

Office fédéral du logement OFL

Storchengasse 6

CH-2540 Grenchen

Par courriel à [recht@bwo.admin.ch](mailto:recht@bwo.admin.ch)

Berne, le 20 juillet 2020

**Loi fédérale sur les loyers et fermages pendant les fermetures d'établissements et les restrictions visant à lutter contre le coronavirus (COVID-19)**

**(Loi COVID-19 sur les loyers commerciaux) : procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral Guy Parmelin,  
Madame, Monsieur,

Nous vous faisons parvenir ci-dessous la position de l'Association suisse des locataires dans le cadre de la consultation de la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux, soumis par courrier du 1er juillet 2020.

En guise de préambule, notre Association regrette que le Conseil fédéral n'ait pas accepté d'agir en matière de loyer pour sauvegarder les intérêts essentiels des petites et moyennes entreprises locataires dans le cadre des mesures prises en application de la loi sur les épidémies (Ordonnance 2 COVID-19). De telles mesures s'imposaient de manière évidente dès lors que le Conseil fédéral a décrété – à juste titre – la fermeture d'établissements.

En guise d'observations générales, l'ASLOCA Suisse relève que si le champ d'application de l'avant-projet est conforme aux exigences posées par les motions adoptées par les chambres, il est fait trop de limité par rapport à la situation réelle du marché locatif. D'une part, il ne concerne que les locaux de commerces qui ont été directement touchés par les interdictions prévues par l'Ordonnance 2 COVID-19. Or, tout au long de la pandémie, le Conseil fédéral a exhorté la population à faire preuve de responsabilité et à ne pas sortir de chez elle. La population a très largement respecté cette demande, ce qui a eu un fort impact

sur tous les commerces, et non pas uniquement sur ceux qui ont été expressément contraints de fermer.

De même, le Conseil fédéral n'a pas prévu de mesures d'allègement du loyer pour les locaux d'habitation alors que la crise a fortement réduit les revenus de nombre de ménages. Sans compter que la Suisse compte près de 10% de pauvres et plusieurs centaines de milliers de travailleur.euse.s précaires, qui plus que d'autres ont été affectés par la crise du coronavirus. Le pourcentage du revenu que les ménages doivent aujourd'hui consacrer au paiement du loyer dépasse pour les revenus les plus bas 30% et place bon nombre de locataires dans une situation financière très problématique.

Depuis le mois de mars, la situation sur le marché du travail s'est fortement dégradée. L'extension du chômage technique et des allocations en cas de pertes de gains ont permis d'éviter le pire, mais n'ont pas supprimé les effets de la crise sur la capacité des ménages à s'acquitter du loyer. Il existe donc un risque que des locataires perdent leur logement du fait de la pandémie et de ses conséquences. Or, le droit au logement revêt une consécration conventionnelle et constitutionnelle qui n'est pas de moindre importance par rapport à la nécessité de maintenir le tissu économique.

L'ASLOCA Suisse revendique donc des mesures de protection en faveur de tous les locataires.

Elle précise ce qui suit concernant les dispositions de l'avant-projet de loi et le rapport explicatif :

A. L'approche qui sous-tend la rédaction de l'avant-projet de loi est un parti pris politique en faveur de la position doctrinale des milieux immobiliers. Elle tranche avec la position défendue par Monsieur le Conseiller fédéral Guy PARMELIN lors des débats parlementaires consacrés aux motions 20.3451 et 20.3460. Ce dernier avait indiqué que les locataires en difficultés financières pouvaient parfaitement s'adresser aux tribunaux, laissant ainsi entendre qu'il considérait que le droit du bail permettait aux locataires d'obtenir une réduction de loyer. Il a aussi affirmé, suite à une question orale en fin de débat, que le Conseil fédéral ne préjugait en rien la solution judiciaire qui pourrait être retenue.

