



Berne, le 20 septembre 2024

Modification de la loi sur le logement

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

En vertu de l'art. 108 de la Constitution, la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Le mandat constitutionnel est concrétisé par la loi sur le logement. Les loyers des logements bénéficiant de mesures d'encouragement de la Confédération doivent être fixés en fonction des coûts. Un nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts a été élaboré en vue de simplifier la démarche et d'assurer une plus grande transparence.

La loi sur le logement entrée en vigueur en octobre 2003 prévoyait à la fois un encouragement direct et un encouragement indirect à la construction de logements à loyer ou à prix modérés. En raison de difficultés financières, l'aide directe a été suspendue en 2003 et n'a pas été reprise depuis. La Confédération a décidé de se concentrer sur l'aide indirecte, c'est-à-dire sur le renforcement des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Les ressources financières disponibles ont donc été réaffectées sous forme de prêts à des taux d'intérêt préférentiels, de cautionnements ou d'arrière-cautionnements en vue de la construction de logements à loyer modéré, en particulier. Le secteur de la construction de logements d'utilité publique, qui est encouragé en partie par la Confédération et certains cantons, représente un peu moins de 8 % des logements locatifs en Suisse. Son rôle est important principalement dans les zones urbaines. Jusqu'à présent, environ 65 000 logements ont bénéficié de mesures d'encouragement indirect de la Confédération.

La modification proposée vise à introduire un nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts. Un groupe de projet instauré par l'Office fédéral du logement et les organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique a développé un modèle qui simplifie les règles de calcul complexes appliquées jusqu'à présent aux logements faisant l'objet de mesures d'encouragement indirect et assure davantage de transparence. Le nouveau modèle est fondé sur les dépenses effectives pour les frais de financement et sur des forfaits pour les frais d'exploitation liés à la valeur d'assurance du bâtiment. Il doit permettre aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de fixer leurs loyers de manière responsable et transparente. En outre, il pourra être utilisé par les autorités de conciliation lors de procédures en rapport avec une contestation de loyer. Afin que les dispositions d'encouragement de la Confédération s'appliquent de manière optimale au nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts, le présent projet vise à donner un ancrage juridique au modèle au niveau de la loi et s'attache, par la même occasion, à revoir les bases du contrôle des loyers qui y est associé. Le nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts en tant que tel sera pour sa part réglé au niveau de l'ordonnance d'application.

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir dans le domaine de l'aide fédérale au logement

En vertu de l'art. 108 de la Constitution (Cst.)¹, la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Le mandat constitutionnel conféré à la Confédération a été concrétisé avec la promulgation de la loi sur le logement (LOG)².

La LOG est entrée en vigueur le 21 mars 2003 avec l'intention de mettre en place deux types d'aides fédérales : principalement une aide directe et, dans une nettement moindre mesure, une aide indirecte. Les mesures d'encouragement direct devaient en particulier prendre la forme de prêts accordés directement par la Confédération pour des objets locatifs ou en propriété à loyer ou à prix modérés (art. 12 et 24 LOG).

Le Parlement a décidé, dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003, de suspendre l'aide directe jusqu'à fin 2008 et de réduire les moyens alloués à ce titre (qui représentaient la plus grande partie de l'aide au logement)³. De fait, la Confédération n'a jamais octroyé de prêts directs. En février 2007, le Conseil fédéral a décidé d'alimenter à nouveau les fonds destinés à encourager la construction de logements à partir de 2009 tout en se cantonnant aux aides indirectes.

Le soutien indirect des maîtres d'ouvrage d'utilité publique prend pour l'essentiel les trois formes suivantes (art. 34 ss. LOG) :

- La Confédération met à disposition des moyens destinés à un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les deux organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse et LOGEMENT SUISSE). Ce Fonds de roulement permet d'octroyer aux membres des prêts à taux préférentiel pour la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer modéré.
- La Confédération cautionne les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Avec les fonds ainsi obtenus à long terme sur le marché des capitaux, la CCL accorde à ses membres des prêts à des conditions de taux avantageuses pour financer la construction de logements à loyer ou à prix modérés.
- La Confédération garantit, au moyen d'arrière-cautionnements, les cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction d'habitation (CCH), ce qui permet de réduire la charge d'intérêts et de faciliter ainsi le financement de logements à loyer modéré.

