement être appliqué que jusqu'au 6 juillet 1977. Il fut cependant prorogé trois fois et finalement abrogé le 1er juillet 1990 avec l'introduction du droit du bail révisé.

Contrairement aux mesures de contrôle et de surveillance précédentes, cet arrêté ne permettait plus à l'État d'intervenir d'office dans la fixation des loyers. Le loyer était en principe établi librement par les parties. La possibilité était cependant offerte au locataire de contester un loyer abusif en regard d'un certain état de fait. Les loyers étaient abusifs quand ils procuraient un rendement excessif ou étaient fondés sur un prix d'achat manifestement exagéré. De plus, certains critères d'abus ont été introduits dans l'article 15 AMSL. Un loyer n'était en règle générale pas abusif s'il

- se situait dans les limites des loyers usuels des appartements et des locaux commerciaux comparables dans la localité ou le quartier;
- était justifié par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur;
- se situait, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais;
- ne compensait que le renchérissement pour le capital exposé aux risques, la réglementation précisant que l'augmentation visant à compenser le renchérissement ne devait pas dépasser 40% de la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation;
- n'excédait pas les limites recommandées dans les contrats-cadres conclus entre les associations de bailleurs et de locataires.

D'autres dispositions importantes de l'AMSL concernaient les appartements à louer indexés et échelonnés, le droit de contester les baux et d'autres exigences en cas de conclusion de contrat et d'augmentations ainsi que l'introduction d'offices de conciliation.

L'AMSL fut modifié à plusieurs reprises. Ainsi, on redéfinit plusieurs fois son champ d'application, et entre 1973 et 1978 puis de 1988 à 1990, toute la Suisse fut soumise à l'arrêté fédéral. Les principales modifications matérielles furent les suivantes:

- Révision de l'OASL du 5 février 1975

L'ampleur que peut avoir la répercussion de l'augmentation des coûts et des investissements sur les loyers fut précisée. Une augmentation du taux hypothécaire de 1/4 % donne droit, en règle générale, à une hausse des loyers de 3 1/2 % au maximum. En même temps, le DFEP recevait le pouvoir de fixer le taux de répercussion maximal en cas de nouvelles modifications des taux hypothécaires.

- Révision de l'AMSL et de l'OASL du 9 juillet 1977, respectivement du 21 décembre 1977

La possibilité pour le locataire de contester le loyer initial fut limitée à des situations personnelles pénibles. Parallèlement, le locataire obtint le droit de contester le loyer ultérieurement, s'il pouvait prouver que le propriétaire, suite à une modification notable des bases de calcul, avait obtenu un rendement excessif sur le logement mis en location, en cas de baisse des coûts surtout.

3.5 Nouveau droit du bail (dès le 1er juillet 1990)

Après le refus par le peuple et les cantons, le 25 septembre 1977, de l'initiative pour la protection des locataires et de la contre-proposition du Conseil fédéral, qui exigeaient toutes deux une protection accrue contre la résiliation, une nouvelle initiative fut déposée en 1982. Cette fois, la contre-proposition du Conseil fédéral révisant l'article 34 septies de la Constitution fut largement acceptée le 7 décembre 1986. Le premier alinéa traite de la lutte contre les abus et du droit de contester les résiliations abusives dans l'ensemble de la Suisse. Le second alinéa concerne la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadre. En s'appuyant sur ces dispositions de la Constitution, les deux Conseils promulguèrent le 15 décembre 1989, sans qu'un référendum n'ait été lancé, un nouveau droit du bail, qui entra en vigueur en même temps que l'ordonnance y relative, le 1er juillet 1990.

Le nouveau droit du bail introduit dans le CO les articles déjà en vigueur ainsi que ceux qui figurent dans l'AMSL. De plus, l'on introduisit ou modifia les prescriptions suivantes:

- pas de limitation du champ d'application ni de la durée.
- pour les loyers indexés, l'indice suisse des prix à la consommation sert obligatoirement de référence. De même ici, seul le loyer initial peut être contesté.
- en cas de loyer échelonné aussi, seul le loyer initial peut maintenant être contesté.
- réduction des taux de répercussion en cas de hausse des taux hypothécaires, en supprimant la rémunération du capital propre.
- les compensations de loyers, obtenues auparavant par le report des coûts de financement usuels sur le marché, ne sont pas abusives tant qu'elles sont communiquées au locataire dans un plan de paiement.
- lorsque le bailleur n'adapte que partiellement le loyer, il doit indiquer, en francs ou en pour-cent du loyer, le montant de la majoration auquel il renonce.
- contestation du loyer initial, pour autant que le locataire se voie contraint, par nécessité personnelle ou familiale ou en raison de la situation sur le marché local, de conclure un contrat. De plus, il peut contester le loyer initial si celui-ci est considérablement augmenté par rapport au précédent. En outre, la contestation du loyer ne se limite plus aux contrats de location de logements mais s'applique également aux locaux commerciaux. Enfin, la contestation ne doit pas intervenir dans les trente jours suivant la conclusion du contrat mais peut être faite dans les trente jours suivant la réception de la chose louée.
- la résiliation en tant que telle peut être contestée comme abusive
- introduction de la possibilité de baux prolongés de 4 ans au maximum pour les habitats et de 6 ans au maximum pour les locaux commerciaux.
- la sous-location et, pour les locaux commerciaux, le transfert de la location à un tiers sont autorisés.
- le locataire a le droit de consigner son loyer en cas de défauts dont la réparation incombe au propriétaire.

3.6 Déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres

Après la révision du droit de bail, une initiative parlementaire et une initiative cantonale de Genève ont demandé l'exécution du mandat contenu depuis 1972 dans l'article 34septies, second alinéa, qui autorise la Confédération à établir des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadre. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie publique d'élaborer un projet de loi à ce sujet. Le mandat a été exécuté à la fin juin 1993. Le Conseil fédéral adressera prochainement un message à ce sujet au Parlement.

3.7 Éléments de marché et de coûts dans le droit du bail actuel

Le droit du bail en vigueur contient des éléments de coûts des loyers (art. 269, 269a, lettres b-e du CO) et de loyers libres (art. 269a, lettres a et f CO), ce qui ne va pas sans tension.

L'article 269 du CO stipule qu'un loyer est abusif s'il permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif ou s'il résulte d'un prix d'achat manifestement exagéré.

L'article 269a, par contre, prévoit une liste d'exceptions, mais dans une forme moins contraignante, "ne sont en règle générale pas abusifs", et non exhaustive, "notamment". Au niveau de la systématique, l'article 269 supplante l'article 269a, ce que le Tribunal fédéral a confirmé dans un avis de droit, qui pourtant laisse planer quelques incertitudes (voir page 82).

Le droit du bail en vigueur contient aussi des éléments de marché. Premièrement, c'est important, le caractère abusif d'un loyer ou d'une hausse ne peut être constaté que sur requête du locataire. Un autre élément de marché figure dans l'article 269a lettre a, selon lequel les loyers ne sont en règle générale pas abusifs s'ils se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Ces deux éléments se rapprochent des loyers libres, même s'il y a certaines limites. Comme mentionné plus haut, le bailleur ne peut pas obtenir de rendement excessif. De plus la jurisprudence exige un délai d'attente de 4 à 6 ans jusqu'à ce que ce motif de hausse des loyers usuels puisse être à nouveau invoqué pour un bail courant.

L'article 269a lettre f CO permettrait - théoriquement - de renforcer les loyers libres et de diminuer l'importance des loyers basés sur les coûts. Selon cette disposition, les loyers convenus dans les contrats-cadre ne sont pas abusifs. Cette disposition n'a pourtant été que peu utilisée jusqu'à maintenant.

4. INFORMATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

4.1 Le marché du logement

Les tableaux 4.1 à 4.4 montrent l'évolution et l'état actuel de quelques paramètres-clés qui permettent de se faire une opinion sur la situation du marché du logement en Suisse.

Les figures 4.1 à 4.3 illustrent quelques-unes de ces données en les situant dans leur contexte. La figure 4.4 et le tableau 4.3 montrent l'hétérogénéité très prononcée des loyers au sein d'un marché d'apparence bien homogène (appartements de 3 pièces non rénovés, selon la période de construction).

La figure 4.3 montre la constance relative de la construction de logements entre 1976 et 1992 malgré les fluctuations parfois importantes des taux hypothécaires.

Tabl. 4.1 Évolution de quelques paramètres importants du marché du logement suisse entre 1970 et 1992

Année	Taux premier rang; anciennes hypothèques	Taux premier rang; nouvelles hypothèques	Indice suisse des prix à la consommation	Loyer nominal	Loyer réel	Prix foncier zone habitable cant. de Zurich	Coûts de construction cant. de Zurich	Coûts de construction cant. de Berne	Constructions de logements	Logements vacants
	%	%	Indice	Indice	Indice	Indice	Indice	Indice	unités/an	%
1970	4,91	5,25	62	63	102		62	61	63590	0,30
1971	5,23	5,55	66	68	104		70	67	65248	0,30
1972	5,35	5,49	70	74	106		77	74	73612	0,30
1973	5,35	5,51	76	79	104		85	82	81865	0,60
1974	5,50	6,03	84	85	102	148	92	90	73961	1,25
1975	5,99	6,78	89	93	105	133	90	92	54899	2,01
1976	5,96	5,96	91	98	108	135	85	90	34158	2,00
1977	5,44	5,18	92	99	108	137	87	91	32297	1,53
1978	4,95	4,58	93	99	107	159	89	92	34464	1,12
1979	4,25	4,07	96	99	103	154	92	95	37813	0,79
1980	4,42	4,43	100	100	100	162	100	100	40876	0,74
1981	4,99	5,56	107	104	98	169	109	106	43348	0,55
1982	5,98	6,22	113	114	102	195	116	112	43465	0,57
1983	5,50	5,52	116	121	104	210	114	116	41605	
1984	5,49	5,49	119	124	104	236	113	117	45249	0,76
1985	5,49	5,49	123	127	103	267	115	117	44228	0,79
1986	5,48	5,48	124	132	106	276	118	121	42570	0,71
1987	5,25	5,24	126	136	108	335	121	124	40230	0,60
1988	5,09	5,07	128	140	109	450	126	128	40965	0,49
1989	5,21	5,85	132	145	110	604	132	133	40705	0,43
1990	6,18	7,42	140	158	113	740	143	141	39984	0,44
1991	6,85	7,83	148	173	117	745	152	152	37597	0,55
1992	6,87	7,80	153	183	120				35422	0,70

Sources: Annuaire statistique de la Suisse; comptes nationaux, diverses années
Office de la statistique du canton de Zurich; Office fédéral du logement

Tab. 4.2 Taux de variation de quelques paramètres importants du marché du logement

Année	Taux premier rang; anciennes hypothèques	Taux premier rang; nouvelles hypothèques	Indice des prix à la consommation	Loyer nominal	Loyer réel	Prix foncier zone habitable cant. de Zurich	Coûts de construction cant. de Zurich	Coûts de construction cant. de Berne	Constructions de nouveaux logements
1971	6,5%	5,7%	6,7%	8,6%	1,8%		11,9%	9,9%	2,6%
1972	2,3%	-1,1%	6,6%	8,5%	1,8%		10,8%	10,2%	12,8%
1973	0,0%	0,4%	8,9%	6,6%	-2,1%		9,7%	10,9%	11,2%
1974	2,8%	9,4%	9,7%	7,6%	-1,9%		8,4%	10,7%	-9,7%
1975	8,9%	12,4%	6,7%	9,8%	2,9%	-10,1%	-1,9%	2,3%	-25,8%
1976	-0,5%	-12,1%	1,7%	4,4%	2,7%	1,5%	-5,3%	-2,9%	-37,8%
1977	-8,7%	-13,1%	1,3%	1,2%	-0,1%	1,5%	1,9%	1,1%	-5,4%
1978	-9,0%	-11,6%	1,1%	0,3%	-0,8%	16,1%	2,9%	1,9%	6,7%
1979	-14,1%	-11,1%	3,6%	-0,1%	-3,5%	-3,1%	3,4%	3,0%	9,7%
1980	4,0%	8,8%	4,1%	1,1%	-2,8%	5,2%	8,2%	5,0%	8,1%
1981	12,9%	25,5%	6,5%	4,4%	-2,0%	4,3%	9,1%	6,2%	6,0%
1982	19,8%	11,9%	5,6%	9,4%	3,6%	15,4%	6,5%	5,2%	0,3%
1983	-8,0%	-11,3%	2,9%	5,5%	2,5%	7,7%	-2,1%	3,6%	-4,3%
1984	-0,2%	-0,5%	2,9%	2,5%	-0,4%	12,4%	-0,8%	0,8%	8,8%
1985	0,0%	0,0%	3,4%	3,2%	-0,3%	13,1%	1,8%	0,6%	-2,3%
1986	-0,2%	-0,2%	0,7%	3,7%	2,9%	3,4%	2,9%	2,9%	-3,7%
1987	-4,2%	-4,4%	1,4%	3,0%	1,6%	21,4%	2,4%	2,3%	-5,5%
1988	-3,0%	-3,2%	1,9%	2,9%	0,9%	34,3%	3,9%	3,6%	1,8%
1989	2,4%	15,4%	3,1%	3,6%	0,5%	34,2%	5,3%	4,1%	-0,6%
1990	18,6%	26,8%	5,4%	8,7%	3,1%	22,5%	7,9%	5,6%	-1,8%
1991	10,8%	5,5%	5,9%	9,9%	3,8%	0,7%	6,4%	8,1%	-6,0%
1992	0,3%	-0,4%	3,5%	5,8%	2,2%				-5,8%

Sources: Annuaire statistique de la Suisse; comptes nationaux, diverses années
Office de la statistique du canton de Zurich; Office fédéral du logement

Tab. 4.3 Loyer moyen (y compris coopératives) selon la période de construction et le nombre de pièces en 1990 (loyers nets)

Période de construction	Nombre de pièces							
	1	2	3	4	5	6	7	8+
avant 1900	486	579	666	810	985	1108	1229	1543
1900-1920	487	586	687	818	1018	1218	1451	1894
1921-1946	497	609	698	851	1157	1397	1685	2114
1947-1960	472	568	651	772	1082	1412	1739	2188
1961-1970	467	593	713	834	1129	1569	1889	2353
1971-1980	498	689	861	1020	1371	1806	2248	2871
1981-1985	578	863	1132	1334	1675	2197	2589	3495
après 1985	655	958	1269	1493	1949	2428	2676	3305

Source: Office fédéral de la statistique

Tab. 4.4 Nombre de logements nouvellement construits par 1000 habitants dans divers pays

Pays	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Suisse	7	6,8	6,2	6,1	6,1	6,1
Allemagne	6,5	5,1	4,1	3,5	3,4	
Autriche	5,5	5,4	5,1	5,1	5,2	
USA	7					
Japon	9,9	10,2	11,2	13,7	13,7	
Grand-Bretagne	3,2	3	3,1	3,1		
France	4,9	4,7	4,3	4,5	5,1	

Source: Office fédéral du logement

Fig. 4.1 Courbe des variations (% par rapport à l'année précédente) des taux hypothécaires et du renchérissement en comparaison avec la courbe des loyers; variations par rapport à l'année précédente (%)

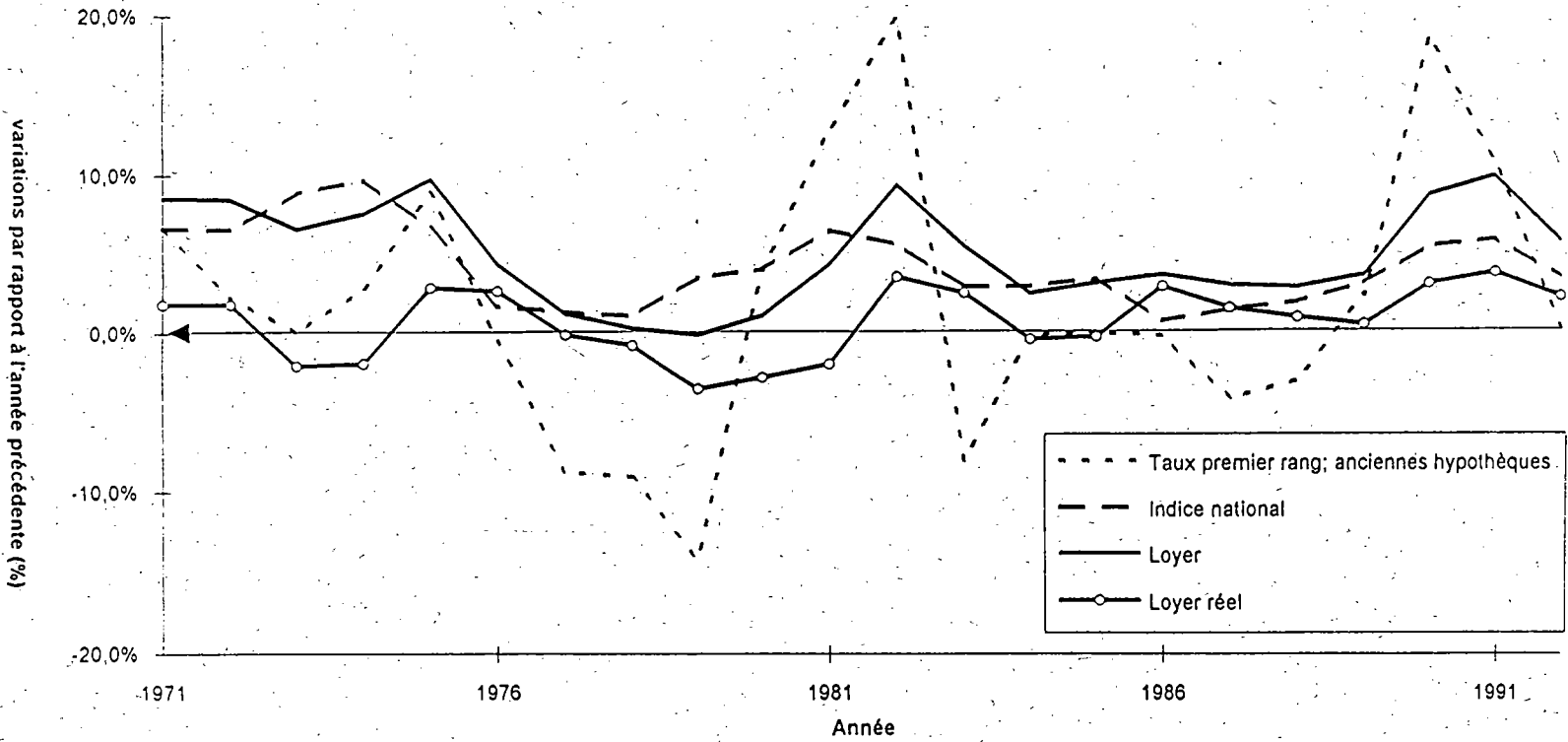


Fig. 4.2 Comparaison de l'évolution des taux de modification (% par rapport à l'année précédente) des loyers avec celles des prix fonciers (zones habitables du canton de Zurich, sans la ville de Zurich) et des coûts de la construction dans le canton de Zurich