Du point de vue de notre association, mais aussi du courant doctrinal majoritaire ou encore sur la base de premières décisions d'arbitrage rendues publiques, c'est tout l'inverse que ce projet de loi entérine.<sup>1</sup> En effet, la solution proposée par les motions précitées et reprise dans l'avant-projet de loi sécurise le 40% des rendements des bailleurs. Il sera précisé que le ratio retenu (40/60) est plutôt généreux pour les bailleurs et ne tient pas compte du fait que ceux-ci ont fixé les loyers en intégrant le risque locatif. Il n'est donc pas acceptable que le Conseil fédéral adopte une position juridique et tranche un différend juridique sur l'interprétation du défaut de la chose louée.

Ceci impose plusieurs modifications du texte du rapport explicatif lors de sa conversion en message du Conseil fédéral :

- à la page 5, 2<sup>e</sup> paragraphe : « [...] ont consenti des concessions financières aux locataires » doit être remplacé par « ont consenti des réductions de loyer aux locataires » ;
- à la page 6, 4<sup>e</sup> paragraphe, 4<sup>e</sup> phrase : « Or les bailleurs ne sont pas responsables de la fermeture et de la restriction d'activité liée aux mesures prises par les autorités pour lutter contre le coronavirus », il s'agit de préciser que la question de la responsabilité du bailleur n'est pertinente que sous l'angle des dommages-intérêts de l'article 259e CO, non pour la réduction de loyer de l'article 259d CO. Cette phrase pourrait donc être complétée ainsi : « Or les bailleurs ne sont pas responsables de la fermeture et de la restriction d'activité liée aux mesures prises par les autorités pour lutter contre le coronavirus, partant ne devraient dès lors pas être contraints de s'acquitter de dommages-intérêts en vertu de l'article 259e CO » ;
- à la page 12, 6<sup>e</sup> paragraphe, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> phrase : il s'agit de biffer le « ne [...] que » dans la phrase « [...] des établissements ayant dû fermer ne doivent que 40% du loyer [...] ». Il convient également de supprimer la partie de phrase « [...] déroge aux dispositions du CO [...] ».

---

<sup>1</sup>Avis de droit Paiement du loyer des locaux commerciaux pendant la pandémie de Covid-19 sur mandat de l'Association suisse des locataires. Rédigé par Mes Sarah Brutschin, Xavier Rubli et Pierre Stastny.

[https://www.asloca.ch/wp-content/uploads/2020/03/Avis-de-droit-loyers\\_locaux\\_commerciaux\\_ASLOCA-1.pdf](https://www.asloca.ch/wp-content/uploads/2020/03/Avis-de-droit-loyers_locaux_commerciaux_ASLOCA-1.pdf)

Toujours pour le même motif, les articles 1 alinéa 2 et 7 alinéa 1 de l'avant-projet doivent être modifiés et la mention de « pertes de loyer ou de fermage » complétée en indiquant que les pertes sont dues au COVID-19 mais non à la présente loi. Le Conseil fédéral ne peut qualifier de « pertes » les effets de l'entrée en vigueur de l'avant-projet de loi.

B. L'ASLOCA sollicite en outre les modifications suivantes dans l'avant-projet de loi :

1. Concernant le champ d'application (art. 2 let. f.), la formulation est trop restreinte et doit inclure tous les professionnels visés par les mesures du Conseil fédéral.

L'ASLOCA propose dès lors de modifier le texte de la lettre f. : « les établissements de santé et de soins, tels que notamment les hôpitaux, les cliniques, les cabinets médicaux, dentaires, de physiothérapeutes, d'ergothérapeutes, d'opticiens ».

2. Toujours concernant le champ d'application, l'avant-projet utilise la notion de « locaux commerciaux ». Il va de soi que celle-ci inclue toutes les surfaces louées à des fins commerciales impactées par les mesures du Conseil fédéral. Le champ d'application est donc plus large que la notion de local commercial tel que définie par la jurisprudence du Tribunal fédéral et qui exclut par exemple certaines surfaces d'exposition ou installations de loisir.

3. Concernant les frais accessoires, l'ASLOCA n'est pas opposé à ce qu'il soit exclu du loyer ou du fermage déterminant dès lors que le bailleur ne peut faire supporter au locataire que les frais effectifs.

L'esprit des motions adoptées par l'Assemblée fédérale consiste à vider de manière préventive les litiges judiciaires qui pourraient surgir en lien avec les mesures COVID prises par le Conseil fédéral. Il convient dès lors de veiller à ce que l'avant-projet contienne des solutions simples et claires.

