Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 66 (1974)

Heft: 4

Artikel: Commentaires sur l'application de l'ordonnance concernant l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 30 juin 1972

Autor: Tobler, W.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385729

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 4 Avril 1974 66e année

Commentaires sur l'application de l'Ordonnance concernant l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 30 juin 1972

Par W. Tobler, docteur en droit, chef de section, Bureau fédéral pour la construction de logements, Berne

Conférence présentée devant la Commission romande de la Convention du logement, à Lausanne, le 13 mars 1974

Une ordonnance a pour but de délimiter la portée et de préciser une loi qui règle un domaine déterminé. Il s'agit de clarifier les dispositions abstraites de la loi, de manière à en faciliter et à en rendre possible l'application. En bref: l'ordonnance d'exécution est un mode d'emploi de la loi à laquelle elle se réfère. Les dispositions de l'ordonnance ont d'ailleurs force de loi au même titre que celles d'une loi. Matériellement, elles sont équivalentes et doivent être observées. Il y a toutefois une différence sensible entre une loi et un arrêté fédéral, d'une part, et une ordonnance, de l'autre, sur le plan suivant: Les lois et les arrêtés fédéraux sont édictés par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire par l'autorité législative, alors qu'une ordonnance d'exécution est promulguée par le Conseil fédéral, c'est-à-dire par le gouvernement. La procédure devant l'autorité législative est plus compliquée et elle prend plus de temps – notamment en raison de notre système bicaméral – que la promulgation d'une ordonnance d'exécution. Il en va d'ailleurs de même avec l'amendement éventuel d'une loi, qui doit franchir la haie du Parlement. En revanche, la revision d'une ordonnance d'exécution est relativement simple. En règle générale, les lois demeurent plus longtemps en vigueur que les ordonnances, ces dernières pouvant être adaptées plus rapidement, le cas échéant, aux changements intervenus dans les conditions et les données.

Comme les lois ne peuvent souvent fixer que les principes, la plupart d'entre elles contiennent une disposition attribuant au Conseil fédéral la compétence non seulement de les mettre à exécution, mais encore de promulguer les mesures nécessaires à leur application. L'article 36 de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif donne une telle compétence au Conseil fédéral. Ce dernier s'est basé sur cette disposition pour promulguer, le 10 juillet 1972, l'Ordonnance concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, forte de 17 articles.

Je vais tenter de vous en exposer brièvement quelques dispositions, en me cantonnant à cet égard dans l'essentiel.

L'article premier définit le champ d'application à raison de la matière. Selon cette disposition, tous les contrats relatifs à la cession, à titre onéreux, de l'usage de logements et de locaux commerciaux sont des baux. La manière dont les parties désignent le rapport contractuel n'a donc aucune importance: seul compte le contenu du contrat. Dès qu'une pièce est mise à la disposition d'autrui contre paiement, les dispositions de l'Arrêté fédéral sont applicables. Cela inclut également la souslocation. Le contenu du contrat étant déterminant, les logements de service dont disposent tant des fonctionnaires que des salariés au bénéfice d'un contrat de droit privé tombent à notre avis également sous le coup de ces dispositions, même si le logement forme partie intégrante du contrat d'engagement.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article premier, les contrats relatifs à d'autres objets, tels que biens mobiliers, garages, places de parc souterraines ou en plein air, entrent aussi dans la définition des baux, lorsque l'usage en est cédé avec celui de logements ou de locaux commerciaux. Cette disposition vise des objets loués qui ne sont ni des logements, ni des locaux à usage commercial et qui ne sont par conséquent pas assujettis à l'Arrêté fédéral. Ils ne tombent sous le coup de la législation contre les abus que lorsqu'ils sont loués avec des logements ou des locaux à usage commercial.
En règle générale, le fait que les deux objets sont loués par le même bailleur au même locataire est un indice que le logement ne fait qu'un avec d'autres objets. Par contre, si une personne loue une place de parc pour sa voiture à proximité de son lieu de travail, ce rapport contractuel ne tombe pas sous le coup des mesures protectrices de l'Arrêté fédéral.