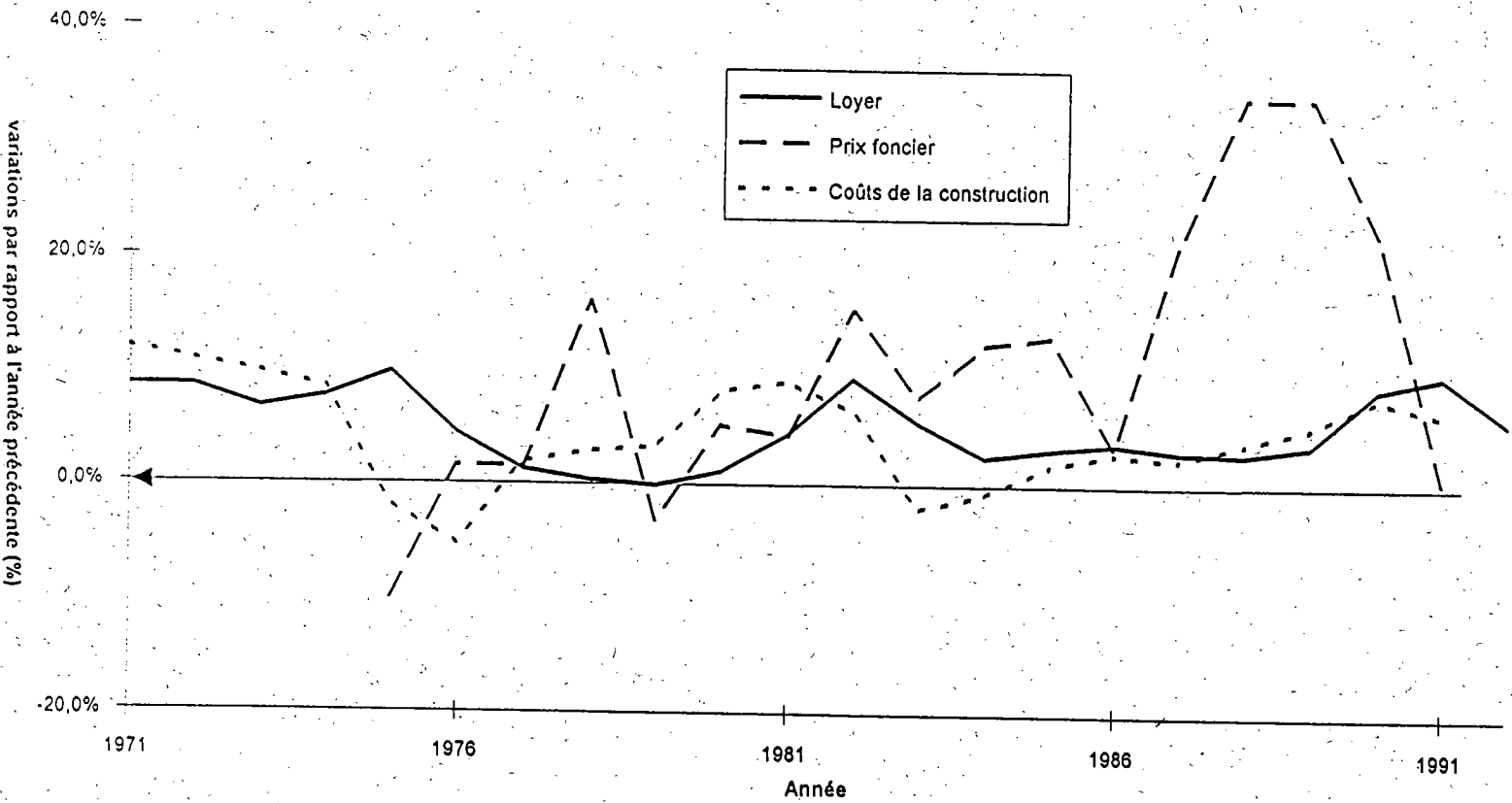
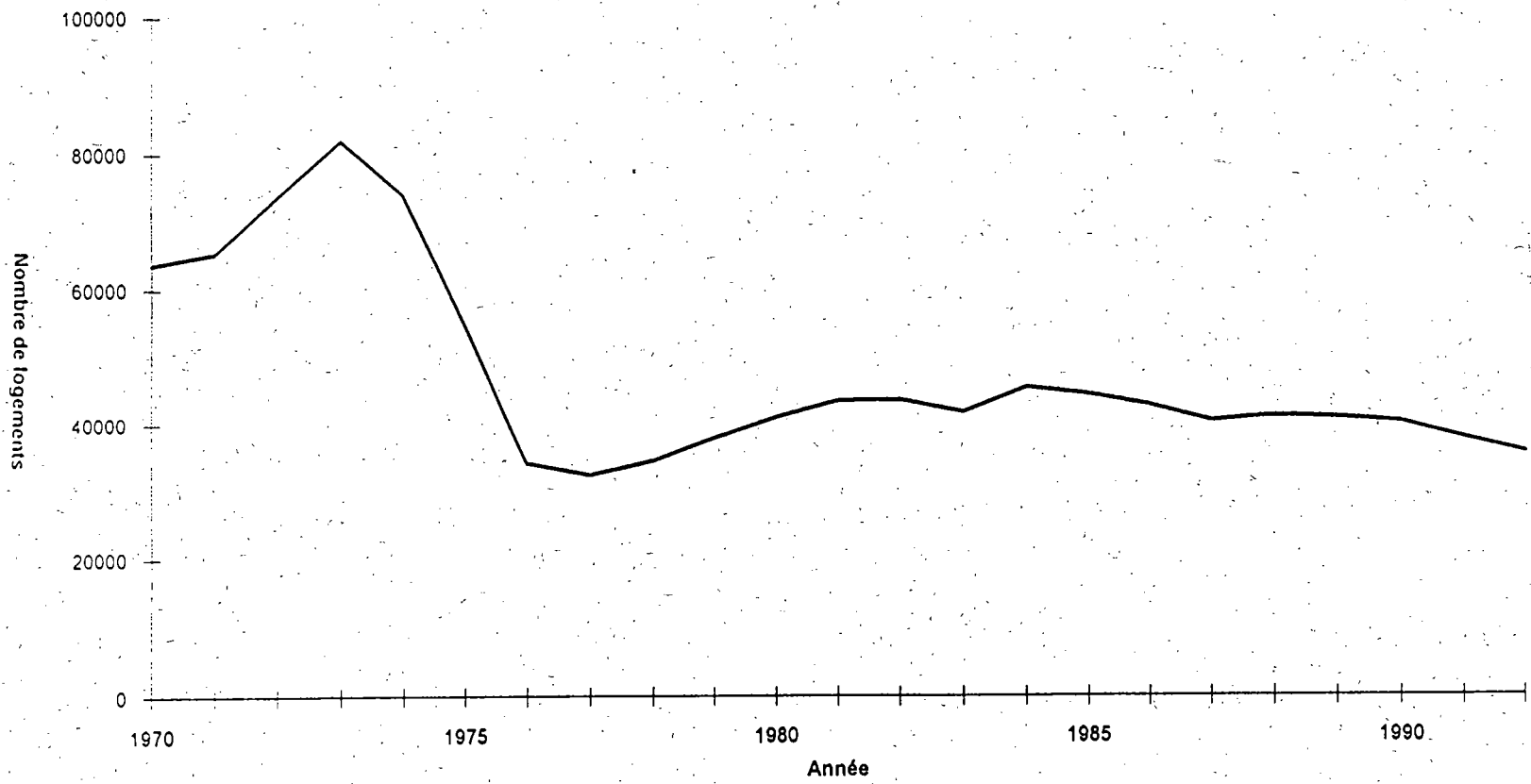


Fig. 4.3 Construction de logements (nouveaux logements, brut) en Suisse de 1970 à 1992



4.2 Activité des commissions de conciliation

Le tableau 4.5 et la figure 4.5 résument l'activité des commissions de conciliation de 1988 à 1992.

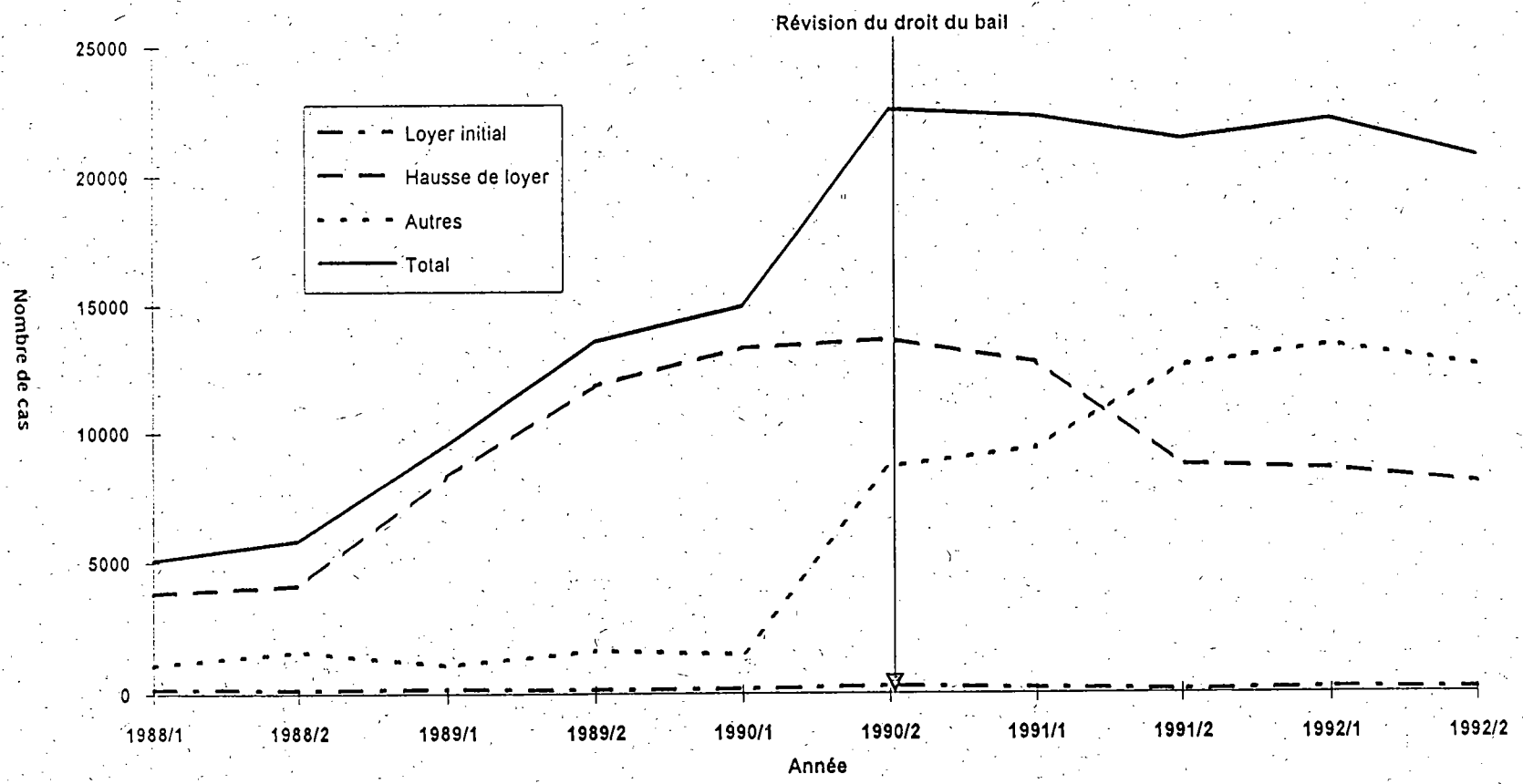
On voit que le nombre de recours a considérablement augmenté à partir de la révision du droit du bail du 1.7.1990. Ce phénomène est essentiellement dû à l'extension légale des motifs de contestation (consignation du loyer, protection contre les résiliations). Les contestations traitées par les commissions de conciliation pour loyer initial abusif ou pour hausse abusive de loyer, par contre, n'ont guère varié depuis la révision du droit de bail. Les contestations de hausses injustifiées des loyers avaient connu une forte augmentation avant la révision (entre 1988/2 et 1989/2) pour ensuite osciller de nouveau à un niveau plus modeste. Cette évolution correspond plus ou moins à la courbe des taux hypothécaires.

Tab. 4.5 Motifs de contestations traitées par les commissions de conciliation pour baux à loyer de 1988 à 1992

Motif de la contestation	1988		1989		1990		1991		1992	
	1.sem.	2. sem.	1.sem.	2. sem.	1.sem.	2. sem.	1.sem.	2. sem.	1.sem.	2. sem.
	1988/1	1988/2	1989/1	1989/2	1990/1	1990/2	1991/1	1991/2	1992/1	1992/2
Loyer initial	178	145	167	136	171	264	196	117	199	158
Hausse de loyer	3811	4102	8309	11813	13309	13629	12696	8736	8549	8007
Autres	1083	1601	1073	1627	1467	8655	9393	12547	13393	12539
Total	5072	5848	9549	13576	14947	22548	22285	21400	22141	20704
Pourcentage du changement										
Loyer initial		-19%	15%	-19%	26%	54%	-26%	-40%	70%	-21%
Hausse de loyer		8%	103%	42%	13%	2%	-7%	-31%	-2%	-6%
Autres		48%	-33%	52%	-10%	490%	9%	34%	7%	-6%

Source: Office fédéral du logement

Fig. 4.5 Motifs de contestations traitées par les commissions de conciliation de 1988 à 1992



4.3 Critiques et réalités de l'actuelle législation du bail

Comme on l'a vu au chapitre 3.1, le droit du bail, sous le régime du contrôle et de la surveillance des loyers, s'est davantage préoccupé de la protection du locataire que des intérêts économiques et spécifiques des bailleurs. Après une brève période de libéralisation des loyers est entrée en vigueur, en 1972, la législation sur les abus, encore largement en vigueur. Cette législation constitue un compromis entre les intérêts du bailleur et du locataire dans la mesure où le montant des loyers est déterminé aussi bien par les données du marché que par les coûts.

L'interventionnisme rigide tel que celui qui a caractérisé les périodes de contrôle et de surveillance mentionnées a pour le bailleur, le locataire et l'économie dans son ensemble des effets négatifs. Ceux-ci sont suffisamment connus et incontestés. On peut par contre se demander si les interventions plus modestes de la législation actuelle n'ont pas tendanciellement les mêmes effets négatifs. La commission a donc comparé les inconvénients du contrôle des loyers tels qu'avancés lors des discussions par les milieux immobiliers avec les réalités du marché suisse du logement. Il ne s'agissait pas de se cacher derrière la relative commodité du statu quo pour ne pas envisager de meilleures solutions. Nous soulèverons cette question au chapitre "Loyer libre". Il est toutefois légitime, dans le cadre d'une analyse de la situation actuelle, de confronter les conséquences théoriquement incontestées des interventions sur les prix et les réalités de l'ordre politique.

Les objections à l'actuel droit du bail résident essentiellement au niveau de l'économie nationale. Les aspects principaux sont les suivants :

- L'offre de logements se raréfie. Puisque les investisseurs peuvent obtenir de meilleurs rendements dans d'autres placements, les capitaux consacrés à la construction de logements diminuent, s'avèrent inférieurs à ce qui serait nécessaire compte tenu des besoins des ménages et des montants qu'ils seraient disposés à y consacrer.
En Suisse, le nombre de logements construits par 1000 habitants et l'équipement de la population en surface de logement ne sont pas vraiment inférieurs à ceux des autres pays d'Europe Occidentale (Schweizer et al. 1993)
- Des rendements trop faibles incitent à négliger l'entretien et la rénovation des logements.

Cet aspect négatif ne s'est pas encore manifesté en Suisse (Haari 1988). Ce sont surtout les investisseurs conscients des rendements possibles qui entretiennent au mieux leurs propriétés (Farago et al. 1993).

- La préférence va à la rénovation totale et à la démolition car ces mesures permettent d'ajuster le loyer au niveau du marché.

Avec moins de 2000 logements qui disparaissent chaque année, le nombre de démolitions dans notre pays est inférieur à ce que l'on pourrait attendre si l'on considère simplement la nécessité normale de remplacement (Gabathuler / Hornung 1991).

- Le droit actuel divise les marchés du logement :
Les nouveaux logements sont relativement chers, les anciens sont relativement bon marché. Ce qui rend plus difficile l'adaptation des conditions de logement aux besoins individuels. L'espace nécessaire, le revenu et les préférences peuvent évoluer considérablement au cours du temps. Cependant, les ménages restent dans les appartements bon marché car des logements répondant mieux à leurs besoins sont souvent trop chers. L'espace immobilier n'est pas utilisé de manière optimale. Toutefois, le recensement des logements de 1990 montre que les anciens logements, généralement meilleur marché que les nouveaux, ne sont guère utilisés de manière plus intense que des logements nouveaux ou rénovés (cf. Tab. 4.5 - 4.8). Le constat ne permet pas de lever l'hypothèse selon laquelle le droit du bail conduit à une sous-occupation des logements. On devrait connaître davantage l'influence des prix mais les études empiriques à ce sujet manquent en Suisse.

Tab. 4.6 Nombre de personnes par 100 m², pour des logements de trois pièces

PERIODE DE CONSTRUCTION	PERIODE DE RENOVATION				
	Aucune	1961-1970	1971-1980	1981-1985	>1985
< 1900	2,78	2,63	2,65	2,65	2,61
1900-1920	2,80	2,71	2,71	2,70	2,65
1921-1946	2,66	2,66	2,68	2,69	2,64
1947-1960	2,81	2,70	2,80	2,89	2,85
1961-1970	2,91	2,80	2,80	2,92	2,94
1971-1980	2,71	-	2,69	2,78	2,77
1981-1985	2,47	-	-	-	2,54
>1985	2,41	-	-	-	-

Source: Office fédéral de la statistique

Tab. 4.7 Nombre de personnes par 100 m², pour des logements de quatre pièces

PERIODE DE CONSTRUCTION	PERIODE DE RENOVATION				
	Aucune	1961-1970	1971-1980	1981-1985	>1985
< 1900	2,36	2,38	2,48	2,58	2,49
1900-1920	2,33	2,29	2,47	2,55	2,50
1921-1946	2,21	2,10	2,39	2,48	2,50
1947-1960	2,19	2,05	2,27	2,41	2,49
1961-1970	2,32	2,33	2,26	2,45	2,47
1971-1980	2,43	-	2,40	2,46	2,46
1981-1985	2,45	-	-	-	2,45
>1985	2,29	-	-	-	-

Source: Office fédéral de la statistique

Tab. 4.8 Nombre de personnes par 100 m², pour des logements de cinq pièces

		PERIODE DE RENOVATION				
		Aucune	1961-1970	1971-1980	1981-1985	>1985
PERIODE DE CONSTRUCTION	< 1900	2,58	2,59	2,63	2,69	2,62
	1900-1920	2,63	2,61	2,71	2,74	2,64
	1921-1946	2,55	2,45	2,75	2,76	2,69
	1947-1960	2,75	2,56	2,85	2,99	2,97
	1961-1970	3,00	2,83	2,78	3,06	3,12
	1971-1980	2,91	-	2,79	2,99	3,00
	1981-1985	2,77	-	-	-	2,55
	>1985	2,57	-	-	-	-

Source: Office fédéral de la statistique

- Les écarts entre les marchés du logement nuisent à la mobilité spatiale des travailleurs et portent donc préjudice à la concurrence et à la croissance économique. On n'a pas prouvé en Suisse une entrave à la mobilité. La Suisse appartient aux pays dont la mobilité est la plus élevée (Gächter 1982, Strassmann 1991). Selon les chiffres les plus récents la mobilité n'a ni augmenté ni diminué ces dernières années.
- Sous le droit du bail actuel, la lutte contre le renchérissement est rendue plus ardue à cause du couplage établi entre les taux hypothécaires et les loyers. Selon Zumstein (1991), la réglementation du marché du logement ne joue aucun rôle sur la tendance inflationniste car celle-ci est déterminée par la relation existant entre le taux de croissance de la masse monétaire et le taux de croissance de l'économie réelle. Par contre, le mécanisme de la répercussion autorise et même encourage à se servir du relèvement des taux comme motif d'augmentation des loyers. Ce phénomène peut exercer une influence dans le temps sur le processus d'adaptation des prix. Zumstein estime que le choix du bail est un élément perturbateur d'une politique de stabilisation, car il retarde les effets que l'on souhaiterait rapides au niveau de l'économie nationale d'une politique monétaire restrictive.

Ces constats n'autorisent pas à porter un jugement sur les effets de la révision du droit du bail de 1990. Pourtant, selon une étude récente (Farago et al. 1993), le mécontentement des investisseurs à l'égard des conditions-cadre du droit de bail aurait augmenté depuis, ce qui augmente la probabilité des effets secondaires négatifs. Même les résultats de cette enquête confirment les estimations de la commission, qui considère que le recul de la construction immobilière de ces dernières années ne saurait être imputé en premier lieu à la législation des loyers. Ce recul s'explique en premier lieu par la simultanéité de l'élévation des taux qui a caractérisé les années 1989-92 et de la récession conjoncturelle.

Il faut ajouter que d'autres facteurs, d'ordre législatif et institutionnel, ont également pu influencer les marchés immobiliers : la législation de la construction et de l'aménagement du territoire, les prescriptions de protection de l'environnement, etc.... Une étude récente estime le renchérissement correspondant du coût de la construction ces derniers vingt ans à environ 20 % (Gruppe Zuger Generalunternehmer 1993).

Si l'on compare la Suisse aux autres pays, le marché du logement fonctionne relativement bien malgré le régime de surveillance des abus. Une partie des membres de la commission estime qu'il n'y a aucune raison de s'écarter de la législation actuelle sur les abus. Pour d'autres membres de la commission, le danger ne réside pas dans les prescriptions actuelles de contrôle des prix per se, mais dans la dynamique politique qui s'y associe et qui conduit à des restrictions toujours plus nombreuses.

5. OPTION: LOYER LIBRE

Lorsque les biens sont rares, les marchés s'avèrent l'un des moteurs les plus favorables à la prospérité. Cependant, comme nous l'avons déjà écrit au paragraphe 2.3.1, les spécialistes se demandent si ce phénomène vaut également et sans réserve pour le logement, qui présente un certain nombre de particularités. Suivant sa position et le régime actuel, chacun voit dans le loyer libre d'abord des avantages ou d'abord des inconvénients. Ils ont déjà été largement évoqués et ne sont repris ci-après que dans la mesure où ils touchent aux domaines spécifiques demandés à la commission, à savoir les effets sur l'offre, sur les prix, sur la répartition des logements.

5.1 Effets sur l'offre

L'un des arguments principaux des défenseurs d'un changement de système concerne les effets que l'on peut en attendre sur l'offre. La libéralisation du marché entraînerait une augmentation des loyers et donc de meilleures perspectives de rendement. L'attrait exercé par cette évolution entraînerait d'une part une extension de l'offre, d'autre part à une utilisation plus économe d'un bien devenu cher. Il en résulterait des variations de prix qui affecteraient l'offre et la demande, de telle sorte que l'on aboutirait finalement à un nouvel équilibre avec des prix plus élevés mais une offre plus abondante.

Il n'est guère possible de dire avec certitude dans quel ordre de grandeur et dans quel laps de temps se déroulerait ce phénomène en chaîne. Les indications empiriques sur les fonctions de production dans le domaine des logements sont rares et bien souvent limitées à des marchés locaux. En outre, les résultats varient suivant la catégorie des promoteurs immobiliers. Comme le montre une étude du début des années huitante (Hübschle 1984), la perspective d'une évolution favorable du loyer réel a une influence sur le comportement d'offreur des personnes morales essentiellement. Cependant, d'autres facteurs plus déterminants à ce sujet sont l'évolution des prix du sol et de la construction, l'écart entre les rendements des obligations et les taux hypothécaires ainsi que le nombre des logements vacants.

Balastèr (1989) compte que la construction va essentiellement diminuer "... parce que les locataires de logements anciens libéreraient de grands espaces en déménageant par exemple dans un logement nouveau, plus petit". Schips/Müller (1992) s'attendent à ce

que l'offre en cas de libéralisation des prix s'étende "d'abord avec une certaine retenue"; Blöchliger (1993) est du même avis. Il estime que la libéralisation des loyers induit à court terme une augmentation des loyers sans extension simultanée de l'offre. Cette dernière n'apparaîtrait qu'à moyen et long termes. Une partie de la commission estime, comme déjà mentionné, que la libéralisation des loyers n'aura aucun effet sur l'offre, puisque les nouveaux logements sont déjà construits dans le cadre d'un marché libre.

5.2 Considérations sur le concept de loyer libre et sur les perspectives de hausses des loyers

L'ensemble des analyses montre que le passage à des loyers de marché entraînerait automatiquement une augmentation des prix, en particulier en ce qui concerne les logements anciens. On peut toutefois se demander à quel niveau oscilleraient les loyers. Comme le droit du bail actuel contient à la fois des éléments de coût et des éléments de marché, on ne sait pas s'il faut placer le loyer usuel au même niveau que le loyer de marché (Schips/Müller 1992 pensent que non). Sous cette réserve, on peut classer les divers niveaux de loyers comme suit, en ordre décroissant :

- Les loyers suivant le marché
- Le niveau des loyers du marché
- Les loyers usuels dans la localité ou le quartier
- Les loyers actuels (en fonction des coûts).

Le "loyer suivant le marché" est celui que l'on désigne généralement par "loyer libre". Le loyer de chaque logement est celui que le demandeur marginal, c'est-à-dire le dernier "enchérisseur", est disposé à payer. Chaque logement trouve ce dernier demandeur. Il est possible et même vraisemblable qu'un parc de logements vacants se constitue, qui permettra un fonctionnement harmonieux des marchés libres du logement. On peut le désigner comme "pourcentage naturel de logements vacants" par analogie au "pourcentage des demandeurs d'emploi" du côté de l'offre sur le marché de l'emploi.