Depuis, des moyens supplémentaires ont été alloués à plusieurs reprises au Fonds de roulement ; l'augmentation la plus récente a été de 250 millions de francs sur dix ans dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » rejetée par le peuple et les cantons le 9 février 2020.

Le capital du Fonds de roulement s'élève actuellement à quelque 600 millions de francs, ce qui permet d'octroyer des prêts à hauteur d'environ 30 à 60 millions de francs par an. Grâce à ces prêts, environ 27 000 logements ont fait l'objet de mesures d'encouragement entre 2003 et 2023. Actuellement, quelque 38 000 logements bénéficient de prêts avantageux de la CCL. Depuis l'entrée en vigueur de la LOG, la Confédération n'a encore jamais eu à honorer une caution accordée à la CCL. À ce jour, la Confédération garantit un peu plus de 14 millions de francs de cautionnements accordés par la CCH.

Au niveau national, la part de marché représentée par la construction de logements d'utilité publique reste limitée. Seulement un peu moins de 8 % des logements locatifs, soit quelque 190 000 logements,

¹ RS 101

² RS 842

³ FF 2003 5164 ss. ; RO 2004 1645

appartiennent à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Environ un tiers de ces objets bénéficient d'une aide fédérale indirecte. La place prise par le secteur d'utilité publique est plus importante dans les villes (p. ex. à Zurich, à Bâle ou à Lucerne). C'est précisément dans les zones urbaines, où le niveau des prix est élevé, que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique œuvrent à la construction de logements abordables pour les personnes économiquement moins bien loties ; il n'est pas rare que les loyers de ces derniers soient inférieurs de 20 à 30 % au niveau du marché. À cet égard, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique fixent généralement le loyer sur la base des coûts, comme ils en ont d'ailleurs l'obligation, selon les dispositions de la LOG, en cas d'aide indirecte allouée sous la forme de prêts du Fonds de roulement, et renoncent à réaliser un rendement proprement dit.

Dans l'optique de la réalisation du mandat constitutionnel, le renforcement du loyer fixé sur la base des coûts permet à la Confédération de soutenir de manière judicieuse les maîtres d'ouvrage d'utilité publique développant des projets de construction de logements à loyer ou à prix modérés. Pour ce qui est des mesures d'encouragement indirect, l'objectif est de simplifier, d'actualiser et d'ancrer explicitement sur le plan légal l'application du loyer fixé en fonction des coûts grâce à un nouveau modèle.

Le calcul du loyer en fonction des coûts s'effectue actuellement sur la base des dispositions relatives aux aides directes (art. 8 ss. de l'ordonnance sur le logement [OLOG]⁴). Étant donné que les conditions d'octroi de l'aide indirecte ne sont pas exactement les mêmes, ces règles de calcul ne sont pas tout à fait adaptées. De plus, les prescriptions sont en partie dépassées, et le calcul est fastidieux et peu transparent. La complexité et le manque de clarté s'expliquent en particulier par la conception initiale de la loi. Sous l'angle législatif, il n'a pas été suffisamment tenu compte jusqu'à aujourd'hui du fait que la nature du soutien n'a changé qu'après l'entrée en vigueur de la loi, l'accent passant des mesures d'encouragement direct aux mesures d'encouragement indirect. Les ambiguïtés ne peuvent pas être résolues exclusivement au niveau de l'ordonnance. Même si les détails relatifs au nouveau modèle de loyer fixé en fonction des coûts peuvent être précisés dans l'OLOG et, le cas échéant, dans une ordonnance d'un office fédéral, il est nécessaire de créer des bases juridiques claires au niveau de la LOG.

1.2 Le nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts

1.2.1 Développement du modèle

Sur la base des besoins de la branche, l'Office fédéral du logement (OFL) a, en collaboration avec les deux organisations faïtières existantes, constitué un groupe de projet qui a entamé ses travaux en novembre 2020. L'objectif principal était de développer un nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts afin de simplifier considérablement le calcul complexe de ce loyer. Il s'agissait également de donner davantage d'assurance aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique devant fixer leurs loyers en fonction des coûts de pouvoir mieux les conseiller par le biais des organisations faïtières.

