

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
Office fédéral du logement (OFL)  
par mail : recht@bwo.admin.ch

Bern, 27. mai 2026

Mieterinnen- und Mieterverband Schweiz  
Monbijoustrasse 61  
CH-3007 Bern

031 301 90 50  
info@smv-asloca-asi.ch  
mieterverband.ch

## Réponse à la consultation

### Révision partielle de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBFL)

Madame, Monsieur,

Veillez trouver ci-joint la prise de position de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBFL).

L'ASLOCA représente près de 240 000 membres à travers toute la Suisse. L'association défend les intérêts de ses membres tant sur le plan individuel et juridique que sur les plans politique et collectif.

**Dans le cadre de la présente consultation, le Conseil fédéral propose d'augmenter les taux de rendement maximaux autorisés pour la location de locaux d'habitation et de locaux commerciaux et de les fixer dans l'ordonnance correspondante. L'ASLOCA rejette tant la démarche choisie que le fond.**

## Introduction

L'ASLOCA défend le principe du loyer fondé sur les coûts, incluant un rendement plafonné, tel que prévu par la loi (art. 269 CO). La présente révision revêt une importance particulière dans la mesure où elle vise à définir le taux de rendement admissible, lequel exerce une influence directe sur le niveau des loyers en Suisse.

Le principe du loyer fondé sur les coûts, incluant un rendement plafonné, constitue le fondement prioritaire de la fixation des loyers en droit suisse. Or, force est de constater que, dans la pratique, les bailleurs fixent fréquemment les loyers au niveau du marché en se référant aux niveaux pratiqués dans le quartier dans la seule perspective de maximiser leur rendement, au détriment du cadre légal applicable.

La modification de l'ordonnance intervient dans un contexte particulièrement préoccupant. Les loyers continuent d'augmenter, alors même que les taux d'intérêt ont globalement diminué entre 2008 et 2023, alors que le Code des obligations prévoit l'inverse. Une telle situation démontre que

les bailleurs bénéficient déjà de rendements excessifs par rapport à la loi, comme le souligne notamment une étude du bureau BASS de 2022. Dès lors, la priorité absolue devrait consister à garantir l'application effective du principe du loyer fondé sur les coûts, incluant un rendement plafonné.

Dans un environnement où les placements à faible risque, tels que les hypothèques, les obligations ou les dépôts à terme, offrent des rendements de l'ordre de 1 %, un rendement d'environ 3,25 % dans l'immobilier apparaît totalement disproportionné, alors même que cela n'a qu'une influence très relative quant à l'orientation du capital vers la construction de nouveaux logements. Certes, l'activité de propriétaire implique certains coûts, notamment liés à l'analyse des investissements, à la prise de décision et à la gestion stratégique, qui doivent être pris en compte. Toutefois, ces éléments ne sauraient justifier un supplément de rendement de l'ampleur proposée.

### **Rejet d'une modification au niveau de l'ordonnance**

À titre de remarque préliminaire, nous tenons à exprimer notre ferme opposition au choix de procéder par une modification de l'ordonnance plutôt que par une révision de la loi.

Depuis l'introduction du droit du bail dans sa forme actuelle en 1990, l'ASLOCA a constamment défendu l'ancrage législatif de ses éléments fondamentaux. Dès 1989, le Parlement avait consciemment laissé certaines questions en suspens, faute de consensus, notamment sur la justification d'un supplément au taux hypothécaire de référence pour déterminer le rendement admissible des fonds investis. En l'absence d'accord politique, le législateur avait renvoyé à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Contrairement à ce qui est indiqué au point 1.3.1 du rapport explicatif, ce n'est pas pour des raisons économiques que le Tribunal fédéral a fixé la majoration à 0,5 % sur la base du taux hypothécaire alors en vigueur, durant la période de taux élevés. Mais, il a justifié cette majoration, qualifiée de « faible » de 0,5 %, par la volonté du législateur de ne sanctionner que les abus. La majoration servait ainsi à distinguer le loyer admissible du loyer abusif (ATF 112 II 149 consid. 2b : [...], et une faible majoration peut être admise au regard du caractère de la législation, qui se limite à sanctionner les abus). Ce n'est que lorsque la majoration du taux de référence est passée de 0,5 % à 2 % que le Tribunal fédéral l'a justifiée par la période de taux bas et des considérations économiques.