Toutefois, il est peu probable que les loyers oscillent à ce niveau.

Le "niveau des loyers du marché", c'est-à-dire l'ensemble des loyers qui seraient pratiqués de manière rationnelle en cas de libéralisation des loyers, réside en dessous des "loyers suivant le marché". En effet, des bailleurs raisonnables, craignant de se retrouver encombrés de logements vacants et cherchant à éviter la multiplication des frais de transaction provoqués par les changements trop fréquents de locataires, appliqueront un prix situé en dessous des "loyers suivant le marché" (Rätzer 1987). Ce qui leur garantit de choisir parmi les nombreux candidates et candidats, les locataires, alors même que certains seraient disposés à payer un prix plus élevé, et leur assure une certaine stabilité des locataires.

Ceci est le cas lorsque les bailleurs agissent de manière rationnelle. De fait, le niveau du marché devrait demeurer encore en dessous de ce point. Car peu de bailleurs exploiteraient jusqu'à ce point-là les possibilités offertes par le loyer libre. Au cours des trois dernières années, la moitié des bailleurs n'ont pas augmenté les loyers ou les ont augmentés en dessous des limites autorisées (Farago et al. 1993). Ce sont surtout les privés, qui constituent le groupe principal des bailleurs, qui généralement craignent de relever les loyers. Selon Baur (1992), ce sont surtout les locataires des appartements les meilleur marché qui n'ont pas eu de majoration de leurs loyers (46 % contre 23 % en moyenne). Ceci s'explique par le fait que les privés possèdent une part d'anciens logements proportionnellement plus forte que la moyenne et en tirent un rendement qui leur est suffisant (Marti et al. 1991).

Pour ces motifs, il est difficile d'estimer ce que serait le niveau des loyers sous un régime de loyer libre.

Abstraction faite des logements les plus récents, le niveau moyen des loyers est certainement aujourd'hui plus élevé qu'il ne devrait l'être en regard des coûts, compte tenu d'un rendement normal, car le marché est perturbé par les éléments suivants:

- par la possibilité d'ajuster périodiquement les loyers au niveau du loyer usuel;
- par le fait que le montant des loyers n'est vérifié que sur demande et pour des abus;
- le changement de locataires permet d'adapter les loyers au moins aux loyers usuels;
- la rénovation de logements de même que le changement de locataires permettent d'augmenter les loyers.

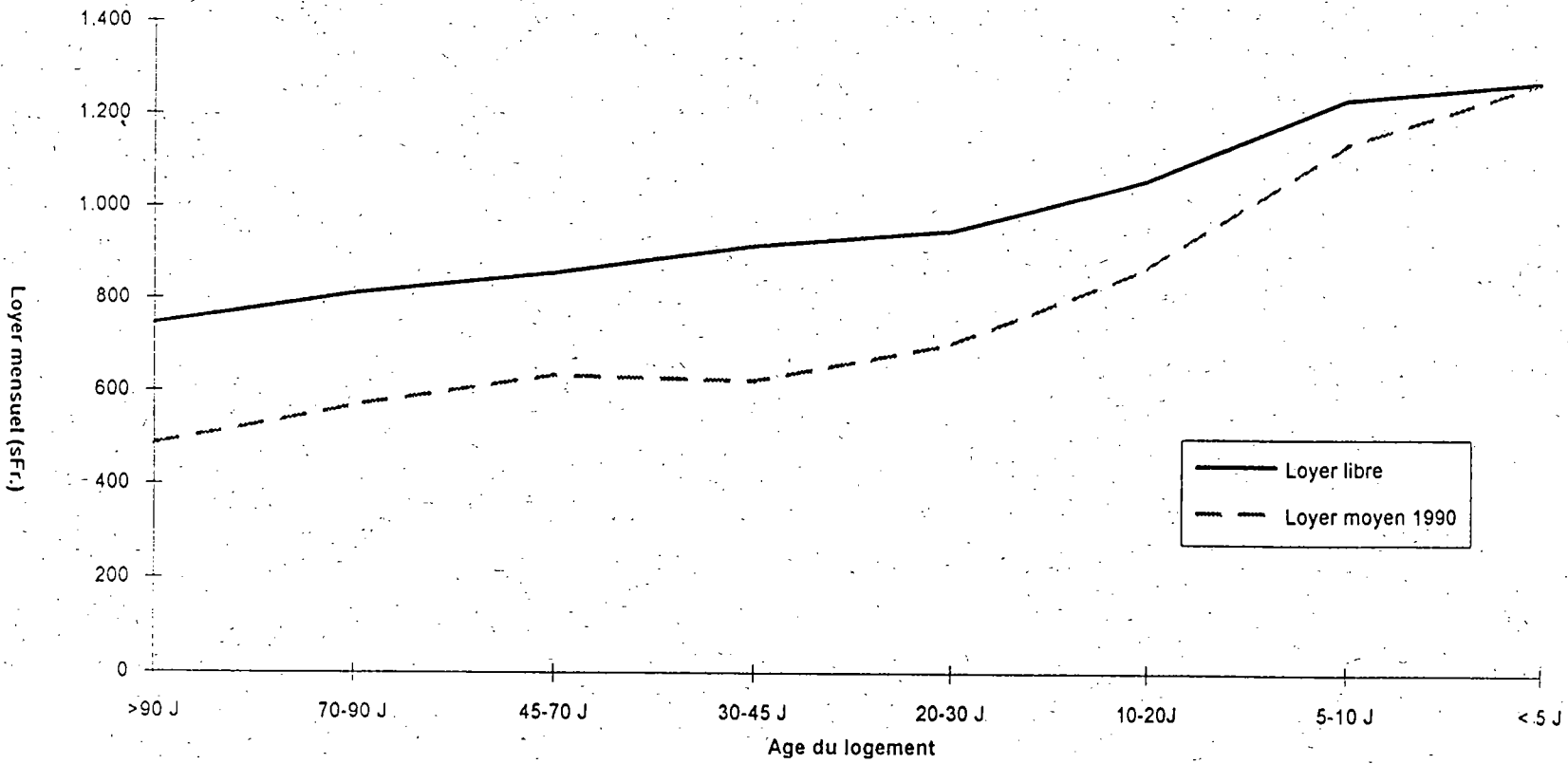
Mais le niveau actuel des loyers est certainement aujourd'hui inférieur au niveau des loyers libres ou aux loyers usuels car il est très rare que l'ensemble des loyers corresponde au niveau des loyers usuels.

Quant à la question décisive qui consiste à savoir quelle serait la hausse des loyers en cas de libéralisation, la commission dispose d'un rapport d'experts (Schips/Müller 1992). Ce rapport ne donne aucune réponse théorique ou empirique à cette question. Par contre, il contient des réflexions plausibles. Schips/Müller ont élaboré quatre scénarios selon lesquels le niveau des loyers du marché oscillerait entre 17 % et 85 % au-dessus du niveau actuel. L'étude ne dit pas s'il s'agirait là des prix les plus hauts des "loyers suivant le marché". Mais elle considère qu'il faut compter entre 5 et 10 ans de transition¹.

Schips/Müller considèrent comme le plus plausible des quatre scénarios celui qui compte pour l'ensemble des logements une augmentation de 20 à 25% environ en moyenne. Une enquête effectuée dans le cadre de cette recherche auprès des investisseurs renforce cette estimation. Comme les logements nouvellement construits (et partiellement les logements entièrement rénovés) sont loués au prix de marché, les loyers inférieurs se répartiraient de façon très diversifiée entre les divers segments de marché: plus le logement est ancien, plus son loyer s'éloigne du loyer du marché. Le loyer du marché ne comble certes pas totalement le fossé existant entre les prix pratiqués pour les anciens logements et ceux pour les logements récents, mais il les rapproche des différences justifiées par la qualité "naturelle". La figure 5.1 montre l'effet du loyer libre sur le loyer d'un logement de trois pièces non rénové lorsque le marché est homogène.

¹ Lors de la libéralisation des loyers qui dura un an et demi en 1971/1972, on n'avait (encore) enregistré aucun mouvement exceptionnel des loyers.

Fig. 5.1 Comparaison du loyer moyen en 1990 et du loyer du marché en 1990 aussi, en fonction de l'année de construction, pour un 3 pièces non rénové

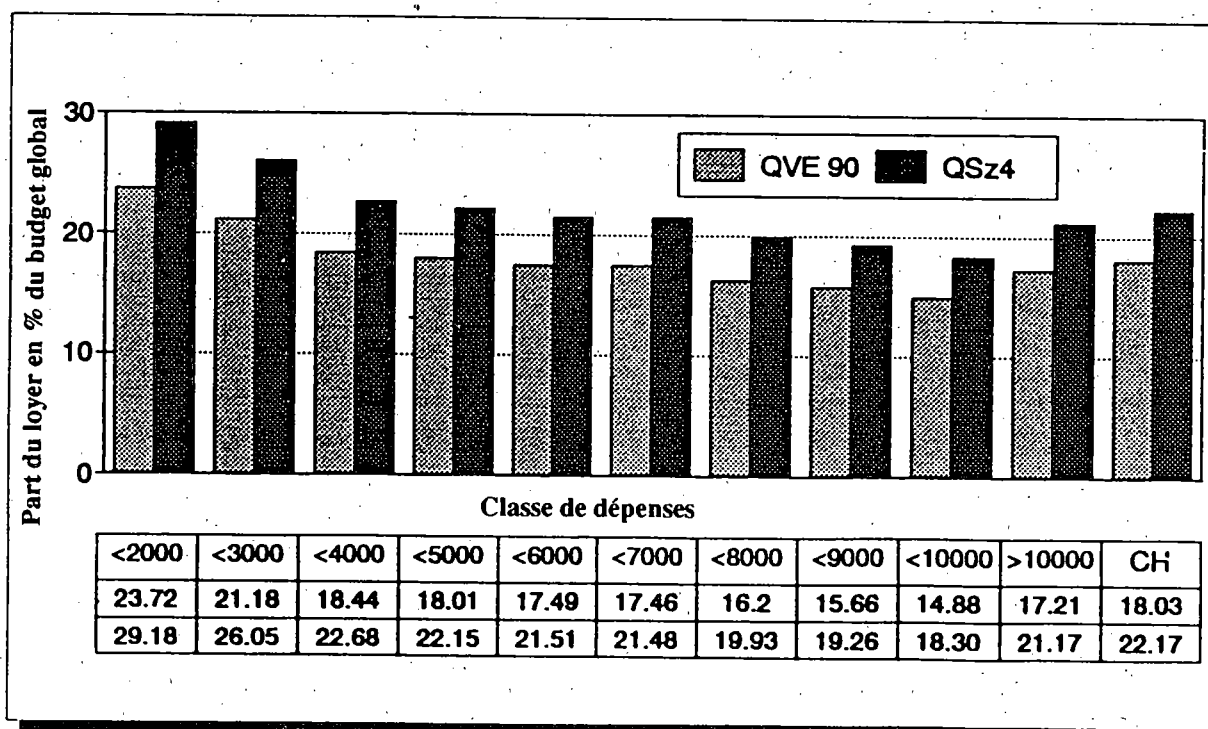


5.3 Effets de répartition

L'augmentation des loyers accroît les revenus des bailleurs. En présupposant une augmentation moyenne du prix des loyers d'env. 23 % en cas de libéralisation du marché (scénario 4), Schips/Müller (1992) ont évalué le surplus de revenus à environ 5 milliards de francs par année. Étant donné que les anciens logements appartiennent pour la plupart à des privés, et que c'est ce segment qui connaîtrait la plus forte adaptation des loyers, ce groupe de propriétaires sera le premier favorisé par un changement de système.

Il en va de même pour les locataires, qui ne seront par tous concernés de la même manière par une augmentation des loyers, ce que montrent les estimations calculées en fonction des variables des dépenses et des charges locatives (fig. 5.2.)

Fig. 5.2 Pourcentage brut des charges locatives selon les diverses catégories de dépenses



QVE 90 = charges locatives 1990

QSZ 4 = charges locatives avec des loyers libres selon le scénario 4.

Source: Schips/Müller 1992

Pour les ménages ayant un budget inférieur à fr. 2000.-- par mois, la part attribuée au logement selon le scénario 4 monte de 23,7 % à 29,2 %, soit environ de un quart. Dans la moyenne suisse, cette augmentation dépasse quatre points. Les ménages ayant un budget entre fr. 9000.-- et fr. 10'000.-- par mois devraient encore supporter une augmentation de 14,9 % à 18,3 %. Ces chiffres montrent que le loyer libre aura tendance à défavoriser davantage les faibles revenus.

L'augmentation des loyers aura également une répercussion sur l'indice des prix à la consommation, dans lequel la part du logement et de l'énergie est évaluée à 25 % depuis mai 1993. On ne peut cependant s'exprimer que de manière rudimentaire sur l'ordre de grandeur de cet effet.

D'une part l'augmentation du prix des loyers escomptée amènerait un effet de niveau. Des estimations approximatives évaluent ce niveau - suivant l'augmentation du prix des loyers attendue - entre 3,5 % et 7 %. Cette hausse s'étirerait entre 5 et 10 ans, suivant le type de régime transitoire choisi.

D'autre part il pourrait en résulter un effet de tendance (trend) dans la mesure où les loyers soumis aux conditions du marché pourraient à plus long terme augmenter plus rapidement que s'ils restent soumis à la législation actuelle. Cependant la commission n'a pas pu élaborer de données précises à ce sujet. Des recherches plus anciennes (Rätzer 1987) permettent toutefois d'estimer que cet effet de tendance devrait se maintenir dans des limites raisonnables.

Pour les opposants à l'introduction du loyer libre, les changements de répartition entre locataires et bailleurs en faveur de ces derniers, représentent l'inconvénient principal d'un changement de système. Par contre, les adeptes de ce changement estiment qu'il vaut la peine de rehausser le niveau des loyers, même de manière sensible, pour lutter contre la dégradation de l'actuel marché du logement.

5.4 Raison d'être et nécessité de réglementation d'un loyer libre

Par loyer libre, on peut entendre soit le loyer net (sans coûts annexes), soit le loyer brut.

La commission estime que la liberté contractuelle caractérisant le loyer libre devrait recouvrir également les coûts annexes. En effet, la réglementation actuelle vise avant

tout à empêcher que le bailleur détourne les prescriptions concernant le loyer basé sur les coûts par le biais de coûts annexes. Or, cet objectif n'aurait plus aucun sens dans le système du loyer libre.

Dans la mesure où la disparition de l'obligation de présenter un décompte des coûts annexes nuirait à la transparence des coûts, l'introduction du loyer libre devrait être assortie de dispositions sur l'obligation d'information.

C'est pourquoi un système de loyer libre orienté vers une liberté contractuelle aussi étendue que possible au sein d'un marché efficace devrait contenir une réglementation sur les points suivants (ch. 5.5. à 5.9.):

- les conditions-cadre et la procédure de conclusion du bail,
- les limites de la liberté contractuelle (abus)
- la transition de la situation actuelle vers les loyers libres
- l'encadrement légal
- mesures d'accompagnement contre les effets non-désirés des mécanismes de marché.

En plus de la nécessité de ces réglementations qui ressortissent directement à la législation du bail, il y aurait lieu de modifier également diverses conditions-cadre propres à l'économie du logement:

- libéralisation des marchés qui précèdent ou qui accompagnent l'économie du logement, notamment par des mesures favorisant la fluidité du marché des terrains à construire (équipement par des privés, imposition fiscale des terrains à construire).
- assouplissement de la réglementation de la construction (par l'interdiction des conventions cartellaires et l'accélération des procédures d'autorisation de construire).

5.5 Conditions générales et règles de procédure

Un marché ne peut remplir sa fonction (allocation optimale) que si l'on peut en assurer la transparence et si les divers partenaires ont suffisamment de temps pour prendre leurs dispositions.

On peut présupposer que les loyers découlant d'un marché libre présenteront de plus fortes fluctuations que sous les conditions actuelles, ce qui accroît les besoins d'information. En outre, la transparence des prix diminue car le loyer déterminé par les coûts ne livre certes aucune information sur la structure du loyer, mais il affiche clairement l'évolution des coûts.

La commission est unanime à considérer comme nécessaire de veiller à ce qu'un système de loyer libre soit assorti de dispositions visant à accroître la transparence des prix. Cette transparence ne saurait se limiter aux prix des propriétés, elle doit s'étendre aussi aux loyers. Si l'on abandonne les dispositions concernant le décompte des coûts annexes, il faut que la transparence soit également étendue aux divers éléments qui composent le loyer.

Des ébauches en ce sens ont déjà été réalisées à Genève au moyen du système "Logitel", qui devrait être prochainement étendu à un système d'information sur les loyers (Société des Régisseurs de Genève). Il y aurait lieu d'introduire partout des systèmes de ce genre ou même des systèmes plus développés.

Quant aux délais de résiliation et d'annonce d'augmentation, on peut se demander s'il ne faudrait pas accorder aux locataires un plus long délai, pour qu'ils puissent réagir à l'annonce d'augmentation et éventuellement en tirer les conséquences.

Une grande partie de la commission considère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un amendement à ce sujet. Ceci entre autres à cause de la tendance croissante à augmenter le nombre de termes de résiliation (une seul pour le canton de Vaud, deux pour la ville de Zurich, trois pour le canton de Zurich et déjà onze à Bâle) et parce qu'à l'heure actuelle, trois quarts des résiliations ont lieu en dehors des échéances.

En outre, et contrairement à la volonté exprimée par les locataires, la commission n'estime pas non plus nécessaire de procéder à une réglementation particulière sur la répartition des coûts de transaction découlant d'un système de loyer libre. Les coûts de transaction sont constitués pour les locataires des coûts qu'entraînent la recherche d'un appartement et le déménagement, et pour les bailleurs, des coûts impliqués par la recherche d'un locataire et l'éventuelle augmentation des coûts de rénovation. L'on ne dispose cependant d'aucune connaissance sur l'étendue et la répartition de ces coûts.

5.6 Nouvelle définition de l'abus

Ce point constitue la question principale à résoudre si l'on envisage l'introduction du loyer libre. L'instauration de la liberté contractuelle élimine l'actuelle protection contre les abus, du moins après un certain délai de transition.

On peut se demander si les conditions du marché libre requièrent encore une législation sur les abus. Un prix est évidemment payé pour satisfaire une demande. Dans une libre détermination des prix, seul l'état d'usurier reste en cause. Or l'usure implique une préméditation qui est difficile à prouver. La commission a donc discuté du maintien de trois restrictions à la liberté contractuelle, soit:

- **l'abus relatif à l'objet**

Il y a abus si le loyer demandé pour un objet immobilier est excessif par rapport aux loyers usuels.

- **l'abus relatif au sujet**

Il y a abus lorsque le loyer excessif est obtenu en exploitant une situation personnelle pénible (invalidité, grand âge, ...). Le loyer doit donc premièrement être plus élevé que le loyer usuel et deuxièmement être perçu auprès d'un locataire qui se trouve dans une situation personnelle pénible.

- **l'abus relatif au marché**

Cet abus n'apparaît pas sur un objet particulier, mais repose sur l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché et sur une défaillance des mécanismes du marché.

En cas d'introduction du loyer libre, la commission est unanime à recommander une réglementation de l'abus qui soit orientée sur les abus relatifs au sujet et sur ceux relatifs au marché. De toute façon, ceci implique une amélioration de l'appréhension du loyer usuel. Des démarches dans ce sens sont disponibles (cf. paragraphe 6.1. et annexe 2).

L'actuelle protection générale contre les loyers abusifs serait donc de ce fait limitée à un standard minimal. Il n'y a possibilité de contester un loyer que si le rendement

excessif obtenu traduit l'exploitation d'une situation personnelle pénible (sans-toits, invalides,...) ou d'une position dominante sur le marché (part importante d'un bailleur particulier aux objets immobiliers d'un même endroit).

La notion de rendement excessif figure déjà dans l'actuel article 269 CO. Son application suivrait donc la pratique juridique actuelle.

Par contre, la nécessité d'une "situation personnelle pénible" et celle d'une "position dominante sur le marché" sont nouvelles. Il n'y aura abus qu'en présence de l'une de ces deux conditions - ajoutée de manière cumulative au rendement excessif -.

La nécessité d'une situation personnelle pénible se base sur l'article 21 CO qui protège une partie contractante contre des lésions. Il s'agit là d'un principe juridique essentiel qui devrait également valoir en cas d'introduction du loyer libre. Il devrait toutefois être adapté à l'esprit du droit du bail. Notamment parce que, de toute évidence, le locataire n'a aucun intérêt à résilier son contrat dans le délai d'un an, comme l'y autorise l'article 21 CO, et donc à devoir chercher un nouveau logement. Il a bien davantage intérêt à contester le loyer et à le faire ramener à un niveau non abusif. Il faudrait donc comprendre cette réglementation au sens d'une "Lex specialis" de l'article 21 CO.

Selon l'article 31 bis, alinéa 3, lettre d de la Constitution Fédérale, la Confédération peut édicter des dispositions pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues. C'est sur la base de cette disposition qu'a été édictée la loi sur les cartels, actuellement en révision. Une autre disposition est également applicable dans ce domaine, à savoir l'article 31 septies (surveillance des prix), qui autorise la Confédération à édicter des dispositions visant à empêcher les abus grâce à une surveillance des prix des biens et des services offerts par des entreprises et des organisations qui occupent une position dominante sur le marché. Lorsque le but à atteindre l'exige, ces prix peuvent être abaissés.

L'introduction du loyer libre maintiendrait en principe les Autorités et procédures actuelles (4ème chapitre du titre: Du Bail à Loyer, CO). Il incomberait donc aux instances compétentes (autorités de conciliation, tribunaux des baux) de déterminer si l'on se trouve par exemple en présence d'une situation personnelle pénible du locataire ou d'une position dominante du bailleur sur le marché. Ce dernier point en tout cas devrait être soumis au jugement des instances compétentes en matière de cartels (commission des cartels).

5.7. Modalités de la transition

L'éventuel passage à un loyer libre devrait s'étendre sur un certain nombre d'années et se dérouler sans heurts trop importants sur le plan économique et social. La commission s'est donc préoccupée des conditions économiques, de la modération des hausses ainsi que d'un éventuel échelonnement instauré en fonction des catégories de logement.

5.7.1. Conditions relatives à l'économie du logement

Le bon fonctionnement d'un marché du logement est souvent associé à un certain nombre de logements vacants. En fait, le pourcentage de logements vacants constitue le seul indicateur quantitatif sur ce sujet.