Le champ d'application de l'Arrêté fédéral à raison de la matière s'étend à toute la Suisse. L'Arrêté fédéral n'est pas applicable d'une manière générale à tous les logements et locaux à usage commercial; son champ d'application est en effet soumis à certaines restrictions, qui sont énumérées à l'article 4 de l'Ordonnance d'éxécution. Les mesures stipulées par l'Arrêté fédéral ne s'appliquent

pas aux catégories suivantes de logements et de locaux commerciaux:

1. Logements et maisons pour une famille, de luxe, de six pièces ou plus (cuisine non compris);

La détermination de ce qui doit être considéré comme luxe et de ce qui ne rentre pas dans cette catégorie est indubitablement une question d'appréciation; il n'est guère possible d'en donner une définition générale. Il faut au contraire trancher de cas en cas sur la base d'une situation concrète.
D'une manière générale, on pourrait dire qu'il y a luxe lorsque la quantité d'installations usuelle et normale chez nous est clairement dépassé. Lorsqu'un logement donne droit non seulement à l'usage d'un sauna et d'une piscine, mais encore à ce qu'on a pris l'habitude d'appeler un local de «Fitness», on sera certainement en droit de parler en bonne conscience de luxe.
Font également partie des catégories non assujetties à l'Arrêté fédéral:

2. Les logements construits avec l'aide de la Confédération, du canton ou de la commune dans la mesure où le loyer est soumis au contrôle des autorités;

3. Les logements de vacances;

4. Les chambres indépendantes meublées et non meublées, dans la mesure où elles ne se trouvent pas dans des immeubles ou des logements loués en totalités ou en majeure partie de cette façon ou à moins qu'elles n'abritent deux personnes ou plus;

5. Les hôtels, restaurants, pensions et autres entreprises de même nature;

6. Les locaux commerciaux d'une surface locative supérieure à 500 m².

L'article 5 traite le problème des frais accessoires. En vertu de cette disposition, ils ne peuvent être mis en compte qu'à concurrence de leur montant réel et ils ne peuvent être comptés à part que s'ils ne sont pas englobés dans le loyer en vertu du contrat de bail.
On peut dès lors envisager trois cas d'application de cette disposition dans les arrangements contractuels:

a) Aucun frais accessoire n'est exclu. Le loyer englobe donc tous les frais accessoires. Dans ce cas, le bailleur supporte le risque de hausse de ses frais. Inversément, la prestation du locataire demeure inchangée lorsque les frais accessoires diminuent.

b) Les frais accessoires sont exclus et les dépenses effectives sont imputées périodiquement au locataire. C'est ainsi que le locataire paie par exemple les frais de chauffage et d'eau chaude en fonction de l'usage effectif et des prix du combustible en vigueur durant la période de chauffage en cause. La réglementation peut aussi englober les frais de consommation d'eau, l'épuration des eaux, l'éclairage commun, etc. Le locataire est en droit de demander un décompte et de pouvoir prendre connaissance des justificatifs. En ne décomptant que ses frais personnels effectifs, un bailleur ne peut être accusé de faire valoir des prétentions exagérées envers le locataire.
c) Les frais accessoires sont exclus et il y est substitué un forfait basé sur des valeurs moyennes. Il n'y a donc par exemple pas de décompte par période de chauffage. Toutefois, le forfait est fixé de manière à ce que les prestations du locataire, réparties sur plusieurs périodes de chauffage, correspondent aux dépenses effectives du bailleur. Cela vaut par analogie pour d'autres forfaits.
Dans ce cas également, le locataire est en droit de réclamer un décompte et de prendre connaissance des justificatifs.