En 2020, le Tribunal fédéral a opéré un revirement de jurisprudence, en se fondant notamment sur des interventions parlementaires qui n'avaient pourtant pas été adoptées par les deux Chambres. Ce faisant, il s'est substitué au législateur en augmentant la marge de rendement admissible au-dessus du taux de référence. Le Tribunal fédéral a justifié cette augmentation en faisant valoir qu'une majoration de 0,5 % conduisait, dans le contexte de taux d'intérêt bas, à un loyer qui n'était plus en rapport avec la mise à disposition de l'usage de l'appartement (ATF 147 III 14, consid. 8.4). Certains auteurs spécialisés en droit du bail ont relevé que le relèvement de la majoration à 2 % s'analysait comme une mesure conjoncturelle, destinée à soutenir les bailleurs. Le Tribunal fédéral avait subordonné l'augmentation de la majoration sur le taux d'intérêt de référence à la condition que ce dernier ne dépasse pas lui-même la limite de 2 %.

Ce changement de cap a produit des effets durables, comme en témoignent deux arrêts ultérieurs relatifs, d'une part, aux prestations supplémentaires et, d'autre part, au calcul du rendement brut (arrêts 4A\_75/2022 du 30 juillet 2024 et 4A\_339/2022 du 31 octobre 2024).

Aujourd'hui, le Conseil fédéral entend inscrire durablement dans l'ordonnance cette règle issue de la jurisprudence récente. Une telle démarche revient à contourner le débat démocratique et prive l'électorat de la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'un référendum facultatif. L'absence de débat démocratique pèse d'autant plus lourd que l'article 269 CO n'a pas été modifié et que la majoration ne peut, aujourd'hui comme hier, servir qu'à distinguer le loyer admissible du loyer abusif. Dans la

mesure où des considérations économiques ont incité le Tribunal fédéral à augmenter la majoration en 2020, il convient de noter que cette mesure est adaptée à la situation d'une période de taux d'intérêt bas et qu'elle a été limitée dans le temps jusqu'à ce qu'un taux d'intérêt de référence de 2 % soit atteint. Étant donné qu'il n'y a plus de consensus sur le niveau de la majoration à appliquer au taux d'intérêt de référence des prêts hypothécaires pour déterminer un rendement net admissible et un loyer non abusif, cette question doit impérativement être réglée au niveau législatif, dans le cadre d'un débat parlementaire approfondi et transparent.

## Commentaires articles par articles

### 1. Rendement net (Art. 10 OBLF)

En portant à un niveau quadruplé le supplément de rendement admissible au-delà du taux d'intérêt de référence, le projet légalise des rendements nettement plus élevés. Pour justifier cette orientation, le Conseil fédéral établit un parallèle avec la situation des années 1990, faisant valoir que, bien que le rendement proposé soit en hausse, il demeure inférieur aux niveaux observés à cette époque. Mais, il oublie qu'à l'époque l'inflation était aussi nettement plus élevée qu'actuellement.

Le Conseil fédéral propose une réduction extrêmement progressive de la part du supplément en sus du taux de référence : celle-ci serait ramenée à 1,75 % lorsque le taux d'intérêt de référence se situe entre 2,25 % et 2,75 %, puis à 1,5 % entre 3 % et 3,5 %, à 1,25 % entre 3,75 % et 4,25 %, et enfin à 1 % entre 4,5 % et 5 %. En pratique, cela signifie que le niveau de rendement élevé perdurerait jusqu'à ce que le taux de référence atteigne 6 %, soit une perspective hautement improbable à moyen et même long terme dans le contexte économique mondial.