Cependant, la commission est unanime pour recommander de ne pas faire dépendre l'introduction du loyer libre d'un parc déterminé de logements vacants, à la fois pour des motifs concrets et statistiques. Le dénombrement des logements vacants présente des lacunes, et il faudra attendre encore longtemps avant de le voir s'améliorer de manière substantielle. Il n'existe en outre qu'un rapport ténu entre le parc des logements vacants et la constitution des marchés du logement.

Indépendamment de cette question des logements vacants, on doit se demander si certains moments seraient plus favorables que d'autres à l'introduction d'un changement de système. Or l'évolution conjoncturelle connaît les phases suivantes:

- Récession:

La lutte contre l'inflation a amené entre autres une augmentation des taux d'intérêt, laquelle a entraîné à son tour une hausse des loyers en les amenant partiellement jusqu'au niveau du marché. La réussite croissante de la lutte contre le renchérissement a fait par contre stagner les revenus et l'emploi. Au cours de cette phase, la disponibilité à payer des logements et d'autres biens diminue. Les coûts de construction et les prix fonciers baissent, les prix des loyers se stabilisent. Les conditions générales à la transition vers le loyer libre seraient alors favorables. Cependant, les hausses supplémentaires de loyer auxquelles on peut s'attendre représenteraient une charge importante pour certaines couches de la population, d'autant plus que les perspectives d'emploi et de revenus s'avèrent sombres.

- Reprise:

Le nombre de personnes exerçant une activité lucrative augmente, ainsi que les revenus. Les hausses de loyer qui résulteraient d'un éventuel changement de système seraient donc en principe plus supportables que pendant une période de récession. Cependant, en période d'augmentation des activités économiques, le marché du logement voit se manifester un surcroît de demande en regard de la lenteur de la réaction de l'offre. Il faudrait alors compter avec des hausses de loyer particulièrement importantes en cas d'introduction du marché libre.

Quel que soit le moment choisi, puisque l'on doit compter sur un délai transitoire de 5 à 10 ans, on ne saurait finalement éviter que le processus d'adaptation s'écoule sur un cycle complet au moins, avec toutes les phases conjoncturelles qu'il contient.

5.7.2 Lissage des hausses: franchises plafonnées

Par franchise plafonnée, on entend une limite supérieure imposée aux augmentations de loyer en-dessous de laquelle on ne saurait exiger de justification particulière. Si l'on fixe ce plafond à 5 % par exemple, seules peuvent faire l'objet d'une contestation, les augmentations qui dépassent ce taux.

Si cette franchise est fixée à 1% par exemple, on parlera de "hausse bagatelle".

Les franchises ne sont pas une nouveauté en Suisse. Déjà de 1960 à 1970, ce type de franchises avait fait partie du droit du bail dans le cadre du passage du contrôle des loyers à leur surveillance (Kleps 1969 et paragraphe 3.2.).

La commission propose d'insérer, s'il y a lieu, une franchise dans la législation sur l'abus pendant une période transitoire. Par contre la commission ne se prononce pas sur le niveau de cette franchise. Cette décision dépend essentiellement de la durée du délai transitoire que l'économie et la société semblent pouvoir supporter.

La commission a examiné divers scénarios (cf. annexe 1) et considère qu'il serait judicieux d'introduire une franchise cumulative. Ne seraient pas abusives les hausses de loyers qui sont admises selon les critères d'abus actuels, augmentées d'un pourcentage maximum qu'il faudra déterminer.

La fixation de cette franchise peut être opérée de trois manières:

- par une réglementation inscrite dans la loi (CO)
- par la réglementation législative d'une procédure incluant les partenaires sociaux et aboutissant à la détermination d'une franchise dans une ordonnance
- par l'attribution de la compétence au seul Conseil Fédéral de déterminer la franchise dans une ordonnance.

La commission donne sa préférence à une réglementation inscrite dans la loi (CO), tout en accordant au Conseil Fédéral le droit de modifier cette franchise dans des situations exceptionnelles.

Une réglementation légale présente l'avantage d'une part de faciliter le calcul grâce à des références à long terme. D'autre part, une franchise pourrait entraîner une augmentation "coordonnée" des loyers.

L'article 270 CO devrait en conséquence être complété par un alinéa 3 de la teneur suivante:

"Les augmentations de loyer qui dépassent d'au maximum x % par année l'adaptation autorisée par la réglementation actuelle contre les abus ne peuvent pas être contestées. En cas de modification importante de la situation sur le marché de l'argent et des capitaux, le Conseil Fédéral peut déterminer un pourcentage différent".

Selon les résultats obtenus par Schips/Müller (1992) et si l'on admet certaines hypothèses sur les effets des franchises (cf. annexe 1), une franchise cumulative de 5 % conduira vers le loyer libre en 10 ans, tandis qu'une franchise de 8 % l'y conduira en 5 ans environ.

5.7.3. Relation entre la franchise et le loyer usuel

L'introduction d'une franchise soulève la question de sa relation avec le loyer usuel. La majorité de la commission considère que les bailleurs devraient pouvoir choisir entre les deux motifs de hausse en complément aux éléments de coûts actuels. En conséquence, soit l'on procède à une augmentation du loyer en référence à la clause du loyer usuel, auquel cas il ne serait plus possible d'invoquer la franchise pour l'année

concernée ni pour les deux années suivantes, de manière analogue à l'impossibilité actuelle de procéder à des augmentations répétées de loyer pour motif d'"adaptation au loyer usuel" au cours d'un même bail. Ou bien l'on devrait faire valoir la franchise année après année, en plus des augmentations justifiées par les coûts.

5.7.4 Échelonnement dans le temps de la libéralisation en vue du loyer libre

La commission a également envisagé de procéder à la transition vers un loyer libre en passant par une libéralisation échelonnée des diverses catégories de logement. Selon ce principe, l'introduction du loyer libre ne pourrait avoir lieu qu'à la conclusion de nouveaux baux à loyer, ou de façon échelonnée selon l'époque de la construction ou les régions.

La commission considère cependant que le principe de la franchise plafonnée est suffisant pour la procédure d'adaptation. En outre, la restriction de l'adaptation aux seuls nouveaux baux à loyer présente le danger de voir les résiliations se multiplier de la part des bailleurs.

5.8 Structure juridique

5.8.1 Constitutionnalité

Le système du loyer libre nécessite une profonde transformation de l'actuel droit du bail. C'est pourquoi il faut se demander s'il serait compatible avec l'article 34septies de la Constitution fédérale Cst.

Énoncé de l'article 34septies, al. 1 Cst :

"La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs, sur l'annulabilité des congés abusifs et sur la prolongation limitée dans le temps du bail."

Il faut avant tout se demander si la nouvelle conception de l'abus choisie par la commission, en d'autres termes l'abus découlant de l'exploitation d'une situation personnelle pénible et d'une position dominante sur le marché correspond à cette

norme. Pour répondre à cette question, la commission a disposé d'une prise de position de l'Office fédéral de justice ainsi que d'une expertise du Prof. Thomas Fleiner (Fleiner 1993).

Les auteurs du premier texte soulignent le fait que la compétence attribuée, bien que revêtue de la formule "à le droit", n'autorise aucun renoncement aux prescriptions contre les abus en matière de loyer car le passage "Elle légifère..." de la deuxième phrase ne laisse aucune latitude de décision.

La Constitution fédérale exige une protection générale contre tout loyer abusif puisqu'elle n'introduit aucune distinction entre des abus qui pourraient être soumis à législation et d'autres qui ne le seraient pas.

Quant à savoir si les cas d'abus prévus par la commission (abus d'une situation personnelle pénible et abus du pouvoir sur le marché) constituent la totalité des cas d'abus, le Département fédéral de justice affirme que non. Si cela avait été le sens de l'article constitutionnel, celui-ci n'aurait pas dû être adopté puisque ces deux abus sont couverts par la loi sur les cartels (pouvoir sur le marché) et par le CO lui-même (lésion - art. 21 CO).

Aux yeux du Département fédéral de justice, l'art. 34septies, al. 1 Cst., devrait donc être modifié en ce sens que les loyers abusifs devraient être limités aux cas d'abus d'une situation personnelle et d'abus d'une position privilégiée sur le marché.

L'expertise du prof. Fleiner (1993) aboutit à la même conclusion. Il estime en effet que les acceptions d'abus proposées par la commission (situation personnelle pénible et position dominante sur le marché) sont déjà couvertes par l'art. 21 CO (lésions) et par la loi sur les cartels (art. 29), ainsi que par la loi sur la surveillance des prix (art. 12 f). Il faut donc considérer que le mandat constitutionnel de l'art. 34septies, al. 1 dépasse les deux cas cités ci-dessus.

Selon Fleiner, l'art. 34septies, al. 1 Cst., charge la Confédération d'une responsabilité d'ordre social consistant à protéger les locataires en fonction de la situation spécifique du marché et des conséquences qui en découlent. Cette disposition constitutionnelle a pour objet de rééquilibrer des disparités inhérentes au marché du logement qui ne se manifestent pas de cette même manière sur d'autres marchés.

L'introduction du marché libre tel que le comprend la commission empêcherait la Confédération d'assumer la responsabilité à l'égard du locataire telle que le prévoit l'art. 34 septies.

Aux yeux de l'expert, l'introduction de franchises dans le cadre du maintien de l'actuelle législation des abus est compatible avec l'art. 34 septies, al. 1. Mais il faudrait examiner de très près les modalités concrètes de ces franchises sous l'angle de la compatibilité avec la disposition constitutionnelle mentionnée. En effet, cette franchise ne devrait en aucun cas conduire à un loyer qui dépasserait le rendement excessif défini dans l'art. 269 CO.

On peut donc déduire qu'aux yeux des deux experts consultés, l'introduction d'un marché libre et celle de la réglementation de franchises nécessaires pour y accéder sont incompatibles avec les principes constitutionnels actuels. Au cas donc où le marché libre fait l'objet d'une décision de principe favorable, la majorité des membres de la commission estime qu'il faudrait d'abord modifier la Constitution.

5.8.2 Modification de la loi et de l'ordonnance y relative

Pour instaurer le loyer libre sous ses aspects juridiques, il faut éliminer ou modifier toutes les dispositions du CO qui entravent la libéralisation des prix.

Les dispositions générales (art. 253 à 268b CO) seraient compatibles avec le loyer libre.

Quant à la protection contre les loyers abusifs et autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de loyers commerciaux (art. 269 à 270 e CO), il faudrait introduire les adaptations suivantes;

Le marché libre des loyers ne peut être soumis à aucune réglementation concernant la détermination du montant des loyers. On ne retiendrait à titre de "frein de secours" que l'abus relatif au sujet (rendement excessif obtenu en exploitant une situation personnelle pénible telle que l'invalidité, etc.) ou l'abus relatif au pouvoir sur le marché (exploitation d'une position dominante sur le marché lorsque les mécanismes du marché ne fonctionnent pas). Il faudrait en particulier supprimer la liste d'exceptions de la liste 269a CO.

Les dispositions du Code des obligations seraient donc modifiées comme suit:

Article 269 loyer abusif.

"Les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent d'obtenir un rendement excessif de la chose louée, en exploitant une situation personnelle pénible ou une position dominante sur le marché".

Article 269a exceptions.

Supprimé.

Article 269b loyers indexés.

Supprimé. Les baux à loyers peuvent être indexés ou non, au gré des contractants.

Article 269c loyers échelonnés.

Supprimé. Même remarque que pour les loyers indexés.

Article 269d Hausse de loyer et autres modifications unilatérales du contrat par le bailleur.

Cet article exige l'utilisation d'une formule pour les hausses de loyer. Il n'a pas besoin d'être modifié. La nécessité d'une formule est compatible avec le loyer libre. La commission n'est donc pas entrée en matière sur cet aspect formel de la procédure.

Article 270 Contestation du loyer initial

Supprimé, car incompatible avec le loyer libre.

Article 270a Contestation du loyer en cours de bail.

Alinéa 1

"Le locataire peut contester le montant du loyer et en demander la diminution pour le prochain terme de résiliation s'il a une raison d'admettre que la chose louée procure au bailleur un rendement excessif au sens de l'article 269".

Alinéas 2 et 3 inchangés.

Article 270b Contestation des hausses de loyer et des autres modifications unilatérales du contrat.

"Si le locataire estime qu'une hausse de loyer est abusive au sens de l'art. 269, il peut la contester devant l'autorité de conciliation dans les trente jours qui suivent l'avis de majoration".

Alinéa 2 inchangé.

Article 270c Contestation des loyers indexés.

"Une partie ne peut faire valoir devant l'autorité de conciliation que le fait que l'augmentation ou la diminution du loyer demandée par l'autre partie n'est pas justifiée par une variation de l'indice ou ne correspond pas à l'ampleur de celle-ci."

Article 270d Contestation des loyers échelonnés.

"Le locataire ne peut pas contester les loyers échelonnés".

Article 270e Validité du bail pendant la procédure de contestation.

Inchangé.

Les articles suivants de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF), deviennent caducs :

Article 10 Prix d'achat manifestement exagéré.

Article 11 Loyers usuels dans la localité ou le quartier.

Article 12 Hausse de coûts.

Article 13 Taux hypothécaires.

Il faudrait supprimer la répercussion des taux.

Article 14 Prestations supplémentaires du bailleur.

Article 15 Rendement brut.

Article 16 Compensation du renchérissement.

Article 17 Loyers indexés pour des habitations.

Article 18 Adaptation partielle des loyers.

Concerne la réglementation de la réserve.

Article 19 Suppression de l'obligation de motivation.

Article 20 Obligation de motivation du bailleur en cas de hausse des coûts ou de plus-value de l'immeuble.

Ces dispositions concernent ce que l'on nomme le "loyer froid". Cependant, le loyer libre est un loyer "au sens large du terme", c'est-à-dire que soit le bailleur remet, au prix de marché convenu, un logement chauffé, soigné et entretenu, soit il conclut un contrat séparé, un avenant au bail pour le décompte des frais accessoires. De toutes façons, le loyer convenu par contrat ne prévoit plus aucune différenciation entre les divers composantes des coûts (chauffage, etc.). L'article 257a, al. 2 CO, autorise déjà cette possibilité. Sous cette réserve, les autres dispositions de l'Ordonnance deviennent caduques, notamment les articles 4 à 8.

Les considérations qui précèdent constituent une esquisse des principales mesures juridiques nécessaires à la libéralisation des prix sur le marché du logement. Étant donné que la totalité du droit du bail repose sur le principe d'un loyer plus ou moins réglementé, toutes les autres dispositions devraient être examinées sous l'angle de ce nouveau paradigme et adaptées le cas échéant. La commission n'a pas considéré qu'il lui incombait de réglementer tous les détails d'un "système loyer libre".

Grâce à ces modifications de la loi et de l'ordonnance y relative, les loyers pourraient être déterminés progressivement par un marché libre, dans le respect des réglementations contractuelles.

5.8.3 Dispositions transitoires

Pendant la phase de transition, la réglementation actuelle demeurerait en vigueur, complétée par une disposition qui élargirait la marge d'augmentation avec l'introduction des franchises. Ce passage est décrit au paragraphe 5.7.2. Après un délai approprié, encore à déterminer - la commission pense à 5 ou 10 ans - la réglementation transitoire serait abandonnée au profit de l'application illimitée de nouvelles dispositions du CO.

On pourrait aussi envisager un "passage à froid" au loyer libre. L'introduction d'une franchise substantielle viderait de leurs sens les dispositions de l'actuel droit du bail, plus on se rapprocherait du loyer de marché. Les dispositions relatives au loyer découlant des coûts seraient maintenues dans le droit du bail mais n'auraient plus aucune influence durable sur la détermination du loyer.

Cette période de transition devrait être assortie des adaptations suivantes:

Article 269 Loyers abusifs. I. Règle.

Inchangée.

Article 269a II. Exceptions.

Ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui, notamment:

- a. se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier, indépendamment du rendement obtenu;
- b. à f. inchangés.

Article 270b

Contestation des augmentations de loyer et des autres modifications unilatérales du contrat.

Alinéa 3 (nouveau): voir paragraphe 5.7.2

5.9 Mesures d'accompagnement

L'éventuelle introduction du loyer libre ferait monter le niveau des loyers, en particulier pour les anciens logements. Il en découlerait des difficultés accrues pour les ménages à faible revenu. C'est pourquoi, pour garantir à tous l'accès au marché du logement, ces ménages doivent pouvoir bénéficier de mesures complémentaires qui amélioreraient leur pouvoir d'achat.

La commission recommande à cette fin l'introduction d'une aide à la personne accessible à tous. Il faut tenir compte du fait que certaines catégories de la population obtiennent déjà aujourd'hui une aide au logement par divers canaux. Il faudrait cependant, en cas d'introduction du loyer libre, structurer davantage cette aide individuelle et en assurer le financement.

Pour résoudre ce problème, la commission a disposé de diverses études. Puisque les facteurs de décision de l'aide à la personne et des dépenses qui en résultent sont de l'ordre de l'estimation et dépendent de systèmes de valeur politiques, divers scénarios ont été imaginés. Les résultats principaux sont donnés ci-après. En cas de changement de système, ce sont les responsables politiques qui devront en soupeser les diverses variantes et opter pour une solution adéquate. A ce stade, la commission n'entend pas

faire de recommandations de détail. Elle considère toutefois comme acquis qu'il faudra consacrer chaque année plusieurs centaines de millions de francs à une aide sociale au logement.

5.9.1 Critères d'octroi de l'aide individuelle

Gerheuser/Infras (1993) ont posé comme éléments limitant la légitimation d'une aide les critères suivants:

- La charge locative (rapport entre revenu et loyer) ne doit pas dépasser un certain pourcentage.
- Les subsides ne pourront pas être accordés pour n'importe quel logement, mais uniquement pour ceux ne dépassant pas une certaine limite supérieure de loyer.
- Seuls les revenus ne dépassant pas une certaine limite supérieure pourront bénéficier d'un soutien.

5.9.1.1 Charges locatives

Les loyers considérés comme supportables ont été estimés respectivement à 20 %, 25 %, 30 % et 35 % du revenu brut du ménage (après les déductions sociales et avant impôt), ce qui en termes de charges locatives brutes représentent environ 23 % à 24 %, 28 %, 33 % et 38 % du revenu.

L'aide individuelle devrait être basée sur le principe qu'une fois fixée une limite supérieure de charge supportable, celle-ci ne devrait plus être modifiée. Les paramètres "limite supérieure de loyer" et "limite supérieure du revenu" servent à réduire les injustices et les abus.

5.9.1.2 Limites de loyer supérieures

On peut attendre des ayants droits à une aide qu'ils se contentent d'un logement qui leur convienne, mais qui ne se situe pas dans une catégorie de prix trop élevée. On peut considérer comme justifié un logement qui compte autant de pièces que de membres de

la famille. On peut considérer en outre comme raisonnable un logement qui ne se situe pas dans le quart supérieur des logements les plus chers, autrement dit un logement faisant partie des 75 % les meilleur marché de tous les logements.

Étant donné que les loyers sont sensiblement plus chers en ville qu'à la campagne, il faudra différencier en conséquence la limite de loyer supérieure, selon qu'on se trouve en ville ou à la campagne.

Tab 5.1 Limites supérieures du loyer pour une estimation de base (sans loyers libres, 75 centile, arrondi à fr. 10.--, 1990)

Nombre de pièces de l'appartement	Composition minimale du ménage	Limite supérieure du loyer (fr./mois)	
		Campagne	Ville
1 pièce	1 personne	700	830
2 pièces	1-2 personnes	700	830
3 pièces	3 personnes	840	1'000
4 pièces	4 personnes	1'060	1'350
5 pièces	5 personnes	1'400	1'900
6 pièces et plus	6 personnes	1'450	2'400

Source: Gerheuser/Infras 1993

Un ménage de 4 personnes demeurant en ville a donc droit à une aide de fr. 1'350.-- par mois, dont il faut déduire 25 % de son revenu qu'il faut considérer comme une participation raisonnable du ménage au paiement du loyer (au cas où l'on choisit une charge supportable de 25 %). Un revenu de fr. 4'000.-- bénéficiera donc d'au maximum fr. 350.-- d'allocation au logement, montant qui sera inférieur si l'appartement est meilleur marché. Si ce ménage choisit de son plein gré un logement de 5 pièces ou un logement qui coûte par exemple fr. 1'800.-- par mois, les prétentions qu'il peut faire valoir ne changeront pas. Il devra supporter lui-même l'excédent de charges locatives, même s'il dépasse alors un quota de 25 %.

5.9.1.3 Limites supérieures du revenu

La limite supérieure du loyer et le quota maximal de la charge locative aboutissent à un plafond de revenu au-dessus duquel il ne peut y avoir d'aide individuelle. Le tableau 5.2 en indique les montants pour les divers quotas de charge locative.