Dans cette perspective, l'ASLOCA souhaite que l'article 4 alinéa 2 lettre a. soit supprimé. En effet, si les parties ont convenu d'inclure les frais accessoires dans le loyer, la règle ordinaire consiste à ne plus opérer de distinction entre loyer et frais accessoires. C'est ainsi que la baisse ou la hausse de loyer fondée sur l'évolution des critères relatifs impacte tout le loyer, y compris les frais accessoires inclus. Il n'est pas

judicieux de modifier ce principe comme le Conseil fédéral le propose avec l'article 4 alinéa 2 lettre a. de l'avant-projet en prévoyant d'opérer une déduction. Il risque par ailleurs d'en résulter un important contentieux.

Toujours dans le même esprit de simplicité et de clarté, l'article 4 alinéa 1 ne saurait être interprété comme le propose le rapport explicatif (p. 11). Pour déterminer le champ d'application ainsi que le montant dû par le locataire, il faut retenir le loyer tel que mentionné par les parties dans le bail. La référence, dans le rapport explicatif, au dernier décompte de frais accessoires est non pertinente. Il convient donc de modifier celui-là et de supprimer à la fin de la page 11 et au début de la page 12 les phrases suivantes : « Le montant des charges se fonde sur le dernier décompte des frais accessoires. Si l'objet loué ou affermé est neuf ou entièrement rénové et qu'aucun décompte n'a encore été établi, les frais accessoires peuvent être déterminés en fonction soit de l'acompte convenu, soit de l'estimation d'un expert. [...] Les frais accessoires ne sont pas toujours comptabilisés séparément. Ils peuvent en effet être inclus dans le loyer ou fermage en vertu du bail. Dans ce cas, il convient de soustraire les charges du montant brut, en appliquant une déduction appropriée. »

4. Concernant l'article 3 alinéa 1 lettre a., le rapport explicatif précise que sont exclus de la protection instituée par cette disposition les accords ne prévoyant aucune réduction de loyer.

Or, l'objectif de la disposition est de préserver les accords plus favorables aux locataires que le ratio 40/60. La disposition doit donc être clarifiée pour exclure tous les accords prévoyant le paiement d'une partie du loyer supérieure à 40% et qui entrent dans le champ d'application de la loi. Ces accords doivent être considérés comme nuls de plein droit.

5. Concernant l'article 3 alinéa 2, la clause d'exemption ne correspond pas à ce qui est prévu dans les motions adoptées par l'Assemblée fédérale. Celles-ci mentionnent que l'*opting out* doit être requis par les deux parties au contrat de bail, conjointement et non pas uniquement par l'une d'entre elles. A défaut, ceci reviendrait à limiter la portée de l'avant-projet aux baux dont les loyers nets sont inférieurs à CHF 15'000,-.

En conclusion, l'avant-projet de loi, même modifié dans le sens des demandes susmentionnées, ne correspond pas aux attentes de l'ASLOCA Suisse.

En résumé, même si l'avant-projet a été adapté conformément aux modifications susmentionnées, il ne répond pas aux attentes de l'Asloca Suisse. Cependant, l'avant-projet de loi permettrait d'éviter des procédures coûteuses et par nature incertaines en l'absence de jurisprudence établies.

En vous remerciant pour la prise en compte des préoccupations des représentants des locataires.

Avec nos meilleures salutations,



Carlo Sommaruga  
Président



Natalie Imboden  
Secrétaire générale

## **Annexe : Modifications proposées par l'ASLOCA**

### **Préambule**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

*vu l'art. 100 de la Constitution (Cst.)<sup>1</sup>,*

*Vu les motions 20.3451 et 20.34 60*

*vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>2</sup>,*

Art. 1 al.1 litt. f.

les établissements de santé et de soins, tels que notamment les hôpitaux, les cliniques, les cabinets médicaux, dentaires, de physiothérapeutes, d'ergothérapeutes, d'opticiens ;

Art. 4 al. 2 let. a. *supprimé, l'alinéa 2 devenant :*

Une déduction appropriée doit être appliquée si la chose louée ou affermée prévoit un usage d'habitation.