L'article 6 traite des loyers indexés. De tels baux doivent être conclus pour cinq ans au moins. En outre, l'augmentation du loyer ne doit pas dépasser dans chaque cas 4/5 de la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation intervenue depuis la dernière fixation de loyer. A la différence des baux commerciaux – dans le cas desquels on est libre de choisir la nature de l'indice applicable et le montant de la hausse de loyer – les baux concernant des logements sont donc soumis à des restrictions. De même, si le taux de l'intérêt hypothécaire ou d'autres frais augmentent, la limite fixée par l'article 6 de l'ordonnance d'exécution pour les loyers de logements ne peut être dépassée. Seule exception: les augmentations de loyer justifiées par des prestations accrues du bailleur; de telles augmentations sont admissibles. Les augmentations de loyer fondées sur l'indice doivent être indiquées comme telles sur le formulaire adéquat.
Sous le titre «Prix d'achat manifestement exagéré», l'article 7 stipule qu'un prix d'achat est manifestement exagéré lorsqu'il dépasse manifestement la valeur de rendement de l'immeuble, calculée sur les loyers usuels dans la localité ou le quartier pour des objets semblables. Par valeur de rendement, on entend la valeur du rendement capitalisé. Aux termes de l'Ordonnance d'exécution, ce n'est ni le revenu effectivement acquis, ni celui qui est attendu à l'avenir, mais le revenu usuel dans la localité ou le quartier qui constitue la base de calcul. L'Ordonnance d'exécution ne contient pas de dispositions au sujet du facteur de capitalisation applicable. Ce dernier dépend du niveau du taux hypothécaire au moment du calcul, de l'état d'entretien, de l'âge de l'immeuble, etc.

L'article 9 définit les hausses de coûts. Il stipule à l'alinéa 1 que: «Sont réputées hausses de coûts au sens de l'article 15, lettre b, de l'arrêté fédéral les augmentations de taxes, d'impôts sur les immeubles, de rentes de droits de superficie, de primes d'assurance et autres, ainsi que l'accroissement des charges résultant de l'augmentation du taux de l'intérêt hypothécaire.» Survivance de la surveillance des loyers précédemment en vigueur, la règle que toute hausse du taux hypothécaire de ¼% doit entraîner une augmentation de loyer de 5% s'est généralisée. Toutefois, l'augmentation générale du taux hypothécaire intervenue depuis lors a provoqué un décalage de ce rapport, si bien qu'actuellement, en cas d'augmentation du taux hypothécaire de ¼%, une hausse de loyer de 3,5–4% devrait suffire à compenser la hausse du coût de l'intérêt (y compris le capital propre). Le préposé à la surveillance des prix a émis le même avis dans un communiqué de presse publié récemment. L'alinéa 2 a la teneur suivante: «L'augmentation des frais d'entretien est réputée hausse de coûts au sens de l'article 15, lettre b, de l'arrêté fédéral dans la mesure où la moyenne des dépenses réelles effectuées dans une période de dix ans au moins dépasse 20% du montant du loyer.»

Permettez-moi d'illustrer le calcul de la hausse de loyer qui en découle par l'exemple suivant:

Montant des frais d'entretien durant les dix dernières années:
20 000 francs

D'où moyenne annuelle: 2 000 francs

Montant des loyers des dix dernières années: 61 000 francs

Moyenne annuelle: 6 100 francs; dont 20% = 1 220 francs.

La différence entre ces 1 200 francs et la moyenne des frais d'entretien est donc de 780 francs. Dans cette mesure, les frais d'entretien sont réputés hausse de coûts au sens de l'article 15, lettre b, de l'Arrêté fédéral.

L'alinéa 3 de l'article 9 est libellé comme suit: «Les frais résultant de l'aliénation de l'immeuble sont réputés faire partie du coût d'acquisition et ne sont pas considérés comme des hausses de coûts au sens de l'arrêté fédéral.»

Par prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'article 10, on entend «les investissements aboutissant à des améliorations à plus value, l'agrandissement de la chose louée, ainsi que les prestations accessoires supplémentaires». Par conséquent, sont réputées supplémentaires des installations qui n'existaient pas auparavant; à la différence des frais d'entretien, destinés à maintenir la valeur. L'agrandissement de la chose louée peut consister par exemple dans la mise à disposition d'une mansarde. L'Ordonnance d'exécution stipule que les augmentations de loyer ne sont pas abusives lorsqu'elles n'excèdent pas ce qui est équitable pour couvrir les frais d'intérêt, d'amortissement et d'entretien causés par l'in-