Tab. 5.2 Plafond des revenus pour une estimation de base (limite supérieure du loyer; loyer net) en fonction de la limite supérieure du loyer et de la limite supérieure de la charge locative en ville et à la campagne

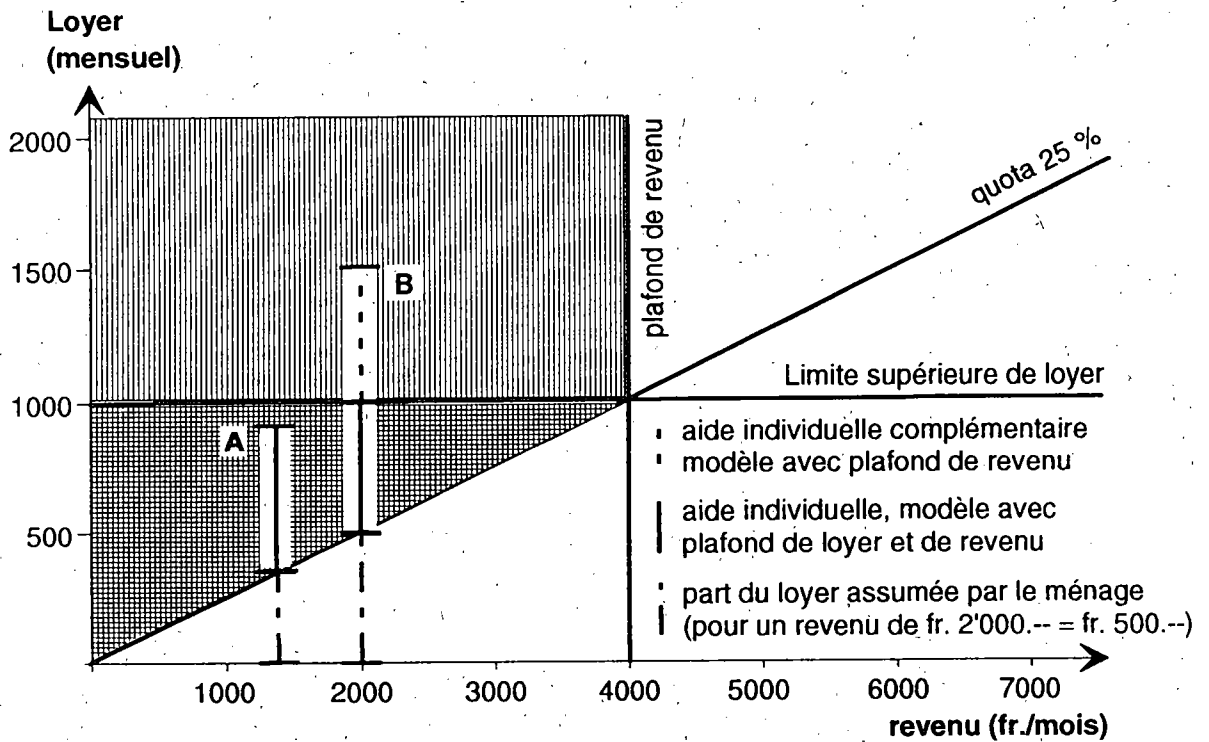
		Plafond de revenu (fr./mois)							
Dimension du logement	Composition minimale du ménage	Campagne: quota de charge locative				Ville: quota de charge locative			
		20 %	25 %	30 %	35 %	20 %	25 %	30 %	35 %
1 pièce	1 personne	3500	2800	2333	2000	4150	3320	2767	2371
2 pièces	1-2 personnes	3500	2800	2333	2000	4150	3320	2767	2371
3 pièces	3 personnes	4200	3360	2800	2400	5000	4000	3333	2857
4 pièces	4 personnes	5300	4240	3533	3029	6750	5400	4500	3857
5 pièces	5 personnes	7000	5600	4667	4000	9500	7600	6333	5429
6 pièces et plus	6 personnes	7250	5800	4833	4143	12000	9600	8000	6857

Source: Gerheuser/Infras 1993

5.9.1.4 Variantes

La justification d'une restriction prévoyant une limite supérieure de loyer reste controversée. Les groupes marginaux ou les jeunes ménages sont souvent, sans qu'il y ait faute de leur part, contraints de se tourner vers l'offre marginale qui réside très souvent dans le segment de prix des logements les 25 % les plus chers. C'est pourquoi les coûts d'une "aide à la personne" ont également été calculés selon des variantes sans limite supérieure de loyer (mais avec une limite de revenu).

Fig. 5.3 Aide à la personne en fonction du revenu et du loyer net pour des modèles comportant une limite supérieure de loyer et de revenu et des modèles n'ayant qu'une limite supérieure de revenu, pour un ménage de trois personnes dans la catégorie de logement "ville" (quota de charge 25 %)



Source: Gerheuser/Infras 1993

5.9.2 Coûts de l'aide individuelle

Le coût global de l'aide individuelle dépend du nombre de personnes y ayant droit et du montant auquel elles ont droit. Les deux dimensions dépendent

- de l'évolution du revenu
- du niveau des loyers après l'introduction du loyer libre
- du taux de requête (requérants par rapport aux ayants-droit)

Le montant des coûts a été calculé sur la base des données de l'enquête sur la consommation 1990. Dans un premier temps, on a calculé quels auraient été les coûts à ce moment si on avait instauré une aide individuelle dans le cadre de la législation du

bail en vigueur. Puis on a calculé les coûts dans un marché libre selon différents scénarios.

5.9.2.1 Coûts de l'aide à la personne 1990 (sans loyers libres)

Le tableau 5.3 indique le nombre de ménages ayant droit à une allocation et le montant global de l'aide individuelle.

Tab. 5.3 Nombre de ménages ayant droit à une aide et dépenses totales selon la charge locative admise (1990, sans loyer libre)

Quota de charge locative	Ménages ayant droit à une aide	Coût de l'aide
20 %	env. 400'000	850 mio de francs
25 %	env. 200'000	380 mio de francs
30 %	env. 120'000	200 mio de francs
35 %	env. 85'000	150 mio de francs

Source: Gerheuser/Infras 1993

Selon les informations fournies par l'Office fédéral des assurances sociales et par des offices cantonaux d'assistance sociale, les prestations complémentaires et l'assistance publique allouées pour une aide au logement peuvent être estimées, pour 1990, entre 250 et 300 mio. de francs. La part de la Confédération, dans le cadre des prestations complémentaires, s'élève à 40 mio. de francs. Le reste a été réparti entre les cantons (env. 80 %) et les communes (env. 20 %). Une partie de l'aide au logement est donc déjà fournie. Depuis 1990, les revenus réels et les loyers ont évolué différemment. Il est donc très difficile d'estimer les coûts que cela représenterait en 1993. Si l'on admet que les revenus réels ont stagné et que les loyers réels ont augmenté d'environ 10 %, la charge locative moyenne par rapport au revenu a aussi augmenté, ce qui conduit forcément à une augmentation parallèle des coûts de l'aide individuelle. L'augmentation récente de l'assistance publique permet de présumer que, sans que cela soit explicite, l'aide à la personne a déjà aujourd'hui sensiblement augmenté.

5.9.2.2 Coûts de l'aide à la personne en cas de loyers libres

Il est difficile de prédire avec certitude quels seraient les effets du loyer libre sur le niveau des loyers et sur la charge locative des ménages (voir ch. 5.2 et 5.3). C'est pourquoi on a procédé à un calcul des dépenses entraînées par l'aide à la personne en s'appuyant sur l'estimation de Schips/Müller (1992) pour les scénarios avec une augmentation moyenne des loyers de 58 %, 23 % et 17 % (tab. 5.4).

Tab. 5.4 Coûts annuels de l'aide individuelle pour diverses hypothèses de quota de charge locative et pour diverses augmentations du niveau des loyers en cas d'introduction des loyers libres (en mio. de francs, 1990).

Augmentation du niveau des loyers en cas d'introduction des loyers libres	Quota de charge locative			
	20 %	25 %	30 %	35 %
58 %	env. 2'900	env. 1'600	env. 890	env. 520
23 %	env. 1'700	env. 930	env. 570	env. 380
17 %	env. 1'450	env. 770	env. 470	env. 340

Source: Gerheuser/Infras 1993

L'aide individuelle moyenne par ménage s'élève pour les scénarios 17 % et 23 % à environ fr. 200.-- par mois. Pour les scénarios reposant sur une augmentation des loyers de 56 %, les prestations de soutien mensuel s'élèvent à environ fr. 250.--.

Le nombre de ménages ayant droit à une subvention des loyer s'élève, dans le scénario médian, pour un quota de charge locative de 20 %, à env. 650'000 et pour un quota de 30 % à près de 200'000.

Les coûts indiqués au tableau 5.4 doivent être relativisés sous divers angles:

- Les chiffres indiqués sont des estimations, un simple ordre de grandeur.
- Les coûts indiqués résultent du modèle de calcul reposant sur une combinaison des limites supérieures de loyer et de revenus. Si l'on renonce à la limite supérieure de loyer - il y a pour cela des motifs que nous avons partiellement mentionnés - il faut compter, suivant le quota de charge locative, avec une augmentation des coûts de 40 à 60 %.
- Les dépenses sont comptées pour le cas où les allocations sont utilisées à 100 %. Comme pour les autres prestations sociales, il faut également considérer que cette possibilité d'allocation n'est pas exploitée par tous les ménages qui y auraient droit. Les expériences faites à l'étranger montrent que même s'ils disposent d'une bonne information et d'un accès facile, seuls au maximum 75 % des ménages qui y auraient droit recourent aux prestations sociales.
- Les données se réfèrent aux coûts bruts; il faut donc en soustraire les subventions aux loyers qui sont déjà distribuées aujourd'hui par divers canaux.

5.9.3 Financement de l'aide à la personne

La commission a également disposé d'une expertise (Blöchliger et al. 1993) pour étudier la question du financement de l'aide à la personne. L'expertise montre comment les rendements acquis grâce à l'éventuelle introduction du loyer libre pourraient servir au financement de l'aide à la personne. Des possibilités de cet ordre ont déjà été débattues à diverses reprises. Balastèr (1989) part du fait que le sol ne doit pas être produit. Le sol procure une rente sur la seule base de sa rareté naturelle. Ce qui permettrait aisément de se servir, pour financer l'aide à la personne, d'une partie du surcroît de rendement foncier qui en résulterait, grâce à une imposition foncière calculée en fonction de la surface construite et une imposition des gains immobiliers. Après avoir soupesé les avantages et inconvénients de diverses possibilités de refinancement, les experts ont proposé de renoncer à de nouveaux instruments et de trouver les ressources en prélevant une partie du surplus de revenus, en restant dans le cadre du système fiscal actuel.

Les nouvelles rentes des bailleurs et des locataires sont considérées comme des augmentations du revenu (respectivement du bénéfice) et de la fortune, sans que les locataires puissent simultanément prétendre à des déductions supplémentaires. L'expertise estime que le surcroît de rente, évalué à environ 5 milliards de francs, permettrait à l'Etat de recevoir environ 900 millions de francs pour les impôts normaux sur le revenu et la fortune, sur le rendement et la fortune, ainsi que sur le produit des immeubles et des terrains. Il y aurait là, du point de vue purement comptable, une marge suffisante pour financer l'aide à la personne.

Si cette marge se révélait insuffisante, on pourrait encore envisager les mesures suivantes:

- relèvement du taux des impôts actuels
- suppression de l'exemption fiscale pour les institutions de prévoyance professionnelle
- introduction d'une redevance différentielle sur les loyers
- redevance d'incitation sur les zones à bâtir sous-utilisées
- introduction d'un impôt foncier.

Les auteurs considèrent un impôt foncier général, comme une des solutions relativement les plus appropriées d'augmenter les moyens de financer l'aide à la personne sans encourir d'inconvénients trop importants (surtout s'il est simultanément assorti de la suppression de l'impôt immobilier). La redevance différentielle des loyers et la redevance incitative ne sont pas compatibles avec les principes applicables aux finances publiques. L'exemption fiscale d'institution de prévoyance est de moindre importance.

Schips/Müller (1992) aboutissent à des recommandations quelque peu différentes. Une redevance différentielle des loyers leur paraît judicieuse mais d'application difficile. A leurs yeux, elle ne peut revêtir qu'un caractère temporaire (5 à 10 ans). Elle taxerait, en effet, uniquement les augmentations de revenus dues aux changements de système.

Toutefois, de nouveaux instruments visant à taxer partiellement les nouvelles rentes dans le but de financer l'aide à la personne, rencontrerait peu d'échos positifs. Selon Fargo et al. (1993), 70 % des investisseurs s'opposent à une mesure de ce genre, et 20 % seulement s'y rallient.

En se basant sur cette expertise, il faut rejeter une utilisation liée à l'accroissement des recettes fiscales. Les recettes découlant de l'imposition des rentes nouvelles reviendraient principalement aux cantons. C'est pourquoi Blöchliger et al. (1993) estiment que les aides à la personne devraient être prises en charge par les cantons, d'autant plus que l'ensemble des aides sociales individuelles leur incombe. La Confédération pourrait édicter des dispositions générales dans une loi cadre et intervenir éventuellement, mais de manière subsidiaire.

La commission se rallie en principe à l'essentiel des considérations de cette expertise. Cependant la réalisation de la solution qu'elle présente soulève divers problèmes.

Il faut partir du fait que la commission est unanime pour considérer qu'il faut absolument lier l'éventuelle transition vers les loyers libres à l'introduction de l'aide à la personne. Le modèle de financement proposé implique que le changement de système du droit de bail, dont la décision doit être prise au niveau fédéral, soit accompagné de la disponibilité ou de l'obligation des cantons à réaliser l'aide à la personne et à l'assumer financièrement.

Faute de quoi, c'est la Confédération qui devrait s'en charger, alors qu'elle n'en a pas les moyens nécessaires par défaut d'un substrat fiscal suffisant. En 1990, la part de la Confédération à l'imposition directe des revenus des personnes physiques en Suisse s'est élevée à environ 15 %, celle des cantons à 45% et celle des communes à 40%. Grosso modo, les impôts prélevés sur le revenu supplémentaire des bailleurs, se répartira de manière analogue. Si l'on accepte l'hypothèse que le revenu fiscal supplémentaire serait de 900 millions de francs par année, la Confédération toucherait donc environ 150 millions de francs, les cantons environ 400 millions et les communes environ 350 millions. Le financement de l'aide à la personne impliquerait soit une péréquation financière du bénéfice de la Confédération, soit un prélèvement sur les recettes générales de la Confédération. On pourrait aussi bien introduire un impôt spécial qui non seulement ne contredise pas les principes indiqués ci-dessus et repose sur une base constitutionnelle, mais qui devrait aussi faire face à l'opiniâtre opposition des bailleurs.

Mais à l'inverse, il serait fort peu réaliste d'imaginer qu'on pourrait décider d'instaurer le loyer libre et compter en toute bonne foi que les cantons introduiraient simultanément, volontairement, l'aide à la personne. Le principe de financement proposé impliquerait donc presque inévitablement que l'on oblige les cantons de se charger de l'aide à la personne. Ce qui, là aussi, nécessiterait une disposition

constitutionnelle, qui pour l'instant fait défaut. On pourrait toutefois se sortir de ce dilemme en décidant d'introduire le loyer libre uniquement dans les cantons qui disposeraient de la base légale nécessaire à l'instauration de l'aide à la personne.

On aurait certes alors, en acceptant de nouvelles distorsions sur le marché du logement, sauvé le mode de financement, mais en même temps, on perdrait toute chance politique d'introduire la libéralisation du marché du logement. Il faudrait donc que la Confédération puisse inciter les cantons à introduire l'aide à la personne en leur fournissant suffisamment de moyens. Ce qui présupposerait à nouveau des recettes fédérales supplémentaires qui soulèveraient à nouveau l'idée d'un impôt spécial sur les immeubles.

L'association à première vue plausible entre le loyer libre et l'aide à la personne est donc, à la lumière du modèle de financement proposé, plus complexe qu'on pourrait le penser. Si l'on considère l'aide à la personne comme un élément impératif du changement de système au sein du droit du bail, on doit trouver d'autres moyens de financement dans le sens des solutions esquissées à la page 79, et l'on se trouve inéluctablement devant le problème délicat de la répartition des tâches publiques. Si l'on recule devant cette conséquence, il faut renoncer à associer par principe loyer libre et aide à la personne, ce qui rend encore plus ardue l'acceptation des loyers libres.

La commission est persuadée que l'on ne peut dissocier loyer libre et subvention individuelle du loyer. C'est pourquoi elle recommande de soulever cette question dans un débat réunissant Confédération et cantons afin de mieux se rendre compte dans quelle mesure ces derniers seraient disposés à coopérer et en auraient les moyens. Enfin, il y aurait lieu d'examiner plus à fond les diverses possibilités de financement et développer, dans le cadre de principes fiscaux rationnels, des solutions capables de garantir solidement le financement de l'aide à la personne, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral.

6. **OPTION: RÉVISION DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE**

Comme la voie vers les loyers libres s'avère de toute façon longue et semée d'embûches, la commission s'est également attachée, comme déjà mentionné, à diverses considérations concernant une révision de la législation actuelle.

On peut envisager en ce sens deux options fondamentales:

- le retour à la législation antérieure au 01.07.1990, date d'introduction de la dernière révision du droit du bail, ou
- l'introduction de modifications nouvelles.

La commission a été quasi unanime à rejeter la première solution. Quant à la seconde, la commission s'est essentiellement attelée aux problèmes soulevés par la détermination des prix et par les dispositions y relatives. Elle a laissé à l'arrière-plan la protection contre les résiliations.

6.1 Révision de la clause de l'usage local

Il arrive que la clause de l'usage local de la législation actuelle se heurte à la clause du rendement. Le Tribunal fédéral l'a déjà souligné et cela est démontré dans sa jurisprudence, en partie contradictoire. Dans sa dernière décision ATF 118 II 134, il confirme que la législation sur les loyers abusifs repose sur différentes notions juridiques qui s'opposent partiellement. Selon lui, la loi veut d'une part empêcher le bailleur de réaliser des rendements excessifs aux dépens du locataire (concept de base du loyer fondé sur les coûts). Cette volonté est inscrite dans la clause générale (article 269 CO, article 14 AMSL) et dans certaines dispositions particulières (article 269a, lettres b-e CO, article 15, al. 1, lettres bd AMSL). Mais d'un autre côté, un loyer qui se situe dans les limites des loyers usuels ne peut être considéré comme abusif, même s'il procure un rendement excessif (principe de base du loyer de marché: article 269a, lettres a et f CO, article 15, alinéa 1, lettres a et e AMSL). Auparavant, le Tribunal fédéral avait pourtant pris une décision selon laquelle, au cas où la comparaison avec d'autres objets permettait d'établir que le loyer demandé se situait dans les limites des loyers de la localité ou du quartier, il y avait lieu d'établir s'il existait des indices sérieux que la hausse annoncée procurerait au bailleur un rendement excessif

(ATF 114 II, 365f). Cela démontre qu'il existe une certaine insécurité juridique, que différents membres de la commission entendent lever.

Les porte-parole des bailleurs et des banques se joignent à certains experts pour recommander de renforcer l'usage local dans la détermination des loyers. A cette fin, il faudrait introduire dans le droit du bail la disposition suivante:

"Le rendement n'est pas vérifié si le loyer se situe dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier".

Cette modification, refusée par les représentants des organisations de locataires, ne pourra être concrétisée aux yeux de la commission que par une révision du CO.

La commission estime également qu'il faudrait améliorer les données de base pour l'évaluation du loyer usuel. Ces améliorations ne devraient toutefois pas aboutir à des modèles de calcul compliqués mais devraient rester essentiellement de pures comparaisons des divers loyers pratiqués. Il est vrai qu'on dispose à ce sujet en principe de statistiques officielles et que celles-ci doivent être prises en considération, comme le stipule le droit du bail. Mais elles ne peuvent servir ipso facto d'élément de comparaison. Pour l'instant, le relevé sur les loyers ne porte que sur 85 communes et ne différencie les logements que selon leur nombre de pièces (une révision est actuellement en cours). En outre, le recensement fédéral des logements et des immeubles opéré dans le cadre du recensement fédéral de la population n'a lieu que tous les dix ans (avec trois ans d'évaluation).

Les éléments d'information dont disposent les autorités de conciliation et les tribunaux pour se prononcer sur l'usage local varient énormément de lieu en lieu. Avec par-ci par-là des ébauches d'amélioration:

- La commission de conciliation de la ville de Bâle dispose d'une grille des loyers établie pour des 3 pièces de 70 m², qui différencie le prix du m² par année selon 6 périodes de construction et 5 niveaux de confort. Assorti de majorations ou de déductions opérées en fonction des dimensions, de la situation, d'éléments de perturbation, de l'entretien, de l'installation sanitaire, du confort spécial (ascenseur, attique, etc.), ce système permet en principe d'évaluer la majorité des logements (Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten Basel-Stadt 1991)
- Sur mandat de l'Office fédéral du logement, une grille d'évaluation a été mise au point au début des années huitante, qui tient compte des caractéristiques des divers

logements (différenciés selon leur dimension, leur période de construction et leur équipement) et de leur emplacement (situation, émissions). Il en est résulté un manuel utilisé avec succès dans la région de Berne (Geiger 1985 et annexe 2).

- En Allemagne, de nombreuses villes ont établi une espèce de "grille des loyers" pour pouvoir comparer les divers loyers. Ce sont des tableaux synoptiques représentatifs, qui ont été établis et admis par les communes et par les associations des diverses parties intéressées.
- L'Association suisse des propriétaires remet aux propriétaires d'immeuble qui s'y intéressent une fiche d'évaluation qui leur permet de faire un relevé comparatif de leurs loyers. Cette fiche tient compte du nombre de pièces, de la surface du logement, de sa situation, de son équipement, de son état et de sa période de construction.

Il n'est pas facile de mesurer les conséquences d'une suppression du contrôle du rendement. On ne peut guère évaluer dans quelle mesure les loyers en seraient rehaussés. Les porte-parole des locataires sont convaincus que la clause de l'usage local conduirait non seulement à une généralisation du niveau des loyers pratiqués localement, mais surtout à long terme à la libéralisation du marché du logement.

Les avis des investisseurs interrogés récemment sur l'opportunité d'une revalorisation de l'usage local (Farago et al., 1993) divergent. Globalement, 18 % sont favorables à une telle démarche. Mais ce pourcentage varie de 4 % à Zürich, à 36 % à Genève.

6.2 Modification des dispositions concernant les loyers indexés

Les partisans d'une augmentation de l'influence du marché recommandent de modifier deux dispositions sur les baux qui prévoient un loyer indexé:

- supprimer l'article 17 OBLF et donc autoriser la répercussion intégrale du renchérissement. Les représentants des locataires contestent que cette révision puisse se faire par une simple modification de l'ordonnance.
- supprimer purement et simplement, dans l'article 269b CO, le passage "...le bail est conclu pour une durée minimale de cinq ans et ...". Les loyers indexés ne seraient plus limités par une durée minimum du bail.

La compensation du renchérissement a été limitée à 80 % parce que l'on estime à 20 % la part du terrain à la valeur de l'immeuble. Le terrain n'est pas susceptible d'amélioration mais suit automatiquement l'inflation, toutes choses restant égales par ailleurs.

Étant donné qu'en Suisse, les baux prévoyant l'indexation du loyer sont peu nombreux, la commission n'attribue guère d'importance à cette recommandation. On peut toutefois se demander dans quelle mesure leur nombre augmentera si les conditions changent.

La différence qui peut caractériser l'évolution des loyers basés sur les coûts de celle des loyers indexés dépend essentiellement de l'évolution de la situation économique. Le tableau 6.1 montre comment auraient évolué par le passé les loyers basés sur les coûts, un loyer indexé selon le droit en vigueur (80 % de répercussion) et un loyer indexé selon la proposition susmentionnée.

Tab. 6.1 Loyer basé sur les coûts, loyer indexé à 80 % et loyer indexé à 100 % pour un logement hypothétique de fr. 1'000.-- en 1970, sur les 22 dernières années.

