



Rapport

Date de la séance du CE : 23 octobre 2024
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2023.STA.379
Classification : Non classifié

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative populaire « Pour des loyers équitables et abordables grâce à des loyers précédents transparents (initiative sur les loyers) »

Table des matières

1.	Genèse et aboutissement de l'initiative	1
2.	But et contenu de l'initiative	2
3.	Validité de l'initiative	2
3.1	Généralités	2
3.2	Unité de la forme ou de la matière et caractère exécutable	2
3.3	Compatibilité avec le droit supérieur	3
3.4	Conclusion au sujet de la validité	3
4.	Appréciation	3
5.	Proposition du Conseil-exécutif	5

1. Genèse et aboutissement de l'initiative

Le 12 octobre 2023, le comité d'initiative a déposé l'initiative « Pour des loyers équitables et abordables grâce à des loyers précédents transparents (initiative sur les loyers) » à la Chancellerie d'État dans les délais légaux. Sa teneur est la suivante :

« Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés déposent, en vertu de l'article 58 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques, l'initiative suivante revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces :

L'initiative populaire, présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, demande de modifier la loi sur l'introduction du Code civil suisse du 28 mai 1911 (LiCCS ; RSB 211.1) comme suit :

Art. 135a (nouveau) Déclaration du loyer précédent

¹ En cas de pénurie de logements, le Conseil-exécutif rend obligatoire l'usage de la formule officielle en vertu de l'article 270, alinéa 2 CO pour la conclusion d'un bail sur l'ensemble du territoire cantonal ou dans certains arrondissements administratifs.

² Il y a pénurie de logements, lorsque le taux de logements vacants dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs se situe à 1,5 % au plus. S'il repasse au-dessus de 1,5 %

dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs, le Conseil-exécutif lève à nouveau cette obligation.

³ Le Service compétent du canton de Berne recense chaque année au 1^{er} juin le taux de logements vacants sur l'ensemble du territoire cantonal et dans les arrondissements administratifs.

⁴ Une modification de l'obligation d'user de la formule officielle entre en vigueur à partir du 1^{er} novembre de l'année concernée. »

Conformément à l'article 58, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne (ConstC)¹, une initiative populaire aboutit si elle est signée par 15 000 citoyennes et citoyens dans l'espace de six mois. Dans l'ACE n° 1146 du 2 novembre 2023, le Conseil-exécutif constate que l'initiative a abouti avec 17 256 signatures valables. La Direction de l'intérieur et de la justice a été chargée d'en assurer le traitement. Selon l'article 149, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP)², le Conseil-exécutif soumet l'initiative qui a abouti dans un délai de douze mois au Grand Conseil. Ce délai échoit le 2 novembre 2024. Le Conseil-exécutif le respecte par la présente proposition.

2. But et contenu de l'initiative

L'« initiative sur les loyers » vise à rendre obligatoire l'usage d'un formulaire lors de la conclusion de nouveaux baux à loyer en cas de pénurie de logements. Lors d'un changement de locataire, les bailleuses et les bailleurs doivent indiquer le loyer précédent, ce qui, selon les personnes à l'origine de l'initiative, permet aux locataires d'avoir connaissance plus aisément des hausses de loyer d'un montant excessif et de s'y opposer. Ainsi, les loyers ne sont pas augmentés sans raison valable.

Le libellé de l'initiative figure dans l'arrêté du Grand Conseil.

3. Validité de l'initiative

3.1 Généralités

Selon l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative sera entièrement ou partiellement invalidée si elle

- ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière ;
- est inexécutable ;
- viole le droit supérieur.

3.2 Unité de la forme ou de la matière et caractère exécutable

En vertu du principe de l'unité de la forme, l'initiative doit être ou bien présentée comme un projet rédigé de toutes pièces, ou bien conçue en termes généraux (Kälin/Bolz, Manuel de droit constitutionnel bernois, 1995, p. 403, ch. 5 c). L'« initiative sur les loyers » revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 58, al. 3 ConstC). La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la forme.

¹ RSB 101.1

² RSB 141.1

L'initiative porte sur une question politique clairement délimitée. Il existe un lien matériel suffisant. La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la matière.

Une initiative doit pouvoir être réalisable concrètement. De simples difficultés de réalisation ne suffisent pas pour qu'une initiative puisse être considérée comme irréalisable. Il faut que l'initiative apparaisse, de toute évidence et par la force des choses, comme absolument irréalisable, ce qui rendrait la votation inutile (Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 b). L'« initiative sur les loyers » exige l'introduction d'une formule officielle, qui est prévue à l'article 270, alinéa 2 du Code suisse des obligations (CO)³. Par conséquent, l'initiative peut en principe être mise en œuvre et elle est donc considérée comme exécutable.

3.3 Compatibilité avec le droit supérieur

Une initiative doit être conforme au droit fédéral, au droit constitutionnel cantonal ainsi qu'à toute autre norme de droit supérieur (Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 a). L'« initiative sur les loyers » recourt à un moyen prévu par le droit fédéral. Conformément à l'article 270, alinéa 2 CO, en cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'article 269d CO pour la conclusion de tout nouveau bail. Le droit cantonal ne s'oppose pas à l'exécution de cette disposition de droit fédéral. Par conséquent, l'initiative est compatible avec le droit supérieur.