Pour développer le nouveau modèle, le groupe de projet a déterminé en été 2021 les structures de coûts des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui bénéficient d'aides fédérales indirectes. Un des principaux enseignements tirés de cette évaluation est qu'il y a de grandes différences dans la comptabilisation des frais d'exploitation des immeubles et qu'on ne peut comparer que l'ensemble de ces coûts. C'est pour cette raison que le nouveau modèle de loyer fixé en fonction des coûts prévoit un forfait pour l'ensemble des frais d'exploitation et non un forfait pour chaque poste.

Le groupe de projet a ensuite élaboré une ébauche du modèle proposé, qu'il a mis en consultation entre août 2022 et février 2023. Ont notamment été invitées à donner leur avis les parties prenantes à l'aide au logement à l'instar des offices compétents, des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations faïtières. L'accueil donné au nouveau modèle a été majoritairement positif.

Cependant, il y a aussi eu des suggestions d'amélioration et des critiques. Ainsi, il a été demandé à plusieurs reprises que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique puissent avoir la possibilité, grâce au nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts, de renforcer leurs fonds propres à moyen et à

⁴ RS 842.1

long termes pour se développer en tant qu'organisation. Dans ce contexte, il a été suggéré de prendre en compte les frais de financement en se fondant sur le taux d'intérêt de référence (en prévoyant éventuellement un supplément) plutôt que sur les frais d'intérêt effectifs. Plusieurs avis exprimés ont aussi abordé la question du forfait pour les frais d'exploitation. D'une part, le forfait ne devrait être lié qu'à une seule valeur de base au lieu de deux, de préférence à la valeur d'assurance du bâtiment. D'autre part, l'étendue de la fourchette a été également remise en question, d'aucuns souhaitant l'étendre vers le bas, d'autres vers le haut. Certains avis ont également souligné que le modèle de loyer fixé en fonction des coûts pourrait déboucher sur des loyers irréalistes, plus élevés que ceux du marché (p. ex. lorsque dans certaines régions, les loyers du marché sont plutôt bas en raison de la situation périphérique).

Les résultats de la consultation ont amené le groupe de travail à revoir certains éléments du modèle. Il a été décidé en particulier de revoir le calcul de la rémunération des fonds propres, de ne plus lier le forfait pour les frais d'exploitation qu'à la seule valeur d'assurance du bâtiment et d'adapter sa fourchette (en la faisant monter d'environ 2,75 à environ 3,50 %). En revanche, l'exigence formulée par certains milieux de rémunérer le capital étranger au taux d'intérêt de référence a été rejetée ; par conséquent, on prendra toujours en compte les frais d'intérêts effectivement payés pour les capitaux empruntés.

Par ailleurs, l'OFL a confié en janvier 2024 à la société Wüest Partner SA la réalisation d'une étude devant permettre de mieux évaluer comment se situe le loyer fixé sur la base des coûts selon le nouveau modèle par rapport aux loyers des logements conventionnels afin de savoir s'il est avantageux⁵. En d'autres termes, il s'agissait de déterminer si le nouveau modèle répond aux exigences constitutionnelles et légales de la LOG. Il s'avère que oui : les loyers fixés sur la base des coûts calculés selon le modèle proposé sont nettement inférieurs aux loyers du marché (loyers des logements proposés à la location et loyers en cours), en particulier dans les zones urbaines.

1.2.2 Champ d'application

Le nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts sera en vigueur pour toutes les aides fédérales indirectes au logement prévues (art. 35 ss. LOG).

L'application du nouveau modèle est prévue en premier lieu lorsque des contestations de loyer sont portées devant l'OFL. Le modèle proposé vise à simplifier les calculs et implique donc par nature certaines généralisations. En conséquence, il constitue un outil particulièrement approprié pour permettre à l'OFL de procéder, après l'ouverture de la procédure, à un examen rapide et sommaire du loyer contesté et de soumettre sur cette base une proposition de conciliation aux parties. Il n'est pas non plus exclu que ce modèle serve encore dans la suite de la procédure. Toutefois, en particulier en vue d'une décision, l'OFL doit pouvoir garder la possibilité de s'écarter du modèle et de procéder à un calcul détaillé du loyer en fonction des coûts dans l'optique de parvenir à un résultat qui peut être plus adéquat selon les spécificités du cas (p. ex. emplacement, conditions).