Taux hypothécaire ¹⁾	Période	Renchérissement ²⁾	Coûts ³⁾	Loyer indexé à 80%	Loyer indexé à 100%	Loyer basé sur les coûts
5-6	10.70-74	37.4%	32.0%	1'299.-	1'374.-	1'320.-
6-5	10.74-77	7.6%	-8.3%	1'378.-	1'478.-	1'210.-
5-4	10.77-79	5.4%	-11.7%	1'438.-	1'558.-	1'069.-
4-5.5	10.79-81	11.2%	29.0%	1'567.-	1'733.-	1'379.-
5.5	10.81-83	7.7%	4.6%	1'664.-	1'866.-	1'442.-
5.5-5	10.83-88	10.6%	1.2%	1'805.-	2'064.-	1'459.-
5-7	10.88-91	15.9%	30.7%	2'035.-	2'392.-	1'907.-

- 1) Le premier chiffre montre le taux hypothécaire au début, le second à la fin de la période considérée
- 2) Indice suisse des prix à la consommation
- 3) Selon une structure hypothétique des coûts admise par le droit du bail (40 % de capital propre avec pouvoir d'achat garanti, 0,75 % correspondant au renchérissement général des frais d'entretien, taux hypothécaire sur le capital étranger)

Source: Association suisse des locataires, avril 1992

Le loyer indexé à 100 % est donc de 25 % supérieur, après 21 ans, au loyer-coûts et de 18 % au loyer indexé à 80 %.

Les partisans de cette solution entendent élargir la liberté d'élaboration du contrat (suppression de la clause de la durée minimum du bail), traiter sur le même pied les logements et les locaux commerciaux (répercussion complète possible déjà aujourd'hui) et élargir la liberté de majoration des loyers.

Les représentants des locataires et des syndicats s'opposent en particulier à la deuxième proposition de changement. Ils s'opposent d'une part parce que le maintien du pouvoir d'achat n'est pas nécessaire pour la partie des loyers qui sert à rémunérer le terrain, d'autre part parce que le maintien du pouvoir d'achat n'est de loin plus garanti dans d'autres secteurs (salaires, prix agricoles).

6.3 Contestabilité plus restreinte du loyer initial

Selon Farago et al. (1993), les investisseurs interrogés ont cité la plus grande contestabilité du loyer initial et l'extension de la durée des prolongations de bail comme les entraves les plus fréquentes à leur activité (38 %). Cependant leur attitude à cet égard s'avère contradictoire.

Selon les statistiques de l'Office fédéral du logement concernant l'activité des autorités de conciliation en matière de loyer, il ressort que, parmi tous les cas qui ont abouti à une conciliation, seul 1 % concernait le loyer initial, et sur ceux qui n'ont pas été conciliés, seuls 3 % concernaient le loyer initial. Certes il s'agissait vraisemblablement des cas les plus durs, mais leur nombre global est insignifiant.

L'importance que les locataires et les bailleurs attribuent à cette disposition ne s'explique que par les effets psychologiques préventifs qu'on en attend.

Les représentants des organisations de bailleurs et de prêteurs hypothécaires préconisent l'abolition de la contestabilité du loyer initial et donc une modification de l'article 270 CO.

Aux yeux des porte-parole des organisations de locataires, l'extension des possibilités de contestation du loyer initial introduite dans la révision du droit du bail de 1990 constitue un élément inaliénable de la protection des locataires. Les experts neutres restent ambivalents sur ce point.

6.4 Suppression de l'obligation des réserves en cas de hausse des loyers

Les investisseurs et les propriétaires préconisent la suppression de l'obligation de mentionner le renoncement de majoration d'un loyer, exigée par l'article 18 OBLF lors d'adaptations partielles du loyer.

Pour les partisans de cette modification, ces "réserves" pénalisent rétroactivement les bailleurs qui n'ont pas toujours procédé aux augmentations de loyer auxquelles la loi les autorisait. Enfin, elles seraient également défavorables aux locataires puisqu'elles contraindraient les bailleurs à épuiser les possibilités de hausse des loyers ou à constituer d'importantes réserves de majoration.

Les représentants des locataires et des syndicats, par contre, veulent maintenir ces réserves obligatoires de majoration des loyers qui, à leurs yeux, favorisent la transparence et empêchent les manoeuvres de séduction caractérisées par des offres initiales alléchantes suivies de rapides hausses de loyer.

Quant aux instances de conciliation et judiciaires, elles n'admettent pas que plus la durée est longue plus ces réserves de majoration surchargent les deux parties contractantes, en particulier lorsqu'une réserve est constituée depuis plusieurs années. Elles estiment par ailleurs que l'élimination de l'obligation de mentionner des réserves de majoration ne résoudrait pas le problème posé par les adaptations partielles des loyers. Ceci est démontré en particulier par le fait que le Tribunal fédéral a clairement imposé aux bailleurs une obligation de constituer des réserves de majoration de loyer, et cela déjà avant l'introduction de l'art. 18 OBLF, sur la base de la règle de la bonne foi (art. 2 CC). La suppression des réserves obligatoires de majoration laisserait cette question aux autorités compétentes.

6.5 Maintien du principe de répercussion de l'évolution des taux hypothécaires sur les loyers

La règle de répercussion du taux hypothécaire sur les loyers contenue dans l'actuel droit du bail n'a guère changé depuis 1972. Les fortes hausses des taux hypothécaires de la fin des années quatre-vingts ont conduit à reprendre la discussion. Le mécanisme de répercussion favoriserait des adaptations brutales des loyers et la formation de marchés très différenciés avec des différences de taux entre anciennes et nouvelles hypothèques; il empêcherait la réussite des mesures de politique monétaire. Les

milieux bancaires en particulier font remarquer qu'il existe des différences fondamentales entre le marché du logement et le marché financier, qui sont influencés par des conditions générales et des facteurs totalement différents. La règle de répercussion établirait une relation purement artificielle entre ces deux marchés et devrait donc être abolie.

Sans fermer les yeux sur certains problèmes, la majorité de la commission juge que la règle de répercussion a bien fonctionné, eu égard aux intentions originelles. Elle est le résultat d'un compromis et en soi un élément logique de l'actuelle protection des locataires. On ne peut guère envisager d'en soustraire un élément sans mettre le tout en péril. Un éventuel rôle renforcé des loyers usuels et l'introduction de modèles de financement à taux d'intérêts stables pourraient pourtant, à moyen terme, diminuer le problème des changements de taux hypothécaires.

Cependant la commission a examiné quelques adaptations éventuelles.

- Prise en considération des coûts effectifs de financement au lieu des coûts partiellement fictifs calculés sur la base d'un taux normatif.
Les objections naissent du fait que le bailleur devrait alors donner connaissance de son mode de financement, et que cette procédure serait compliquée.
- Changements des taux de répercussion par modification de la structure des coûts servant de base aux calculs effectués dans les modèles (rapport coûts de financement/autres frais).
- Changements des taux de répercussion par modification de la structure de financement servant de base aux calculs des modèles (rapport capital propre/capital étranger) et rémunération du capital propre.

Toutes les alternatives ont été quasi unanimement rejetées. Les propositions suivantes ont fait l'objet de controverses:

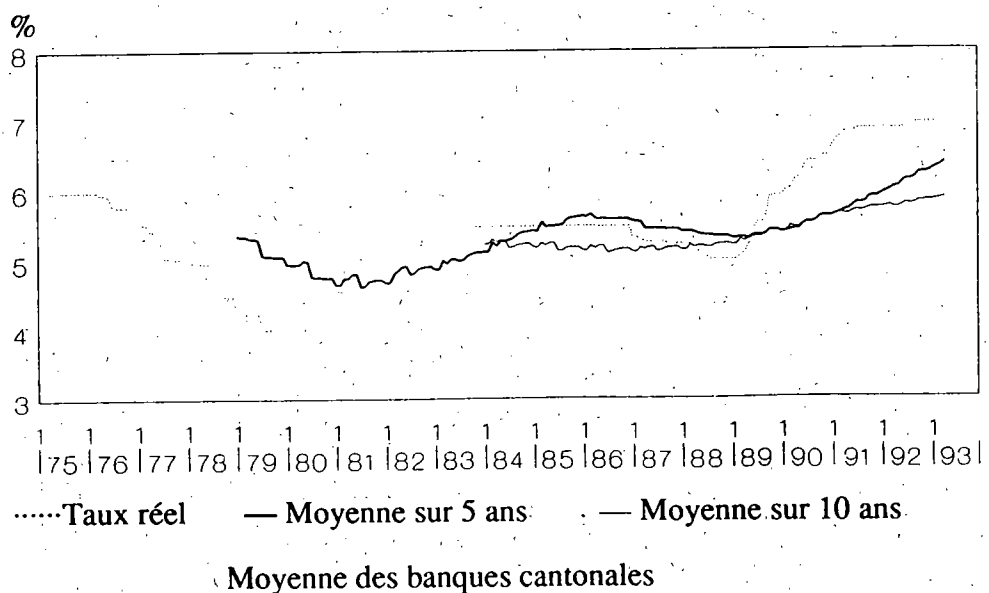
- Introduction de taux hypothécaires lissés

Dans le contexte du problème soulevé par la répercussion des taux, les représentants des locataires, soutenus par certains experts juridiques et représentants d'associations ont plaidé en faveur de l'introduction d'un taux d'intérêt-référence lissé permettant d'adapter moins directement les loyers en fonction de la variation momentanée des taux. La répercussion des coûts de capital ne serait plus calculée en fonction de

l'intérêt hypothécaire, mais selon un intérêt moyen évalué sur une durée de 5 ou 10 ans. On pourrait envisager également des périodes différentes.

Les locataires estiment que cette solution représente l'avantage de tempérer les fluctuations de loyer induites par le marché des capitaux. Les hausses rapides des taux hypothécaires ne seraient accompagnées que d'une hausse ralentie des loyers puisque les taux hypothécaires lissés feraient autorité (figure 6.1). A l'inverse, ce sont les locataires qui seraient désavantagés lorsque les taux baissent. Par analogie, la baisse des loyers serait alors plus lente que dans le système actuel. De plus, les mesures monétaires prises en vue de stabiliser l'économie seraient moins freinées par les mécanismes d'indexation. Quant à la violation du principe des coûts que cette mesure implique, on peut objecter que l'actuel droit du bail fait également intervenir des valeurs forfaitaires et des taux de référence dans d'autres secteurs, comme le maintien du pouvoir d'achat du capital propre, la relation entre les coûts du capital et les autres coûts, selon l'article 13 OBLF, ou la reconnaissance des taux hypothécaires des banques cantonales comme taux de référence. On peut également ajouter que l'introduction d'un taux de référence lissé pourrait être introduit par voie d'ordonnance.

Fig. 6.1 Comparaison entre les taux hypothécaires réels et les taux hypothécaires lissés pour les hypothèques de premier rang (anciennes)



Source: BNS, rapports mensuels, moyenne des banques cantonales

L'avis des représentants, des bailleurs et fournisseurs de crédits est tout autre, tant sous l'aspect matériel que sous l'aspect formel de la question. Ils refusent catégoriquement la proposition d'un taux de référence lissé.

Ils considèrent que cette mesure va à l'encontre de l'actuelle définition des loyers abusifs puisque des augmentations réelles des coûts ne justifieraient plus une hausse immédiate du loyer. Cette solution n'entraînerait pas seulement des problèmes immédiats de liquidité. En effet, la plus grande incertitude planerait sur les perspectives concernant la compensation future des pertes encourues suivant l'évolution du marché et l'évolution démographique locale; elles pourraient renforcer les difficultés lors de changements de propriétaires, de nouvelles constructions ou de rénovations. Il en résulterait une remise en cause de l'existence économique même des bailleurs et des risques accrus pour les créanciers hypothécaires.

Certes, en cas de baisse de taux, les effets seraient en principe inverses. Cependant, étant donné l'incidence invisible des baisses des taux d'intérêt, rien ne dit que les bailleurs obtiendraient à coup sûr de plus hauts rendements que sous la législation actuelle.

D'une manière ou d'une autre, on ne pourrait guère éviter que les propriétaires, au vu des risques croissants de baisses des loyers, constituent de plus fortes réserves. Les banques, en tant que fournisseurs de crédits, auraient l'avantage de voir les pressions politiques diminuer en cas d'introduction de taux hypothécaires lissés puisque ces pressions sont liées aux mécanismes légaux de répercussion des variations du taux hypothécaire. A l'inverse, les emprunteurs hypothécaires feraient pression sur les banques pour qu'elles offrent davantage de formes de financement à taux d'intérêt stables. Ce qui, à son tour, aurait une répercussion sur le niveau moyen des taux hypothécaires à long terme de manière que le résultat d'une telle innovation serait une augmentation des loyers. En outre, les bailleurs estiment que l'on ne pourra introduire un taux d'intérêt référence lissé, sans modifier la loi, vu la nouvelle interprétation de la notion de coûts qu'elle impliquerait.

Personne n'a contesté le fait qu'avec l'introduction éventuelle de nouvelles modalités de répercussion des taux hypothécaires sur les loyers, un certain nombre de problèmes techniques seraient à régler. Il faudrait d'une part opérer un choix de principe sur le niveau de ce taux d'intérêt référence, dont l'évaluation serait plus que problématique, vu les différences entre marché hypothécaire et détermination des taux. En outre, le choix du taux référence à appliquer au moment précis de leur

introduction serait controversé puisque, ni les locataires, si les taux ont tendance à baisser, ni les bailleurs, si les taux ont tendance à monter, ne pourraient se satisfaire en silence des taux moyens calculés sur les années précédentes. Le but principal à atteindre, à savoir, un équilibre à long terme entre les meilleurs et les moins bons rendements obtenus par les propriétaires, dépend notamment du taux d'intérêt au moment précis de son introduction et de la période de calcul convenue. Prenons pour exemple les années 1970 à 1990, pour lesquelles, si l'on part d'un taux hypothécaire de 5% (1970), les locataires auraient profité de cette législation pendant 13 années sur 20, et les propriétaires auraient eu au total, environ 30% de perte de rendement. On aurait donc atteint un équilibre entre les pertes et les gains, que si l'on avait introduit un taux de base moyen (inconnu) sur 20 ans.

- Introduction du système basé sur la valeur réelle pour le financement des investissements immobiliers et l'établissement des loyers (Gugelmann 1992). Ce système vise surtout à éliminer la charge d'intérêt du capital, sensée servir uniquement à compenser la dépréciation du capital nominal due au renchérissement et entraîne au contraire une évolution constante des coûts du capital et du loyer parallèlement au renchérissement. Les loyers qui résultent de ce système favorisent en outre le maintien de la substance des investissements immobiliers.

Ces instruments de financement sont en partie largement répandus à l'étranger (Danemark). En Suisse, divers instituts de financement ont proposé des modèles analogues. Le financement WEG/LCAP (aide fédérale au logement) tient également compte de la valeur réelle.

Dans sa majorité, la commission admet qu'il existe un problème entre la dette réelle et la dette nominale. Cependant, la Société suisse des propriétaires fonciers objecte qu'en tenant compte de la valeur réelle, on soulève des problèmes pour le capital propre exposé aux risques et qu'en outre ce système ne peut pas être étendu aux entreprises de toute dimension. Les experts de la commission favorables au système basé sur la valeur réelle ne sont pas d'accord avec cette opinion. La commission voit finalement dans ces innovations, d'éventuels moyens d'atténuer les problèmes soulevés par le financement. On pourrait étendre le cadre du droit du bail, de manière à permettre la réalisation de tels modèles de financement sur une base de libre choix. Il faudrait en particulier exclure les possibilités d'opposition aux hausses de loyers qui résulteraient de tels modèles de financement, en amendant l'article 269a lettre d CO.

Dans son ensemble, la commission est favorable, dans le cadre d'une révision de la législation en vigueur, au maintien de la règle de la répercussion. Elle rejoint en cela les résultats de l'enquête effectuée auprès des investisseurs (Farago et al., 1993), qui a également fait état d'une relative satisfaction à l'égard de la formule de la répercussion. Seuls 25% des investisseurs veulent un changement.

La commission d'experts pour les questions du marché hypothécaire (Office fédéral du logement 1991a) a, entre autres, formulé une recommandation quelque peu différente. Toutefois, si l'on s'en tient en principe à la législation actuelle, on ne peut renoncer à réglementer la répercussion du taux hypothécaire sur les loyers.

6.6 Propositions de l'initiative Hegetschweiler

La commission n'est pas explicitement entrée en matière sur l'initiative Hegetschweiler puisque ses principales propositions de révision recouvrent les sujets traités.

Les autres propositions concernent pour la plupart des modifications mineures sur lesquelles la commission ne veut pas se prononcer expressément. On pourrait examiner leur opportunité au cas où l'on opte pour une révision de la législation actuelle.

Par contre et indépendamment de la question du loyer libre, la commission a discuté, et, à l'exception des représentants des organisations de locataires, a donné son appui à une modification concernant les rénovations en cas de résiliation du bail.

L'article 260, alinéa 1 CO serait complété de la manière suivante:

"Le bailleur n'a le droit de rénover ou de modifier la chose que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que la résiliation du bail n'a pas été signifiée au locataire."

Cette réglementation limite la protection du locataire en cas de travaux au cas où le bailleur est l'auteur de la résiliation. Cette protection ne devrait plus valoir lorsque c'est le locataire lui-même qui a résilié son bail.

Les locataires ont rejeté cet amendement du CO. Il n'est pas possible de soutenir, même partiellement, une initiative qui finalement aboutirait à l'introduction du loyer libre.

6.7 Les propositions de la motion Spoerry

Par cette motion, Madame Spoerry propose:

- une péréquation modeste entre logements anciens, bons marché, et logements neufs, chers, d'un même propriétaire,
- une étroite marge supplémentaire dont le produit servirait à constituer une provision destinée à l'entretien de l'immeuble.

Si la commission comprend l'objectif de ces propositions, elle ne peut en recommander la réalisation du fait que:

- la surveillance de la réalisation des buts nécessiterait une réglementation considérable, soulèverait nombre de problèmes pratiques, et entraînerait d'importantes dépenses. Ces dispositions font naître une injustice en favorisant les investisseurs disposant de parcs de logements d'ancienneté diverse.
- De telles dispositions donnent des avantages sélectifs aux investisseurs qui ont un parc important et diversifié de logements. Les autres ne pourraient pas en bénéficier.
- L'utilité en rapport au coût est très faible. Si l'on accepte une marge de hausse de 1 %, pour une valeur immobilière de 1 million de francs et un rendement locatif annuel de fr. 80'000 .-, la potentialité annuelle de hausse est de fr. 800 .-.
- La réglementation actuelle serait encore alourdie. En outre, une telle réglementation ne constitue pas un pas en direction d'une formation plus libre des prix.

Selon l'enquête effectuée auprès des investisseurs (Farago et al. 1993) la majorité d'entre eux rejettent les propositions Spoerry.

6.8 Propositions abandonnées

La commission a examiné une série de propositions visant à étendre l'actuel droit du bail. Elles ont toutes été rejetées à la quasi unanimité:

- Introduction d'une franchise de 1 % à titre de hausse bagatelle.

Cette réglementation déchargerait quelque peu les instances de conciliation et les tribunaux et rejoindrait en quelque sorte l'idée de la motion Spoerry (mais sans préciser l'utilisation des fonds accumulés). La commission considère cette réglementation comme inopportune pour le moment.

- Libéralisation des loyers des grands appartements de luxe.

A l'heure actuelle, les maisons familiales et les appartements de luxe de 6 pièces et plus, ne sont pas soumis à la législation sur les abus. Une extension de ce segment aux appartements de 5 pièces est considérée par les partisans d'une libéralisation comme par trop insignifiante. Les investissements doivent être encouragés sur la totalité du marché du logement.

- Réintroduction des restrictions de sous-location

Le retour à la limitation de la sous-location au stade d'avant le 01.07.1990 n'est pas prioritaire et nécessiterait de nouvelles prescriptions.

7. BAUX À LONGS TERMES ET RESTRICTIONS À L'ACQUISITION

7.1 Baux à longs termes

La proportion de propriétaires en Suisse est manifestement basse. Vu la faible probabilité de pouvoir changer sensiblement cette situation, on a essayé dans le cadre des travaux concernant l'évolution du droit foncier de rendre les contrats de bail plus attrayants en les assimilant au droit d'usage - en quelque sorte pour dédommager les ménages locataires qui n'ont pas la possibilité d'accéder à la propriété foncière. Le conseil fédéral a retenu cette idée dans sa décision de principe du 11 septembre 1991. Il a mandaté la commission d'élaborer des bases légales d'un bail de longue durée.

Avec le "bail de longue durée", tel qu'il a été esquissé dans le rapport "Eléments d'une politique foncière" (Office fédéral de la justice 1991) l'idée est d'accorder aux locataires, contre une contribution à définir, plus de droits d'aménagement et de disposition sur les logements qu'ils louent que ce n'est actuellement le cas avec le droit du bail en vigueur. Les locataires doivent pouvoir jouir de cette possibilité indépendamment de l'accord des bailleurs.

La commission a chargé un sous-groupe d'entreprendre une clarification des bases légales des baux de longue durée. L'Institut de droit comparé a tout d'abord, sur ordre de la commission, entrepris des recherches dans la législation des pays voisins dans le domaine des baux de longue durée. Il ressort de cette comparaison que les baux de longue durée sont souvent inconnus à l'étranger. Le 25 mars 1993, le sous-groupe a présenté à la commission un document de travail. Il a également élaboré et présenté des éléments d'un bail de longue durée et proposé diverses variantes.

Il est ressorti des délibérations de la commission que la plupart de ses membres n'estimaient pas nécessaire de mettre sur pied une réglementation des baux de longue durée avec le caractère contraignant évoqué. La commission est largement d'avis que des prescriptions contraignantes sont superflues. Les buts poursuivis pourraient être atteints déjà aujourd'hui sur une base volontaire. Cela est valable en particulier pour la durée du contrat, l'annotation au registre foncier, le droit de préemption contractuel, la conclusion de contrats de location-vente, etc. Quelques dispositions du droit du bail actuel contiennent déjà des éléments sur le bail de longue durée:

- Les baux pour locaux commerciaux peuvent, selon l'article 263 du CO, être transférés à un tiers. Le propriétaire ne peut refuser son consentement que pour de justes motifs.
- Le bailleur doit tenir compte des intérêts du locataire pour entreprendre des rénovations et des modifications (article 260 CO).
- Avec l'accord du propriétaire, le locataire peut entreprendre lui-même des rénovations ou des modifications dans son logement (article 260a CO). La loi donne aux locataires le droit à une indemnité en cas de fin du bail pour autant que ses investissements aient donné une plus-value considérable à la chose.