vestissement effectué. A cet égard, le taux équitable pour des améliorations à plus value est déterminé en fonction du taux usuel d'intérêt, du délai prévisible à l'amortissement du nouvel investissement (par exemple une machine à laver) et des frais d'entretien qui y sont impliqués.
L'article 11 de l'ordonnance d'exécution précise la manière de calculer les hausses de loyer de manière à maintenir le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques. Je vous en donnerai ci-après un exemple. Cette disposition vise à adapter, dans une mesure limitée, les loyers au renchérissement; cependant, l'adaptation ne doit pas s'étendre au capital étranger investi, les hypothèques représentant des dettes nominales du propriétaire. Par contre, pour maintenir l'attrait de l'investissement, le capital propre doit être garanti contre la perte du pouvoir d'achat.
Pour simplifier l'application de ce principe, on admet, par généralisation, que le capital exposé aux risques représente 40% de la valeur de rendement de l'immeuble.
Venons-en à notre exemple: admettons un loyer annuel usuel dans la localité ou le quartier de 12 000 francs en 1970; l'indice suisse des prix à la consommation s'est accru depuis lors de 25%. 2/5 ou 40% de ce chiffre = 10%. 10% du loyer annuel de 12 000 francs = 1200 francs, qu'on peut faire valoir sans commettre d'abus. Dans cet ordre d'idées, relevons encore qu'outre cette hausse de loyer, les augmentations de frais intervenues dans l'intervalle peuvent également être compensées. Ceci à la différence de l'indice pour les loyers de logements, dont il a déjà été question plus haut, qui se monte à 4/5 de l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation et qui englobe toutes les hausses, à l'exception des prestations supplémentaires du bailleur. L'article 12 de l'ordonnance d'exécution stipule que les modifications de contrat impliquant une diminution des prestations offertes jusqu'alors par le bailleur ou qui aboutissent de toute autre façon à amoindrir la situation du locataire par rapport au bail existant sont également considérées comme autres prétentions du bailleur.
Il y a diminution des prestations offertes jusqu'alors par le bailleur lorsqu'il retire l'usage d'une mansarde. La position du locataire est également amoindrie si les délais de congé en vigueur jusqu'alors sont ramenés au minimum légal. D'autres abus en matière de logement, tels que des exigences excessives d'agences de location de logements ou des prétentions de l'ancien locataire envers le nouveau, qui sont souvent abusives et qui découlent de l'exploitation de la pénurie de logements, ne peuvent être réprimés par la législation contre les abus, cette dernière ne visant que les rapports entre locataires et bailleurs.
Il n'y a pas grand-chose à dire au sujet de l'article 13. Tout au plus convient-il de mentionner l'alinéa 2: «Le 1er alinéa est applicable par

analogie lorsque le bailleur augmente le loyer en fonction d'un indice ou d'un échelonnement convenus.» Il en ressort clairement que toute hausse, qu'il s'agisse de baux à loyer indexés ou de baux à loyers échelonnés, doit être notifiée au moyen du formulaire approuvé par le canton.

Dans mes commentaires, je me suis borné à examiner le libellé actuel des dispositions de l'ordonnance d'exécution, en laissant volontairement de côté les amendements envisagés. C'est en effet un secret de Polichinelle que l'ordonnance d'exécution doit être revisée sur divers points. La Commission consultative pour la protection des locataires a tenu plusieurs séances, au cours desquelles elle a indiqué les dispositions qui devraient être modifiées. Le délégué à la construction de logements va soumettre incessamment une proposition adéquate au Département fédéral de l'économie publique, à l'intention du Conseil fédéral. Il appartiendra alors à ce dernier de se prononcer. MM. Ding et Nobel, ici présents, sont membres de cette commission.

J'espère avoir réussi dans une certaine mesure à vous permettre de mieux saisir les principales dispositions de l'ordonnance d'exécution concernant la législation contre les abus; ces dispositions régissent une matière qui, tout particulièrement ces derniers temps, affecte une grande partie de notre population. C'est pourquoi il me paraît d'autant plus important que les rapports entre locataires et bailleurs, où l'émotion joue parfois un rôle non négligeable, se développent harmonieusement. A cet égard, la législation contre les abus présente incontestablement un intérêt pour toute la société.