Au-delà des procédures de contestation, le modèle offre aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique un instrument de contrôle périodique des loyers.

⁵ www.ofl.admin.ch > Politique du logement > Études et publications «politique du logement»

1.2.3 Composantes du modèle

Le nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts comprend les trois éléments suivants :

Frais de financement	
Intérêts sur les capitaux empruntés	Frais effectifs
Intérêts sur le capital propre	Capital propre x taux d'intérêt de référence <u>ou</u> Parts sociales x (taux d'intérêt de référence + 1,50 %)
Rente du droit de superficie	Frais effectifs
Forfait pour les frais d'exploitation	D'env. 2,75 à env. 3,50 % de la valeur d'assurance du bâtiment

La première composante du nouveau modèle est constituée par les frais de financement, à savoir les charges d'intérêt pour les fonds propres et les fonds empruntés de l'immeuble bénéficiant d'une mesure d'encouragement. En ce qui concerne les capitaux de tiers, sont prises en considération les charges d'intérêt effectives (p. ex. pour les hypothèques). Pour le capital propre en revanche, on effectue en principe un calcul fondé sur le taux hypothécaire de référence déterminant pour les loyers (art. 12a OBLF⁶). La prise en compte des intérêts pour l'ensemble des fonds propres permet d'assurer une certaine protection contre les pertes de valeur résultant de l'inflation et d'offrir au maître d'ouvrage d'utilité publique une certaine marge de manœuvre (p. ex. pour le développement de la coopérative). En outre, une variante de calcul est admise, selon laquelle les charges d'intérêts effectives peuvent être prises en compte si le promoteur verse des intérêts effectifs pour les parts sociales ou distribue un dividende. Dans ce cas, la rémunération du capital est plafonnée à hauteur du taux d'intérêt de référence majoré de 1,50 point de pourcentage, pour autant que la limite fixée à l'art. 6 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT)⁷, qui est actuellement de 6 %, ne soit pas dépassée (voir également art. 37, al. 1, let. b, OLOG).

La rente du droit de superficie constitue la deuxième composante du modèle. Comme pour les intérêts sur les capitaux empruntés, les coûts effectifs sont pris en compte.

Les frais d'exploitation forment le troisième et dernier élément du modèle. Ceux-ci ne sont pas calculés sur la base des frais d'exploitation effectifs de l'immeuble, mais de manière forfaitaire à partir de la valeur d'assurance du bâtiment et en appliquant un taux pouvant aller d'environ 2,75 à environ 3,50 %. Le taux du forfait pour les frais d'exploitation a été déterminé à partir des calculs réalisés par l'OFL ; il est corroboré par l'étude de Wüest Partner SA.

1.2.4 Mise en œuvre juridique

Une base au niveau de la loi est nécessaire pour une mise en œuvre juridique claire du nouveau modèle de loyer fixé en fonction des coûts dans le cadre des mesures d'encouragement indirect, la forme concrète du modèle telle que présentée ci-dessus devant quant à elle être ensuite réglée au niveau de l'ordonnance. Dans le même temps, il convient de préciser les compétences de l'OFL en matière de contrôle des loyers. La formulation des bases juridiques actuelles laisse plusieurs questions en suspens ; il convient toutefois de noter que la compétence de l'OFL en matière de contrôle des loyers des logements bénéficiant d'une aide fédérale indirecte n'a jamais été rejetée par les tribunaux et n'a pratiquement jamais été remise en question par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique lors de procédures de contestation.

⁶ RS 221.213.11

⁷ RS 641.10

1.3 Autres solutions étudiées

Le groupe de projet a examiné plusieurs modèles ; quand bien même une autre variante aurait été retenue, elle aurait nécessité le même ancrage légal. La variante choisie reprend l'approche adoptée par le modèle de loyer fixé en fonction des coûts de la ville de Zurich⁸, qui est déjà appliqué de longue date avec de bons retours d'expérience en général.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 24 janvier 2024 y afférent¹⁰. L'adaptation de la LOG est néanmoins indiquée. Le principe du loyer fixé sur la base des coûts et les compétences de contrôle qui y sont liées touchent à des dispositions centrales relatives aux aides fédérales indirectes.