Différentes autres mesures volontaires sont évoquées dans l'étude de Meyrat-Schlee/Willimann (1989).

7.2 Restrictions à l'acquisition

La commission a également été chargée d'étudier la possibilité d'introduire des restrictions quantitatives à l'acquisition. Dans le but d'obtenir un plus large accès à la propriété et dans l'esprit des buts poursuivis par l'initiative ville-campagne contre la spéculation foncière, de telles normes devraient limiter l'acquisition quantitative de terrain (surface et nombre). Les premières esquisses sont formulées dans "Eléments d'une politique foncière".

La commission défend l'opinion que les conditions-cadre actuelles de l'économie et de la politique foncière (notamment la suppression anticipée des restrictions pour les investisseurs institutionnels et la tendance à la dérégulation) se seraient à ce point modifiées qu'il n'est plus indiqué de poursuivre l'examen de ces problèmes. Les chances de réaliser des restrictions quantitatives à l'acquisition sont jugées sans espoir puisqu'elles devraient probablement faire l'objet d'une révision de la Constitution fédérale.

ANNEXES

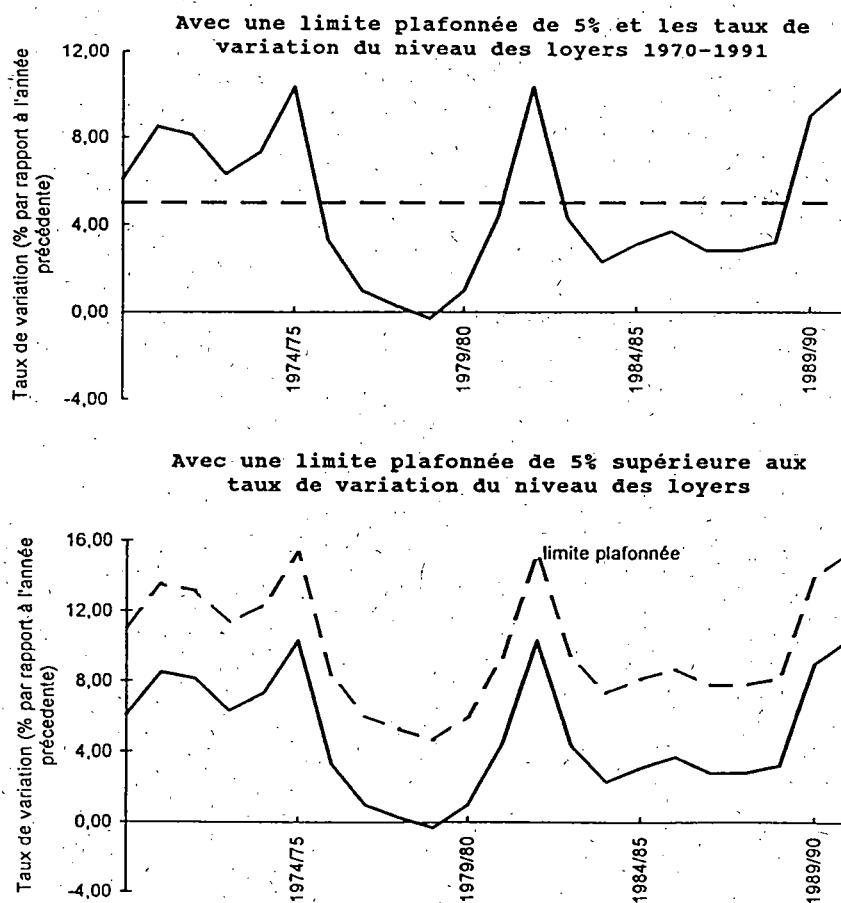
A 1 LIMITES PLAFONNÉES POUR AUGMENTATIONS DE LOYERS

1. Forme

Les effets et l'importance d'une limite plafonnée dépendent de sa forme et de son niveau.

En principe, trois formes sont envisageables. Dans l'exemple qui suit, les calculs sont faits sur la base d'une limite plafonnée à 5%. Cela permet de montrer quel potentiel d'augmentation de loyer aurait été possible durant les vingt dernières années, sur la base de cette limite.

Fig. A1.1 Formes possibles de limites plafonnées pour augmentations de loyer (calcul selon modèle)



Sources: Cahiers de conjoncture et
Annuaire statistique de la Suisse, 1992

- limite plafonnée donnée:

Les augmentations de loyer pour autant qu'elles ne dépassent pas 5 % par an n'ont pas à être justifiées. En dessus de 5 %, les hausses de loyer ne sont pas abusives pour autant qu'elles soient compatibles avec les dispositions en vigueur.

- limite plafonnée cumulative:

Ne sont pas abusives, les augmentations de loyer qui se situent jusqu'au pourcentage donné par l'évolution des coûts du loyer plus 5 % (formulation cumulative).

- limite plafonnée absolue:

En dessous il n'y a aucune autorisation nécessaire, mais des augmentations de loyer supérieures ne sont pas admissibles. Ces augmentations peuvent être fixées de manière nominale ou réelle. Lambelet et al. (1991) proposent une limite plafonnée réelle de 5 %

La dernière variante nommée rend inutiles les dispositions sur les coûts des loyers, car ces coûts ne jouent plus aucun rôle.

2. Conséquences

La limite plafonnée à 5 % aurait abouti comme cela ressort de la fig. A1.1 à des hausses de loyers conformes au niveau du marché locatif principalement dans les années 1976 à 1981 et dans une moindre mesure entre 1983 et 1988. Si l'on suppose que le niveau du marché, se situe à 20 % au-dessus du niveau actuel des loyers, cette solution aurait été réalisable sur la période de 1970 à 1990.

La limite plafonnée cumulative présente, parmi les trois variantes, des avantages pour la lutte contre l'inflation. En temps d'inflation importante, d'augmentation sensible des intérêts bancaires et d'augmentations des loyers justifiés par les coûts, la marge pour les augmentations supplémentaires serait très restreinte. En période de détente conjoncturelle, cette marge serait automatiquement plus importante.

3. Calculs de simulation

Au moyen de calculs de simulation, les effets des différents modèles, les hypothèses d'évolution des loyers et leur rapprochement du niveau du marché ont pu être évalués.

Dans chaque cas, la simulation a porté sur l'évolution générale des loyers dans le temps, d'une part sans limites et d'autre part en cas de franchise plafonnée.

Deux cas sont illustrés aux pages suivantes:

Les figures A1.2 et A1.3 représentent

- l'évolution des loyers libres
- l'évolution du niveau des loyers sous le droit du bail actuel ("loyers basés sur les coûts")
- le rapprochement des loyers vers le niveau du marché.

La figure A1.2 prend en compte une franchise plafonnée cumulée de 5% et la figure A1.3 de 8%. Chaque année 60% des possibilités maximales d'augmentation des loyers sont utilisées.

Fig. A1.2 Simulation de l'évaluation des loyers mensuels pour tous les logements qui ont fait l'objet du recensement de 1990

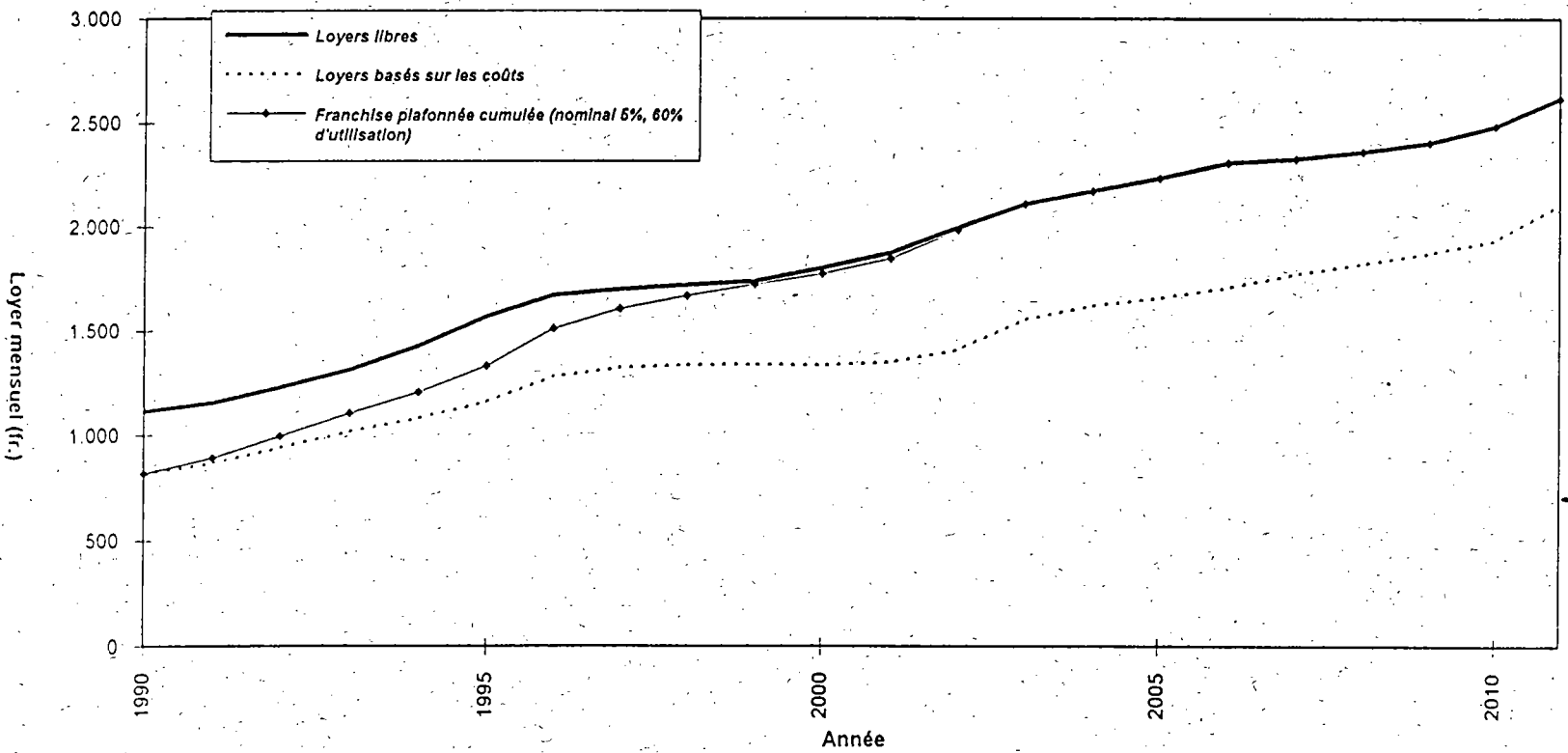
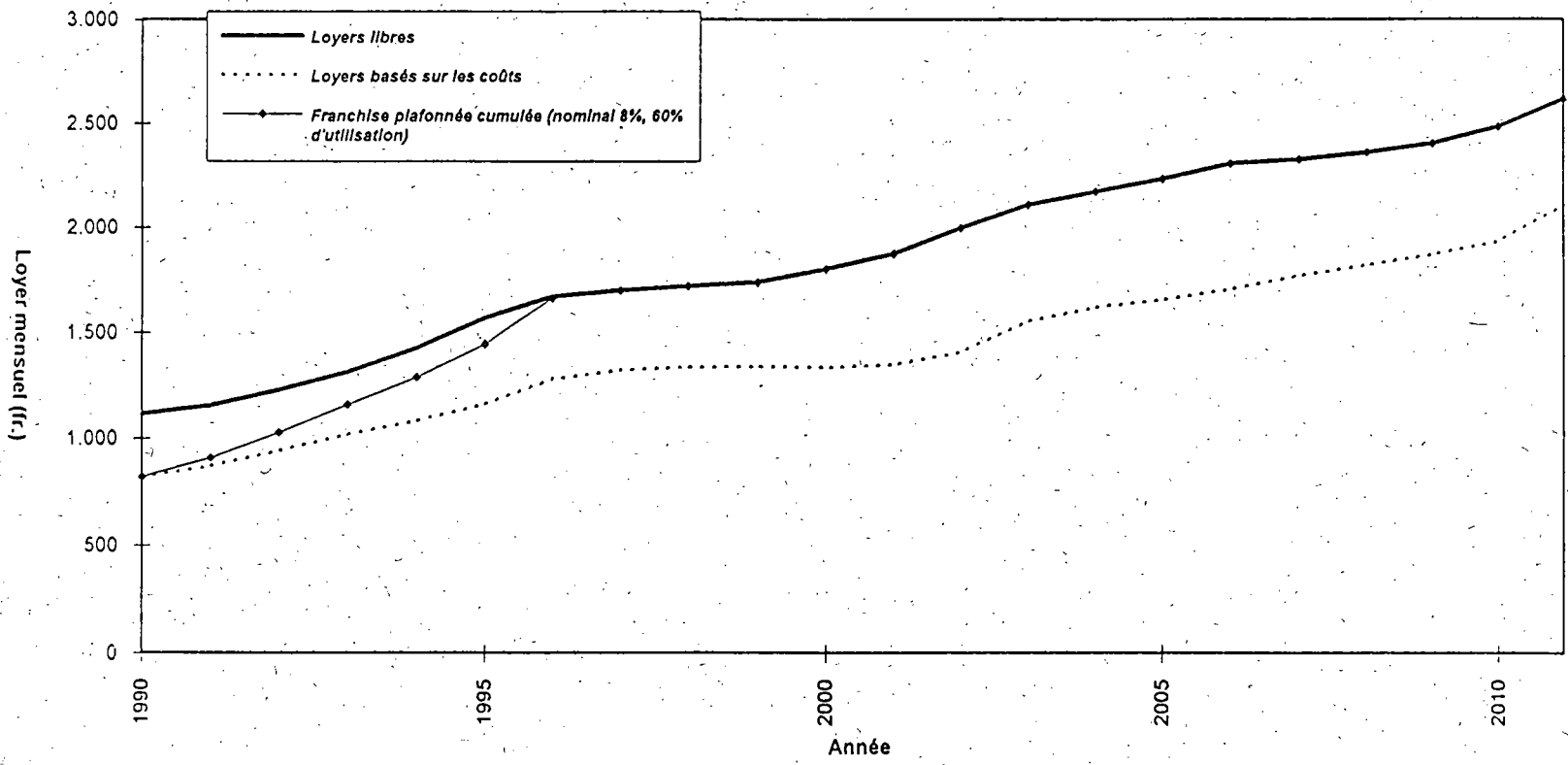


Fig. A1.3 Simulation de l'évaluation des loyers mensuels pour tous les logements qui ont fait l'objet du recensement de 1990



A 2 ANALYSE DES LOYERS USUELS DANS LA LOCALITÉ OU DANS LE QUARTIER

(résumé de Geiger 1985)

Une méthode d'analyse des loyers usuels dans la localité et dans le quartier a été mise au point au début des années quatre-vingt sur mandat de l'Office fédéral du logement. Elle a fait ses preuves en cas de litiges. La démarche proposée s'appuie sur la théorie de la valeur du lieu, de l'utilisation et du sol (théorie Standort-, Nutzungs- und Landwerttheorie (SNL)), selon laquelle le type d'appartement (nombre de pièces, période de construction, équipement), le potentiel de relations (moyens de transport, places de travail etc.) et la valeur environnementale propre (nature, émissions, etc.) représentent les facteurs déterminants des loyers. Pour le marché des appartements de la région de Berne, le niveau des loyers dépend des variables "type d'appartement" et "qualité du lieu" (= potentiel de relations et valeur environnementale propre du lieu). Geiger s'est appuyé sur des indications concernant les loyers et les types d'appartements fournis par un sondage réalisé auprès des locataires et des gérances d'habitation. Il s'est également fondé sur des données relatives à la qualité du lieu, tirées du SNL de l'auteur (potentiel des relations) et des données fournies par des locataires et des bailleurs (valeur environnementale propre). Ces données ont permis de calculer, pour chaque type d'appartement, le loyer usuel et de représenter dans un diagramme la courbe des loyers, qui augmente en fonction de la qualité du lieu. Une ligne de tolérance en-dessous et au-dessus de la courbe donne les limites du niveau des loyers usuels.

Pour tester la démarche, un manuel contenant de nombreuses courbes de loyers et recommandant les étapes suivantes pour l'analyse des loyers, a été mis à la disposition des offices de conciliation de la région de Berne:

1. Description du cas en s'appuyant sur un questionnaire rempli par les parties.
2. Détermination du type d'appartement sur la base des indications fournies par le questionnaire.
3. Détermination du potentiel de relations au moyen des données SNL.
4. Détermination, par les parties, de la valeur environnementale propre.

5. Calcul du loyer usuel du marché: report de la valeur apportée par le potentiel de relation et de l'environnement sur le diagramme des loyers correspondant à ce type d'appartement, relevé des loyers usuels du marché ainsi que des limites de tolérance inférieures et supérieures à la courbe des loyers.

Ainsi, on peut, dans l'ensemble du marché, situer un loyer contesté. S'il se situe au-dessus de la ligne de tolérance du loyer usuel, une augmentation est exclue compte tenu des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier, à moins que le propriétaire ne puisse prouver que la qualité du lieu et/ou le type d'appartement sont supérieurs aux normes. Si un loyer se trouve sous ou dans la zone de tolérance des loyers usuels, une augmentation est possible au maximum jusqu'à la limite de tolérance supérieure, pour autant que le locataire ne puisse pas prouver que la qualité du lieu et le type d'appartement sont inférieurs aux normes.

Dans l'office des baux II de la ville de Berne, cette démarche a été appliquée en 1980/81 à plus de cent cas litigieux en matière de loyers, et ceci aussi bien dans les procédures de conciliation que dans les procédures judiciaires. L'expérience, positive dans l'ensemble, s'explique entre autres par les avantages suivants:

- Il n'est plus nécessaire de se mettre, souvent sans succès et à beaucoup de frais, à la recherche d'une location comparable.
- Le manuel et les données du SNL garantissent une prise en charge neutre et individuelle de tous les cas.
- Les personnes en quête de conseils sont impliquées dans la détermination des variables, ce qui rend les calculs de loyer explicites et plausibles.
- La méthode ne montre pas seulement si un loyer est usuel dans la localité ou dans le quartier, mais aussi pourquoi.

BIBLIOGRAPHIE

Aeberhardt W., Points de départ pour l'amélioration du droit de bail à loyer, Cahiers de questions conjoncturelles 4/91, Berne 1991

Arend M., Kellerhals Spitz A., Mächler Th., Groupes défavorisés sur le marché du logement, Bulletin du logement, volume 45, Berne 1990

Balastèr P., Les loyers et les prix des terrains sous l'angle de la micro-économie, Cahiers de questions conjoncturelles 2/89, Berne 1989

Baur R., Die Hypothekarzins erhöhungen 1989-1991 und die Wohnkosten, Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte, Rapports de travail sur le logement, Cahier 25 (résumé en français), Berne 1992

Biéler Ph., Ghelfi J.-P., Lachat D., Moutinot L., Faut-il libéraliser les loyers? Lausanne 1993

Blöchli H., Marktmiete und Finanzierung von Subjekthilfe: Wie sollen Vermieterrenten abgeschöpft werden? Berne 1993 (sera publié dans les Rapports de travail sur le logement, résumé en français)

Deiss J., Perazzi L., Sabooglu M., Le marché foncier dans les zones de construction, Rapport no. 32 du PNR "Sol", Liebefeld-Berne 1989

Eekhoff I., Verlässliches Mietrecht als Grundlage einer sozialen Wohnungspolitik, dans: Bossle L. et al., Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Staat, Festschrift für Theodor Paul, Düsseldorf 1991

Farago P., Hager A., Panchaud Ch., Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement, Bulletin du logement, Volume 54, Berne 1993

Fleiner T., Rechtsgutachten zur Frage der Kompatibilität der "Marktmiete" mit Artikel 34septies BV, Berne 1993 (sera publié dans les Rapports de travail sur le logement)

Gabathuler Ch., Hornung D., Vérification des "Perspectives du besoin de logements d'ici 1995", Rapports de travail sur le logement, Cahier 21, Berne 1991

Gächter E.K., Urbane Migrationsprozesse und Motive am Beispiel von Bern, Annuaire de la société helvétique des sciences naturelles, Berne 1982

Geiger M., Beurteilung der Marktüblichkeit von Mietzinsen, manuscrit non publié, Berne 1985

- Gerheuser F., Sartoris E., Nouveaux aspects du logement en Suisse, Résultats du microrecensement 1986, Bulletin du logement, Volume 40, Berne 1988
- Gerheuser/Infras, Kosten eines schweizerischen Modelles der Subjekthilfe, Berne 1993 (sera publié dans les Rapports de travail sur le logement, résumé en français)
- Gruppe Zuger Generalunternehmer, Ergebnisse einer Vergleichsstudie zur Kostenentwicklung im Wohnungsbau 1972 - 1992, Zoug 1993
- Gugelmann P., Individual- und gesamtwirtschaftlich adäquate Gestaltung der Hypothekar-Finanzierung und der Mietpreise von Immobilien in der Schweiz, manuscrit non publié, Berne 1992
- Haari R., Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern, Rapports de travail sur le logement, Cahier 16, Berne 1988
- Haug W., Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse entre 1991 et 2040, Cahiers de questions conjoncturelles 2/92, Berne 1992
- Hübschle J., Herbst M., Eckerle K., Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement, Bulletin du logement, Volume 31, Berne 1984
- Kleps K., Die Methoden der öffentlichen Wohnungspolitik und ihre Problematik, dans: Wohnungspolitik in der Schweiz, Berne 1969
- Lambelet J.C., Zimmermann Ch., Droit au logement ou économie de marché?, Lausanne 1991
- Marti P., Marmet D., Ledergerber E., Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse im Wohnungsmarkt, Rapports de travail sur le logement, Cahier 20, Berne 1991
- Meyrat-Schlee E., Willimann P., Suggestions aux constructeurs et propriétaires d'immeubles locatifs, Bulletin du logement, Volume 42, Berne 1989
- Müller E., Schips B., Le marché suisse du logement: situation actuelle et ébauches de solutions dites alternatives, Cahiers de questions conjoncturelles 4/91, Berne 1991
- Nachtkamp H.H., Thesen zur Podiumsdiskussion, Verbandstag des Verbandes Südwestdeutsche Wohnungswirtschaft in Mainz, FfM 1992
- Office fédéral de la justice, Eléments pour une politique foncière. Rapport final du groupe interdépartemental "Evolution du droit foncier", Berne 1991
- Office fédéral du logement, Le logement en Suisse, Exploitation du recensement fédéral des logements de 1980, Bulletin du logement, Volume 34, Berne 1986