3.4 Conclusion au sujet de la validité

L'« initiative sur les loyers » est compatible avec le droit supérieur, elle est exécutable et respecte le principe de l'unité de la forme et de la matière. Les conditions énoncées à l'article 59, alinéa 2 ConstC en matière de validité sont donc remplies. L'initiative doit être reconnue comme valable et soumise à la votation populaire.

4. Appréciation

Le 5 septembre 2022 déjà, la motion 176-2022 « Garantir la transparence sur le loyer antérieur : pour des loyers équitables ! » avait été déposée au Grand Conseil. Elle avait la teneur suivante :

« Le Conseil-exécutif est chargé du mandat suivant :

1. Si le taux de logements vacants est inférieur à 1,8 % dans l'ensemble du canton ou dans un arrondissement administratif, les bailleuses et les bailleurs sont tenus d'utiliser le formulaire prévu à l'article 270, alinéa 2 du Code des obligations (CO) lors de signature d'un contrat de bail.
2. Si le taux de logements vacants d'une commune est inférieur à 1,5 %, celle-ci est habilitée à rendre le formulaire obligatoire sur son territoire.

Dans sa réponse du 8 mars 2023, le Conseil-exécutif a proposé le rejet de la motion, en fournissant les arguments suivants :

Le Conseil-exécutif partage les préoccupations des motionnaires concernant le bon fonctionnement du marché locatif et l'augmentation des charges, notamment liée à la forte hausse des

³ RS 220

prix du mazout, du gaz et de l'électricité. Le Conseil-exécutif constate d'ailleurs que le marché locatif est tendu dans la majorité des arrondissements administratifs.

Dans le canton, le taux de logements vacants est actuellement de 1,48 %. Le taux de logements vacants est recensé par les communes sur la base du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et au moyen de sondages ou de l'observation du marché des annonces. Ces modes de recensement sont très imprécis et fournissent des données d'une qualité insuffisante, ce qui a des répercussions négatives surtout pour les petites valeurs de référence. Ainsi, le taux de logements vacants peut fluctuer considérablement, en particulier dans les petites communes, du fait du faible nombre de logements. Par ailleurs, le taux de logements vacants ne reflète pas forcément l'offre sur le marché du logement locatif, car ce taux est un indice mixte. Outre les logements proposés à la location permanente, il comprend également les logements vacants proposés à la vente. Cette caractéristique fausse la pertinence du taux de logements vacants en ce qui concerne l'offre de logements locatifs, notamment lorsque le marché de la location et celui de la propriété évoluent différemment, comme cela a été le cas ces dernières années. En résumé, le taux de logements vacants comporte de nombreuses incertitudes, de sorte qu'il ne peut pas être considéré comme un critère absolu pour évaluer l'état du marché locatif.

Les cantons de Bâle-Ville, Lucerne, Neuchâtel, Vaud, Zoug et Zurich notamment ont rendu le formulaire obligatoire lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1,5 %. Ils n'ont pas encore évalué si l'introduction du formulaire obligatoire avait permis d'atteindre les objectifs visés, à savoir empêcher les loyers abusifs et freiner la hausse des loyers. Il n'existe qu'un seul travail de master sur ce thème, qui n'a pu établir ni corrélation ni lien de causalité entre l'introduction du formulaire obligatoire et le niveau des loyers.

Du point de vue du Conseil-exécutif, la hausse des loyers a toutefois des raisons essentiellement économiques. Ainsi, la baisse de l'activité de construction de logements ainsi que la diminution du taux de logements vacants entraînent une réduction de l'offre excédentaire, ce qui fait monter les prix. Le Conseil-exécutif doute donc que l'introduction d'une obligation pour les bailleuses et bailleurs d'indiquer le loyer payé par la ou le locataire précédent (au moyen d'un formulaire) permette de ralentir sensiblement la hausse des loyers. À cela s'ajoute le fait que l'introduction du formulaire obligatoire entraîne des charges administratives pour les bailleuses et bailleurs ainsi que pour l'administration cantonale (examen préalable du formulaire).

Le 14 juin 2023, le Grand Conseil a rejeté la motion 176-2022 par 86 voix contre 56 (pour le ch. 1) et par 77 voix contre 69 (pour le ch. 2).

Après l'échec de la motion, une initiative remet la demande d'introduction du formulaire obligatoire à l'ordre du jour. Celle-ci prévoit elle aussi que l'obligation d'utiliser le formulaire doit s'appliquer lorsque le taux de logements vacants dans le canton ou dans un seul arrondissement administratif est égal ou inférieur à 1,5 %. Il existe une définition légale de la pénurie de logement au niveau fédéral fondée sur l'article 270, alinéa 2 CO. Le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur le taux de logements vacants à partir duquel il existe une pénurie.

Le Conseil-exécutif est d'avis que par rapport à la date à laquelle il a répondu à la motion 176-2022, la situation n'a pas fondamentalement changé, raison pour laquelle il renvoie aux arguments évoqués. Il continue à penser que le taux de logements vacants, en tant qu'indice mixte, n'est pas facile à calculer et comporte des incertitudes. De plus, la hausse des loyers est principalement due à des raisons économiques.

5. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative. Il renonce à élaborer un contre-projet.