2 Présentation du projet

Le projet prévoit les deux mesures suivantes en vue d'un ancrage optimal du nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts dans les dispositions fédérales relatives à l'aide au logement :

- Création d'une base juridique claire pour la fixation des loyers sur la base des coûts pour les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement relevant de la section 4 de la LOG (nouvel art. 38a).
- Création d'une base juridique claire pour le contrôle par l'État des loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement relevant de la section 4 de la LOG (art. 54, al. 1, LOG modifié).

3 Commentaire des dispositions

Art. 38a Loyers fixés sur la base des coûts

Ce nouvel article crée une base juridique claire pour l'application du nouveau modèle de loyer fixé en fonction des coûts spécifiquement dans le cadre des mesures d'encouragement indirect relevant de la section 4 de la loi. Tous les instruments d'encouragement sont concernés, dans la mesure où ils soutiennent la construction ou l'acquisition de logements à loyer modéré (art. 35 ss. LOG). En conséquence, sont notamment concernés les logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui ont obtenu un prêt du Fonds de roulement ou qui ont été partiellement financés à l'aide d'un emprunt de la CCL. Sont réputés d'utilité publique les maîtres d'ouvrage qui remplissent les conditions de l'art. 37 OLOG et qui, conformément à leurs statuts, ont notamment pour but de mettre à disposition des logements à loyer ou à prix modérés, limitent la distribution de dividendes, interdisent le versement de tantièmes et prévoient d'affecter au but initial l'éventuel solde restant en cas de liquidation.

Bien que le loyer fixé sur la base des coûts corresponde à la pratique générale, elle devait jusqu'à présent être déduite, dans le domaine des aides fédérales indirectes, de la LOG et de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse¹¹. Sans modification de la loi, le fondement juridique du loyer fixé en fonction des coûts resterait trop fragile et, surtout, le nouveau modèle ne pourrait pas être utilisé efficacement.

L'al. 1 de la nouvelle disposition consolide le principe selon lequel les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement indirect relevant des dispositions de la LOG doivent être calculés sur la base des coûts. L'application des dispositions en vigueur dans le code des obligations (CO)¹²

⁸ AS Stadt Zürich 841.150

⁹ FF 2024 525

¹⁰ FF 2024 526

¹¹ www.ofl.admin.ch > Aide au logement > Aides fédérales selon la LOG (depuis 2003) > Encouragement à la construction de logements d'utilité publique > Documents

¹² RS 220

concernant le caractère abusif des loyers est en grande partie exclue. En principe, n'entre en considération que l'art. 269 CO relatif au rendement excessif pour ce qui est de la fixation des loyers de ce type de logements (cf. art. 253b, al. 3, CO en relation avec l'art. 2, al. 2, OBLF). La prise en considération de l'art. 269 CO doit être comprise dans un sens supérieur. Elle vise uniquement à cimenter la fixation des loyers en fonction des coûts, celle des loyers en lien avec le marché n'étant pas concernée. Il s'agit d'affirmer un élément central de la protection contre les abus en matière de bail à loyer inscrite dans la Constitution (art. 109, al. 1, Cst.) également pour le secteur bénéficiant du soutien de l'État. Cela ne signifie pas pour autant que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou l'OFL doivent, dans le calcul des loyers des logements faisant l'objet d'aides fédérales indirectes, tenir compte non seulement des prescriptions de droit public de la LOG, mais en plus de celles du CO relatives au rendement excessif. Un tel double calcul (et contrôle) du loyer ne servirait en rien la sécurité juridique et ne répondrait pas davantage à l'exigence d'économie de procédures.

La formulation choisie souligne la responsabilité des bailleurs de logements d'utilité publique en matière de fixation des loyers. La tâche première de ces organisations est de calculer les loyers en fonction des coûts. Il n'est pas prévu que le loyer soit fixé et décrété par l'OFL au début de l'aide. Pendant la durée de l'aide fédérale, l'OFL procède à l'examen des loyers en premier lieu à la demande des locataires (art. 54, al. 2, LOG). L'application du loyer fixé sur la base des coûts s'étend notamment aux logements bénéficiant de mesures d'encouragement. Mais comme normalement tous les locaux d'habitation de l'immeuble font l'objet d'une aide, le loyer fixé en fonction des coûts doit généralement être respecté pour l'ensemble des logements de l'immeuble. En vertu de l'art. 253a, al. 1, CO, il s'applique en outre aux objets accessoires loués avec le logement, tels que les places de garage, les locaux de bricolage ou les caves.