Le Conseil fédéral soutient qu'un retour à la pratique antérieure, en cas de relèvement du taux d'intérêt de référence à 2,25 %, entraînerait une chute brutale de la majoration, de 2 points de pourcentage à 0,5 point, faisant passer le rendement net admissible de 4,0 % à 2,75 %. Un tel mécanisme serait, selon lui, susceptible de provoquer un effet de « yo-yo » et d'engendrer une volatilité excessive, raison pour laquelle il est proposé d'y renoncer. La « chute brutale » décrite dans le rapport explicatif est toutefois un phénomène qui est déjà prévu ailleurs dans la loi et précisé par la jurisprudence du Tribunal fédéral, et qui ne pose aucun problème dans la pratique. Lors du passage du critère d'abus du rendement brut couvrant les coûts (art. 269a, let. c, CO) au critère d'abus du rendement net (art. 269 CO), le taux de rendement passe de 4,75 % (rendement brut) à 3,25 % (rendement net), si l'immeuble n'est plus considéré comme une construction récente au sens de l'art. 269a, let. c, CO. Les frais d'entretien et d'exploitation, qui peuvent être pris en compte comme coûts dans le cadre d'un calcul du rendement net, ne peuvent pas compenser la différence au moment du passage du rendement brut au rendement net. Cela car, d'une part, les locataires doivent aujourd'hui régulièrement s'acquitter des charges en plus du loyer net. D'autre part, les frais d'entretien ne connaissent pas de hausse significative à partir de la 11e année suivant la construction du bien.

Il convient de garder à l'esprit que l'examen du loyer sur la base du rendement net maximal autorisé intervient toujours à un moment donné, et est plutôt rare dans la pratique. Cela réduit l'« effet yo-yo » redouté par le Conseil fédéral. Du point de vue de l'ASLOCA, il n'y a aucune raison de ne pas revenir à la solution initiale, avec une majoration de 0,5 %.

Par ailleurs, l'argumentation ne tient pas compte de l'évolution structurelle du marché immobilier. Le modèle d'investissement des acteurs institutionnels s'est profondément transformé : ceux-ci acquièrent désormais des biens à des prix élevés en recourant quasi exclusivement à des fonds

propres. Dans ce contexte, le modèle de financement sur lequel repose l'OBLF apparaît aujourd'hui partiellement obsolète. Les investisseurs institutionnels se distinguent nettement des autres catégories de propriétaires par leur très faible recours à l'endettement. Or, cette évolution n'est pas prise en considération dans le cadre de la présente révision, qui ne prévoit aucune adaptation de l'ordonnance à cet égard. On pourrait en effet imaginer que le supplément permettant de déterminer le taux de rendement admissible ne dépende pas que du taux de référence mais également de la quotité de fonds propres investis afin de ne pas créer des situations extrêmement défavorables pour les locataires dont le bailleur n'a nécessité aucun fond étranger pour acquérir son bien. Il conviendrait également de revoir la disposition d'application de l'article 269 CO relatif aux prix d'acquisition manifestement exagérés. Une modification pourrait introduire un mécanisme qui permet d'identifier facilement les prix d'achat manifestement exagérés et permettre, sur la base de certains critères, de diminuer la valeur d'un immeuble (y compris après le plein renchérissement des fonds propres à l'IPC) lors du calcul du rendement.

Enfin, il convient de s'interroger sur les modalités de l'ajustement au renchérissement. Pendant des décennies, la jurisprudence n'autorisait l'adaptation au renchérissement que de 40 % des fonds propres. Ce raisonnement tenait partiellement compte du fait que les biens immobiliers affichent une plus-value constante au fil des ans et que les fonds propres investis ne sont donc soumis à aucun risque. Depuis l'arrêt ATF 147 III 14, les bailleurs peuvent adapter la totalité des fonds propres au renchérissement. Cela leur permet de cumuler la plus-value du bien immobilier avec un rendement au taux d'intérêt nominal. À titre d'exemple : un placement offrant un rendement de 3,75 % avec une inflation de 1 % ne génère, sans indexation, qu'un rendement réel de 2,75 %. En revanche, si le capital est indexé, le rendement réel reste de 3,75 %, car l'inflation est entièrement compensée. En cas d'indexation éventuelle de l'ensemble des fonds propres, une majoration de 2 % apparaît difficilement justifiable.