- Office fédéral du logement, Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement, Rapports de travail sur le logement, Cahier 22, Berne 1991
- Office fédéral du logement, Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire, Rapports de travail sur le logement, Cahier 23, Berne 1991a
- Office fédéral du logement, L'activité des autorités de conciliation en matière de loyers pendant le premier semestre 1992, Berne 1992
- Office fédéral des questions conjoncturelles, Teuerung bei Inlandgütern, Etude no 14, Berne 1992
- Rapport PRIMO, Faits et affirmations relatifs à la construction de logements, Zurich 1992
- Rätzer E., Mieterschutz und Wohnungsmarkt, Revue suisse d'Economie politique et de Statistique no 1/1987
- Schips B., Müller E., Marktmiete und Subjekthilfe, Bern 1992 (sera publié dans les Rapports de travail sur le logement, résumé en français)
- Schweizer M., Wüest H., Hofer M., Bau- und Immobilienmarkt Schweiz, Monitoring 1993, Zurich 1993
- Schweizerischer Hauseigentümerverband, Orts- und quartierübliche Mietzinse, Zurich 1992
- Schweizerischer MieterInnenverband, Marktmiete contra Mieterschutz, Zurich 1992
- Société des régisseurs de Genève, "Logitel" (sur Vidéotex PTT)
- Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten Basel-Stadt, Raster "Orts- und Quartierüblichkeit", Bâle 1991
- Statistisches Amt Basel-Landschaft, Statistische Mitteilungen 174/1991, Liestal 1991
- Strassmann P.W., Principal Housing Indicators, manuscrit non publié, 1991
- Thalmann Ph., How Expensive is Appropriate Housing? Revue suisse d'Economie politique et de Statistique no 1/1993
- Wiktorin M., An international comparison of rent setting and conflict resolution, Gävle 1993

Zumstein M., Corrélation entre taux hypothécaire et loyer, stabilité du niveau des prix et coûts économiques, Cahiers de questions conjoncturelles 4/91, Berne 1991

Schriftenreihe Wohnungswesen

Bulletin du logement

Bollettino dell'abitazione

Band	1	1987	Grundlagen zur Auswahl und Benützung der Wohnung 3. überarbeitete Auflage Verena Huber	108 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.001 d
Volume	1	1979	Principes pour le choix et l'utilisation du logement Verena Huber	92 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.001 f
Band	3	1978	Energie-Sparen in Gebäuden - Stand, Lücken und Prioritäten der Forschung Conrad U. Brunner	64 Seiten	Fr. 5.-	Bestell-Nummer	725.003 d
Band	4	1978	Regionaler Wohnungsbedarf in der Schweiz Hugo Triner	484 Seiten	Fr. 34.-	Bestell-Nummer	725.004 d
Band	5	1978	Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz - Rückblick und Ausblick Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 Seiten	Fr. 13.-	Bestell-Nummer	725.005 d
Volume	5	1978	Marché et politique du logement en Suisse - Rétrospective et prévisions Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 pages	Fr. 13.-	No de commande	725.005 f
Band	9	1979	Wohnungs-Bewertung in der Anwendung Jürgen Wiegand, Thomas Keller	120 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.009 d
Volume	9	1979	Evaluation de la qualité des logements dans son application Jürgen Wiegand, Thomas Keller	132 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.009 f
Band	10	1979	Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 1. Teil: Theorie Martin Geiger	96 Seiten	Fr. 7.-	Bestell-Nummer	725.010 d
Band	11	1979	Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 2. Teil: Anwendungen Martin Geiger	64 Seiten	Fr. 5.-	Bestell-Nummer	725.011 d
Volume	11	1979	La détermination de la qualité et de la valeur de lieux d'habitation 2 ^{ème} partie: Applications Martin Geiger	64 pages	Fr. 5.-	No de commande	725.011 f
Band	13	1975	Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand (FKW-Band 28 d)	276 Seiten	Fr. 20.-	Bestell-Nummer	725.013 d
Volume	13	1979	Système d'évaluation de logements (SEL) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand	272 pages	Fr. 20.-	No de commande	725.013 f
Band	14	1980	Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung - Modelle, Fragen, Vorschläge	196 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.014 d
Volume	17	1981	Modés de financement du logement propre Jürg Welti	104 pages	Fr. 8.-	No de commande	725.017 f
Band	18	1980	Stadtentwicklung, Stadtstruktur und Wohnstandortwahl Bernd Hamm	92 Seiten	Fr. 7.-	Bestell-Nummer	725.018 d
Band	19	1981	Gemeinschaftliches Eigentum in Wohnüberbauungen Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti	80 Seiten	Fr. 6.-	Bestell-Nummer	725.019 d
Volume	19	1981	Propriété communautaire dans les ensembles d'habitation Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti	80 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.019 f
Band	20	1981	Wohneigentumsförderung durch Personal-Vorsorge- einrichtungen/Ein Leitfaden Jürg Welti	68 Seiten	Fr. 5.50	Bestell-Nummer	725.020 d
Volume	20	1981	L'encouragement à la propriété du logement par les institutions de prévoyance professionnelle/Un guide Jürg Welti	68 pages	Fr. 5.50	No de commande	725.020 f
Band	21	1981	Bestimmungsfaktoren der schweizerischen Wohneigentumsquote Alfred Roelli	80 Seiten	Fr. 6.-	Bestell-Nummer	725.021 d
Band	22	1981	Gemeinsam Planen und Bauen/Handbuch für Bewohnermitwirkung bei Gruppenüberbauungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann	148 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.022 d

Volume	22	1981	Planifier et construire ensemble/manuel pour une élaboration collective d'un habitat groupé Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	160 pages	Fr. 11.-	No de commande	725.022 f
Band	24	1982	Der Planungsablauf bei der Quartiererneuerung/ Ein Leitfaden Stefan Deér, Markus Gugger	80 Seiten	Fr. 7.-	Bestell-Nummer	725.024 d
Volume	24	1982	Déroulement de la planification d'une réhabilitation de quartier/Un guide Stefan Deér, Markus Gugger	96 pages	Fr. 7.-	No de commande	725.024 f
Band	25	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Bewohner und Hauseigentümer Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 Seiten	Fr. 8.-	Bestell-Nummer	725.025 d
Volume	25	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Habitants et propriétaires Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 pages	Fr. 8.-	No de commande	725.025 f
Band	26	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Klein- und Mittelbetriebe Markus Furler, Philippe Oswald	88 Seiten	Fr. 8.-	Bestell-Nummer	725.026 d
Volume	26	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Petites et moyennes entreprises Markus Furler, Philippe Oswald	96 pages	Fr. 8.-	No de commande	725.026 f
Band	27	1983	Verdichtete Wohn- und Siedlungsformen/ Empfehlungen zur Planungs- und Baubewilligungspraxis Walter Gottschall, Hansueli Remund	68 Seiten	Fr. 6.-	Bestell-Nummer	725.027 d
Volume	27	1983	Habitat groupé/Aménagement local et procédure d'octroi de permis de construire Recommandations aux cantons et aux communes Walter Gottschall, Hansueli Remund	72 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.027 f
Volume	27	1984	I nuclei residenziali/Raccomandazioni concernenti la prassi della pianificazione e dei permessi di costruzione nei cantoni e nei comuni Walter Gottschall, Hansueli Remund	68 pagine	Fr. 6.-	No di ordinazione	725.027 i
Band	28	1984	Handbuch MER/Methode zur Ermittlung der Kosten der Wohnungserneuerung Pierre Merminod, Jacques Vicari	160 Seiten	Fr. 16.-	Bestell-Nummer	725.028 d
Volume	28	1984	Manuel MER/Méthode d'évaluation rapide des coûts de remise en état de l'habitat Pierre Merminod, Jacques Vicari	160 pages	Fr. 16.-	No de commande	725.028 f
Band	29	1984	Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen/Einflussfaktoren, Wirkungsketten, Szenarien Michal Arend, Werner Schlegel avec résumé en français	324 Seiten	Fr. 27.-	Bestell-Nummer	725.029 d
Band	30	1984	Miete und Einkommen 1983/ Die Wohnkosten schweizerischer Mieterhaushalte Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli	176 Seiten	Fr. 18.-	Bestell-Nummer	725.030 d
Volume	30	1984	Loyer et revenu 1983/ Les coûts du logement pour les locataires suisses Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli	192 pages	Fr. 18.-	No de commande	725.030 f
Band	31	1984	Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt/Unter besonderer Berücksichtigung gruppen- und regionenspezifischer Merkmale Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle	288 Seiten	Fr. 24.-	Bestell-Nummer	725.031 d
Volume	31	1984	Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement/Sous l'aspect des caractères spécifiques aux groupes sociaux et aux régions - Version abrégée Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle	64 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.031 f
Band	32	1984	Die Wohnsiedlung "Bleiche" in Worb/ Beispiel einer Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Siedlung und ihrer Wohnungen Thomas C. Guggenheim	128 Seiten	Fr. 14.-	Bestell-Nummer	725.032 d
Volume	32	1985	La Cité d'habitation "Bleiche" à Worb/ Exemple d'une participation des occupants à l'élaboration de leur cité et de leurs logements Thomas C. Guggenheim	136 pages	Fr. 14.-	No de commande	725.032 f

Band	33	1985	Wohnung, Wohnstandort und Mietzins/ Grundzüge einer Theorie des Wohnungs-Marktes basierend auf Wohnungsmarkt-Analysen in der Region Bern Martin Geiger	140 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.033 d
Volume	33	1985	Logement, lieu d'habitation et loyer/ Eléments d'une théorie du marché du logement basée sur des analyses du marché du logement dans la région de Berne Martin Geiger	140 pages	Fr. 15.-	No de commande	725.033 f
Band	34	1985	Wohnen in der Schweiz/ Auswertung der Eidgenössischen Wohnungszählung 1980	294 Seiten	Fr. 29.-	Bestell-Nummer	725.034 d
Volume	34	1986	Le logement en Suisse/Exploitation du recensement fédéral des logements de 1980	310 pages	Fr. 29.-	No de commande	725.034 f
Band	35	1986	Wohnungs-Bewertung/Wohnungs-Bewertungs- System (WBS), Ausgabe 1986	116 Seiten	Fr. 13.-	Bestell-Nummer	725.035 d
Volume	35	1986	Evaluation de logements/Système d'évaluation de logements (S.E.L.), Edition 1986	116 pages	Fr. 13.-	No de commande	725.035 f
Volume	35	1987	Valutazione degli alloggi/Sistema di valutazione degli alloggi (SVA), edizione 1986	116 pagine	Fr. 13.-	No di ordinazione	725.035 i
Band	36	1987	Regionalisierte Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung	68 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.036 d
Volume	36	1987	Perspectives régionalisées du besoin de logements d'ici 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung	68 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.036 f
Band	37	1988	Forschungsprogramm der Forschungskommission Wohnungswesen FWW 1988-1991	56 Seiten	Fr. 6.-	Bestell-Nummer	725.037 d
Volume	37	1988	Programme de recherche de la Commission de recherche pour le logement CRL 1988-1991	60 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.037 f
Band	38	1988	Aus Fabriken werden Wohnungen/ Erfahrungen und Hinweise Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.038 d
Volume	38	1988	Des usines aux logements/Expériences et suggestions Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 pages	Fr. 15.-	No de commande	725.038 f
Volume	39	1988	La rénovation immobilière ... qu'en est-il du locataire/ Une étude de cas: Fribourg Katia Horber-Papazian, Louis-M. Boulianne Jacques Macquat	88 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.039 f
Band	40	1988	Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz/ Ergebnisse aus dem Mikrozensus 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	120 Seiten	Fr. 13.-	Bestell-Nummer	725.040 d
Volume	40	1988	Nouveaux aspects du logement en Suisse/ Résultats du microrecensement 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	88 pages	Fr. 13.-	No de commande	725.040 f
Band	41	1988	Siedlungswesen in der Schweiz, 3. überarbeitete Auflage	180 Seiten	Fr. 19.-	Bestell-Nummer	725.041 d
Volume	41	1989	L'Habitat en Suisse, 3 ^e édition remaniée	168 pages	Fr. 19.-	No de commande	725.041 f
Band	42	1988	Ideensammlung für Ersteller von Mietwohnungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 Seiten	Fr. 20.-	Bestell-Nummer	725.042 d
Volume	42	1989	Suggestions aux constructeurs et propriétaires d'immeubles locatifs Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 pages	Fr. 20.-	No de commande	725.042 f
Band	43	1989	Wohnungen für unterschiedliche Haushaltformen Martin Albers, Alexander Henz, Ursina Jakob	144 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.043 d
Volume	43	1989	Des habitations pour différents types de ménages Martin Albers, Alexander Henz, Ursine Jakob	144 pages	Fr. 15.-	No de commande	725.043 f
Band	44	1989	Leitfaden für kleinräumige Wohnungsmarktanalysen und -prognosen Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.044 d

Volume	44	1989	Guide pour l'analyse et le pronostic du marché local du logement Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 pages	Fr. 15.-	No de commande	725.044 f
Band	45	1990	Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt/ Probleme und Massnahmen Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 Seiten	Fr. 18.-	Bestell-Nummer	725.045 d
Volume	45	1990	Groupes défavorisés sur le marché du logement/ Problèmes et mesures Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 pages	Fr. 18.-	No de commande	725.045 f
Band	46	1991	Die Erneuerung von Mietwohnungen/ Vorgehen, Beispiele, Erläuterungen Verschiedene Autoren	132 Seiten	Fr. 17.-	Bestell-Nummer	725.046 d
Volume	46	1991	La rénovation des logements locatifs/ Processus, Exemples, Commentaires Divers auteurs	132 pages	Fr. 17.-	No de commande	725.046 f
Band	47	1991	Technische Bauvorschriften als Hürden der Wohnungs- erneuerung? Beispiele und Empfehlungen Hans Wirz	68 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.047 d
Volume	47	1991	Prescriptions de construction: obstacles à la rénovation de logements? Exemples et recommandations Hans Wirz	68 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.047 f
Volume	48	1991	Le devenir de l'habitat rural/Régions périphériques entre désinvestissement et réhabilitation Lydia Bonanomi, Thérèse Huissoud	136 pages	Fr. 18.-	No de commande	725.048 f
Band	49	1991	Braucht die Erneuerung von Wohnraum ein verbessertes Planungs- und Baurecht? Diskussionsgrundlage Luzius Huber, Urs Brüngger	60 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.049 d
Volume	49	1991	Faut-il améliorer le droit de construction et d'urbanisme pour la rénovation de l'habitat? Base de discussion Luzius Huber, Urs Brüngger	60 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.049 f
Band	50	1991	Die Erneuerung von Grossiedlungen/ Beispiele und Empfehlungen Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 Seiten	Fr. 22.-	Bestell-Nummer	725.050 d
Volume	50	1991	La rénovation des cités résidentielles/ Exemples et recommandations Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 pages	Fr. 22.-	No de commande	725.050 f
Band	51	1991	Liegenschaftsmarkt 1980 - 1989/ Käufer und Verkäufer von Mietobjekten Frohmut Gerheuser avec résumé en français	156 Seiten	Fr. 19.-	Bestell-Nummer	725.051 d
Band	52	1992	Forschungsprogramm der Forschungskommission Wohnungswesen FWW 1992-1995	48 Seiten	Fr. 7.-	Bestell-Nummer	725.052 d
Volume	52	1992	Programme de recherche de la Commission de recherche pour le logement CRL 1992-1995	52 pages	Fr. 7.-	No de commande	725.052 f
Band	53	1993	Wohnung und Haushaltgrösse/Anleitung zur Nutzungs- analyse von Grundrissen Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 Seiten	Fr. 12.-	Bestell-Nummer	725.053 d
Volume	53	1993	Logements et tailles de ménages/Comment analyser le potentiel d'utilisation d'après les plans Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 pages	Fr. 12.-	No de commande	725.053 f
Band	54	1993	Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs- Immobilienmarkt Peter Farago, August Hager, Christine Panchoaud	124 Seiten	Fr. 16.-	Bestell-Nummer	725.054 d
Volume	54	1993	Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement Peter Farago, August Hager, Christine Panchoaud	124 pages	Fr. 16.-	No de commande	725.054 f
Band	55	1993	Wohneigentumsförderung durch den Bund/Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Hans-Rudolf Schulz, Christoph Muggli, Jörg Hübschle avec résumé en français	172 Seiten	Fr. 25.-	Bestell-Nummer	725.055 d

Arbeitsberichte Wohnungswesen

Rapports de travail sur le logement

Rapporti di lavoro sull'abitazione

Heft	2	1979	Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung ("Masset"-Bericht)	108 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.502 d
Cahier	2	1979	Rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements (Rapport "Masset")	112 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.502 f
Heft Cahier	8 8	1982	Arbeitstagung über die Problematik der Erhebung und Bewertung von Merkmalen des Wohnumfeldes vom 21.6.1982 in Bern/Referate und Diskussionsergebnisse Séance de travail sur la problématique du relevé et de l'appréciation de caractéristiques de l'environnement du 21.6.1982 à Berne/Exposés et résultats de discussions	148 Seiten/ pages	Fr. 13.-	Bestell-Nummer No de commande	725.508 d/ 725.508 d/f
Heft	9	1984	Auswertung der eidgenössischen Volkszählung/Wohnungszählung 1980 aus der Sicht der Wohnungsmarktforschung Jörg Hübschle	92 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.509 d
Cahier	9	1984	L'exploitation du recensement fédéral de la population et des logements de 1980 à des fins d'étude du marché du logement Jörg Hübschle	108 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.509 f
Heft	10	1984	Revitalisierung am Beispiel der Bärenfelsenstr. in Basel/Entwicklung, Indikatoren, Folgerungen R. Bachmann, H. Huber, H.-J. Wittwer, D. Zimmer	128 Seiten	Fr. 12.-	Bestell-Nummer	725.510 d
Cahier	11	1984	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier: "LE BATI"/Méthodes rapides pour l'inventaire des bâtiments déstabilisés Sophie Lin	104 pages	Fr. 11.-	No de commande	725.511 f
Heft	12	1986	Weiterentwicklung des Komponentenansatzes von Wohnungsmarktprognosen Daniel Hornung	120 Seiten	Fr. 13.-	Bestell-Nummer	725.512 d
Heft	14	1987	Lese- und Interpretationshilfe zu regionalisierten Prognosen des Wohnungsbedarfs unter Miteinbezug qualitativer und angebotsseitiger Marktfaktoren Michal Arend	96 Seiten	Fr. 10.-	Bestell-Nummer	725.514 d
Heft	15	1988	Siedlungsökologie 1987/Grundlagen für die Praxis Arbeitsteam Jürg Dietiker, Beat Stöckli, René Stoos	468 Seiten	Fr. 35.-	Bestell-Nummer	725.515 d
Heft	16	1988	Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern Roland Haari	112 Seiten	Fr. 13.-	Bestell-Nummer	725.516 d
Heft	17	1989	Möglichkeiten zur Verstärkung der Altbauerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes Bericht der Expertenkommission Altbauerneuerung	102 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.517 d
Cahier	17	1989	Les possibilités de renforcer la rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens	102 pages	Fr. 11.-	No de commande	725.517 f
Heft	18	1989	Ideen und Vorschläge für ein Programm "Exemplarisches Wohnungswesen Schweiz" Dietrich Garbrecht	108 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.518 d
Heft	19	1989	Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger/Entwicklung auf dem Liegenschaftsmarkt für Anlageobjekte, insbesondere Altbauten 1970-1985 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	196 Seiten	Fr. 20.-	Bestell-Nummer	725.519 d
Cahier	19	1989	Relations entre investisseurs privés et institutionnels sur le marché immobilier urbain/Evolution sur le marché immobilier des objets d'investissements, en particulier des immeubles anciens, 1970-1985/Version abrégée Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	60 pages	Fr. 7.-	No de commande	725.519 f
Heft	20	1991	Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse/Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Peter Marti, Dieter Marmet, Elmar Ledergerber	132 Seiten	Fr. 15.-	Bestell-Nummer	725.520 d

Heft	21	1991	Ueberprüfung der "Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung	40 Seiten	Fr. 6.-	Bestell-Nummer	725.521 d
Cahier	21	1991	Vérification des "Perspectives du besoin de logements d'ici 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung	40 pages	Fr. 6.-	No de commande	725.521 f
Heft	22	1991	Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes	72 Seiten	Fr. 9.-	Bestell-Nummer	725.522 d
Cahier	22	1991	Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement	76 pages	Fr. 9.-	No de commande	725.522 f
Heft	23	1991	Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes	140 Seiten	Fr. 16.-	Bestell-Nummer	725.523 d
Cahier	23	1991	Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire	148 pages	Fr. 16.-	No de commande	725.523 f
Heft	24	1992	"Gassenhotel"/Ein Modell für Obdachlose? Verena Steiner, Hannes Lindenmeyer	72 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.524 d
Heft	25	1992	Die Hypothekarzins erhöhungen 1989-1991 und die Wohnkosten/Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte Rita Baur	108 Seiten	Fr. 14.-	Bestell-Nummer	725.525 d
Cahier	26	1992	Habitat MER OFL 2/Prototypes logement et chauffage Centre d'Etude pour l'Amélioration de l'Habitat CETAH de l'Ecole d'Architecture de l'Université de Genève EAUG	268 pages	Fr. 33.-	No de commande	725.526 f
Heft	27	1993	Baukosten senken im Wohnungsbau 1. Teil: Blick über die Grenze 2. Teil: Folgerungen für die Schweiz A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	72 Seiten	Fr. 11.-	Bestell-Nummer	725.527 d
Cahier	27	1993	Abaisser les coûts dans la construction de logements 1ère partie: Coup d'oeil au-delà des frontières 2ème partie: Conséquences pour la Suisse A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	76 pages	Fr. 11.-	No de commande	725.527 f
Heft	28	1993	Bericht der Studienkommission Marktmiete	128 Seiten	Fr. 16.-	Bestell-Nummer	725.528 d
Cahier	28	1993	Rapport de la Commission d'étude loyer libre	116 pages	Fr. 16.-	No de commande	725.528 f

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

Les numéros manquants sont épuisés

I numeri mancanti sono esauriti

Bezugsquellen:
Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale,
3000 Bern,
oder über den Buchhandel

Dépositaire:
Office central fédéral des imprimés
et du matériel, 3000 Berne,
ou par les librairies

Fonte d'acquisto:
Ufficio federale degli stampati
e del materiale, 3000 Berna,
o attraverso le librerie