En revanche, l'application du loyer fixé en fonction des coûts conformément à la LOG est exclue dans différents cas de figure. D'une part, dans le cas de locaux commerciaux dans des immeubles comprenant des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement. La LOG ne prévoyant pas d'aide pour les locaux commerciaux, l'application du loyer fixé sur la base des coûts conformément à la LOG entrerait en contradiction avec l'art. 253b, al. 3, CO. D'autre part, dans le cas de certains logements qui ne répondent pas aux critères et qui ne font par conséquent pas l'objet d'une aide indirecte (p. ex. un appartement en attique trop grand). La fixation des loyers des locaux exclus est régie par les dispositions du CO relatives à la contestation des loyers abusifs conformément à l'art. 253b, al. 3, CO, et relève de la juridiction des instances judiciaires civiles. Il en va de même pour ce qui est d'objets tels que les places de garage, les locaux de bricolage ou les caves loués à des tiers indépendamment du bail portant sur un logement au bénéfice de mesures d'encouragement.

L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de déterminer les modalités de mise en œuvre du loyer fixé sur la base des coûts conformément à la LOG dans le cadre des mesures d'encouragement indirect. Cette norme de délégation crée la base permettant d'introduire et de définir le nouveau modèle de loyer au niveau de l'ordonnance. Il s'agit de déterminer les coûts immobiliers et les taux forfaitaires à prendre en compte. Simultanément, d'autres modalités ayant un lien étroit avec le loyer fixé en fonction des coûts et le modèle doivent aussi être réglées, à l'instar des exigences matérielles et formelles concernant les adaptations de loyer pendant la durée de l'aide. Le terme de coûts immobiliers est utilisé sachant que la comptabilité des maîtres d'ouvrage présente généralement les coûts par immeuble et non par logement.

Art. 54, al. 1

L'art. 54, al. 1, LOG, est complété par la précision explicite que l'OFL contrôle également les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement indirect relevant de la section 4 de la loi.

La loi garantit ainsi de manière transparente que les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique mettent en œuvre correctement le nouveau modèle de loyer tout en assurant l'harmonisation de l'activité de contrôle de l'OFL, qui est ainsi appliquée de la même manière à tous les logements, indépendamment du type de l'aide indirecte. Jusqu'à présent, le contrôle découlait des dispositions relatives aux mesures d'encouragement direct et était principalement axé sur les immeubles bénéficiant de prêts du Fonds de roulement. L'État ne contrôlait pas les logements bénéficiant d'un financement de la CCL ou de cautionnements de la CCH garantis par des arrières-cautionnements de la Confédération, ou alors uniquement dans la mesure où une convention particulière avait été conclue avec l'OFL.

La prise en charge du contrôle des loyers par l'OFL apparaît pertinente et judicieuse. En tant qu'unité administrative chargée de l'exécution de la LOG, l'OFL dispose des connaissances techniques nécessaires et d'une longue expérience en la matière. L'évaluation des loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement relevant de la section 4 de la loi est par ailleurs effectuée conformément aux dispositions de droit public de la LOG et de l'OLOG. Concernant l'application des dispositions de droit privé du CO relatives à la contestation des loyers abusifs, elle est exclue lorsque, comme en l'espèce, les logements font l'objet d'une aide publique et que les loyers sont contrôlés par une autorité. Par conséquent, les autorités de conciliation en matière de bail et les tribunaux civils ne sont pas compétents pour évaluer les loyers des logements encouragés au titre de la LOG (art. 253b, al. 3, CO).