## 2. Plus-value (Art. 14, al. 4<sup>bis</sup> – 4<sup>quater</sup> OBLF)

Du point de vue de l'ASLOCA, la jurisprudence de 2020 n'aurait pas dû être transposée au rendement du capital créateur de plus-value, comme cela été fait dans l'arrêt ATF 151 III 16. Les modifications étendent la multiplication par quatre du supplément au taux de référence au rendement net de l'investissement affecté à des travaux à plus-value pouvant être répercuté sur le loyer. Il n'est pas fait de distinction selon que les bailleurs financent la rénovation avec leurs fonds propres ou avec des fonds étrangers (à taux avantageux). Selon la proposition du Conseil fédéral, même la part des coûts financée, par exemple, par une hypothèque à 1,35 % peut donc être soumise à un taux d'intérêt de 3,75 % actuellement.

Les modifications n'abordent aucunement le point problématique de la proportion des investissements destinées à des gros travaux de rénovation pouvant être pris en compte dans le cadre de l'augmentation de loyers. En effet, actuellement, L'art. 14 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase OBLF établit une règle générale selon laquelle les frais causés par d'importantes réparations sont considérés à raison de 50 à 70 % comme des investissements créant des plus-values. Pourtant, un rapport de l'Office fédéral de l'énergie et de l'Office fédéral du logement montre que cette part est trop élevée : elle devrait se situer entre 34 et 58 pour cent. Dans le système actuel de calcul des hausses de loyer après travaux, les propriétaires immobiliers sont clairement avantagés. Ils bénéficient d'une règle particulièrement favorable : l'amortissement des coûts de rénovation est intégré dans le calcul de la hausse de loyer au titre des prestations supplémentaires, mais une fois la période d'amortissement écoulée, le loyer n'est jamais abaissé en conséquence. Les bailleurs perçoivent ainsi durablement des loyers majorés, sans que les locataires ne bénéficient d'aucun allègement une fois l'amortissement intégralement remboursé.

L'ASLOCA demande donc la modification de la fourchette de prise en compte de la part des travaux pouvant être répercutés sur le loyer, ainsi que le retour à une majoration de 0,5 % du taux d'intérêt de référence.

### 3. Rendement brut (art. 15 OBLF)

Les bâtiments récents sont soumis au calcul du rendement brut. La nouvelle disposition prévue à l'article 10 OBFL reprend la proposition contestée applicable pour le rendement net et la copie pour les calculs de rendement brut. Une logique qui n'a pas lieu d'être selon l'ASLOCA.

Contrairement au calcul du rendement net, la méthode fondée sur le taux d'intérêt de référence ne limite pas la rémunération aux seuls fonds propres : elle s'étend à l'ensemble des coûts d'investissement, y compris les capitaux étrangers. Or, le coût de ces derniers est nettement inférieur au taux de rendement brut admissible, ce qui génère un avantage injustifié pour le bailleur. Cela conduit à une augmentation injustifiée des bénéficiaires pour le bailleur, dans la mesure où il paie par exemple un taux d'intérêt de 1,25 % pour les capitaux étrangers, alors qu'il peut les rémunérer à 4,75 % pour le calcul du loyer. Cet effet d'aubaine est encore amplifié par la hausse proposée de la majoration du taux d'intérêt de référence, qui va au-delà de ce qu'autorisait la réglementation en vigueur avant l'arrêt TF 4A\_285/2022.