Comme pour l'application du loyer fixé sur la base des coûts (voir ci-dessus art. 38a LOG), le contrôle des loyers dans le cadre de l'aide indirecte s'étend aussi bien aux logements faisant l'objet de mesures d'encouragement qu'aux objets accessoires loués avec ces derniers. En revanche, le contrôle est exclu dans les cas où le loyer fixé en fonction des coûts n'est pas appliqué, par exemple dans le cas de locaux commerciaux ou de certains locaux d'habitation qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité et pour lesquels aucune aide indirecte n'a donc été allouée.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Dans le contexte de l'aide fédérale indirecte, le projet conduit à une plus grande transparence et à une simplification dans le domaine partiel de la fixation des loyers. Il n'y a pas lieu de s'attendre à une forte augmentation des demandes de soutien ; l'attrait des mesures d'encouragement indirect dépend aussi d'autres facteurs, comme l'évolution générale du marché, les conditions de prêt ou les exigences en matière de construction.

L'introduction d'un modèle simplifié de loyer fixé sur la base des coûts devrait rendre le contrôle des loyers plus efficient, ne serait-ce que dans le cadre d'une procédure de conciliation. Des mesures de communication telles qu'un aide-mémoire ou un outil en ligne facile à utiliser (calculateur de loyer) pourraient même contribuer à réduire le nombre de contestations. L'extension du contrôle à l'ensemble des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement indirect a pour conséquence de doubler le nombre de logements soumis au contrôle des loyers par l'OFL, ce qui augmente considérablement le nombre potentiel de contestations de loyers. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le gain d'efficacité contrebalancera l'augmentation potentielle du nombre de contestations. Sur la base du volume actuel de contestations de loyers et compte tenu des gains d'efficacité attendus, le besoin en personnel supplémentaire est estimé à un ou deux équivalents plein temps au maximum.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La construction de logements d'utilité publique joue un rôle important dans la mise à disposition de logements abordables, notamment là où le marché du logement est particulièrement tendu, comme dans les centres urbains ou les communes touristiques de montagne. Le projet n'a toutefois pas d'incidence particulière pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. Il est possible que les instances judiciaires des cantons soient légèrement déchargées, car c'est l'OFL qui sera à l'avenir compétent pour toutes les contestations de loyers de logements faisant l'objet de mesures d'encouragement indirect. L'aide au logement étant une compétence parallèle entre la Confédération et les cantons, ces derniers restent libres de développer leur propre législation en matière d'aide en fonction des besoins locaux ; d'ailleurs, certains d'entre eux ont déjà fait usage de cette possibilité.

4.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Sur l'ensemble du pays, la construction de logements d'utilité publique représente une part de marché limitée, puisqu'à peine 8 % des logements locatifs sont en mains de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Cependant, l'offre de logements à loyer modéré contribue à la cohésion sociale et est également importante pour le développement économique. Le nouveau modèle de loyer fixé sur la base des coûts dans le domaine de l'aide indirecte est introduit à des fins de simplification, de sécurité juridique et de transparence. Les conséquences économiques, sociales et environnementales sont donc minimes.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La garantie de la satisfaction, partout en Suisse, du besoin fondamental qu'est l'habitat est un objectif social inscrit dans la Constitution. La Confédération a pour mandat d'agir afin que les personnes en quête d'un logement puissent trouver, pour elles-mêmes et pour leur famille, un logement approprié à des conditions supportables (art. 41, al. 1, let. e, Cst.). L'objectif est précisé dans la Constitution entre autres avec la compétence donnée à la Confédération d'encourager la construction et la propriété de logements (art. 108, al. 1, Cst.). Cette compétence en matière d'aide est, pour la Confédération, un mandat contraignant, qu'elle a rempli en adoptant la LOG.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse n'est liée par aucune obligation internationale qui limiterait sa marge de manœuvre interne en matière d'aide au logement. Le projet d'adaptation de la loi est donc conforme aux normes de droit international qui lient la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions normatives importantes, qui fixent des règles de droit et doivent, de ce fait, être édictées sous la forme d'une loi fédérale comme prévu par l'art. 164, al. 1, Cst. L'acte est sujet au référendum.

5.4 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 38a, al. 2, LOG, le Conseil fédéral est habilité à fixer les modalités de mise en œuvre du loyer fixé sur la base des coûts dans le cadre de l'aide indirecte (voir ci-dessus). Pour le reste, le projet ne délègue pas de compétences législatives au Conseil fédéral.

5.5 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.6 Protection des données

L'adaptation de la LOG proposée n'a aucune incidence en lien avec le traitement de données personnelles.