La majoration du taux d'intérêt de référence pour les hypothèques, plus élevée que celle utilisée pour le calcul du rendement net, appliquée lors de la détermination du rendement brut admissible a été justifiée dans la doctrine et la jurisprudence par le fait que les frais d'entretien et d'exploitation ne sont pas pris en compte, contrairement au calcul du rendement net. Le projet prévoit, pour les frais d'entretien et d'exploitation courants, une majoration de 1,5 % du taux d'intérêt de référence pour les hypothèques, majoré conformément à l'art. 10, al. 2 et 3, que l'ASLOCA juge nettement trop élevée. D'une part, depuis la jurisprudence du Tribunal fédéral du milieu des années 2000 relative à l'art. 257a, al. 2, CO (« convenu spécialement »), les frais accessoires sont clairement distingués dans le contrat et payés par les locataires en sus du loyer net. D'autre part, pour les constructions récentes, les frais d'entretien sont quasi inexistantes durant les dix premières années, de sorte qu'aucune majoration à ce titre ne se justifie. Tenant compte de cette réalité, les forfaits autorisés par les autorités cantonales de conciliation en Suisse alémanique pour l'augmentation des frais d'entretien et d'exploitation sont généralement plus bas pour les constructions récentes que pour les bâtiments plus anciens, qui nécessitent davantage d'entretien. Par ailleurs, une étude de l'IAZI réalisée sur mandat de la Confédération, intitulée « Étude d'évaluation : examen du modèle de loyer », a montré qu'une part bien moindre des revenus locatifs est consacrée aux frais d'entretien et d'exploitation que ce qui avait été supposé jusqu'à présent. En résumé, la majoration pour les hypothèques, augmentée conformément à l'art. 10, al. 2 et 3, ne peut servir ici aussi qu'à distinguer les loyers admissibles des loyers abusifs, ce qui signifie que l'augmentation prévue n'est pas justifiée.

Le Conseil fédéral justifie la modulation de la majoration appliquée au taux d'intérêt de référence dans le cadre du rendement net par le risque d'une baisse soudaine et indésirable du taux de rendement net admissible si le taux d'intérêt de référence dépasse 2 %. Cette considération, que l'ASLOCA ne partage pas, devrait logiquement s'appliquer également lorsque les loyers des constructions récentes, dont le caractère abusif est évalué en fonction du rendement brut admissible, doivent être évalués en fonction du rendement net admissible dix ans après la construction du bien immobilier. Comme indiqué dans le commentaire de l'art. 10 OBLF, le taux de rendement diminue immédiatement lors du passage prévu par la loi du rendement brut au rendement net, ce qui ne peut être évité qu'en réduisant l'écart entre le rendement brut maximal admissible et le rendement net maximal admissible.

## Point de vue de la pratique

En pratique, les instruments existants permettant de contester les loyers abusifs n'ont qu'une efficacité limitée, car les locataires sont confrontés à des calculs complexes, à une asymétrie d'information et à des obstacles procéduraux considérables. Souvent, ils ne disposent pas des informations nécessaires concernant les coûts d'investissement, la part de fonds propres ou le calcul concret du rendement pour pouvoir vérifier la légalité d'un loyer. De plus, des facteurs tels que la crainte d'une résiliation, la durée et les coûts d'une procédure empêchent de nombreuses contestations. Dans ce contexte, la révision proposée aggraverait encore le déficit d'application existant en augmentant la marge de rendement admissible et en compliquant davantage les mécanismes de calcul.

Une augmentation du niveau de rendement admissible conduit de facto à une restriction du champ d'application du contrôle des abus prévu aux art. 269 et 269a CO, ce qui affaiblit la fonction protectrice de ces dispositions. Le mandat constitutionnel confié au législateur à l'art. 109 Cst. exige le contraire. Du point de vue de la pratique, il semble donc opportun d'améliorer en priorité l'applicabilité effective du droit en vigueur, plutôt que d'assouplir les prescriptions matérielles au profit de rendements plus élevés.

Pour conclure, l'ASLOCA rejette fermement la révision proposée de l'OBLF. Dans le contexte actuel, cette révision est irresponsable envers les locataires et il est tout à fait injustifié de poursuivre la jurisprudence inéquitable de 2020. Un retour à la situation antérieure s'impose dans les plus brefs délais, en particulier dès que les taux dépasseront 2 %.

Avec nos meilleures salutations

**Association suisse des locataires ASLOCA**



Linda Rosenkranz  
Secrétaire générale



Carlo Sommaruga  
Président