



Genève, le 17 avril 2024

Le Conseil d'Etat

1727-2024

Conseil national
Commission des affaires juridiques
Monsieur Vincent Maître
Président
3003 Berne

Concerne : 16.451 n lv. pa. Egloff. Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas où le locataire a conclu le bail par nécessité 17.493 n lv. pa. Egloff. Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instauration des critères à valeur probante
Procédure de consultation

Monsieur le Président,

Faisant suite à votre courrier d'ouverture de la procédure de consultation du 20 décembre 2023, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous communique sa prise de position.

Dans le cadre de votre courrier de décembre dernier, vous nous avez invité à nous prononcer à la fois sur les textes juridiques proposés par les initiatives mentionnées sous rubrique (ci-après : IN 16.451 et IN 17.493) mais également sur celui des variantes de mise en œuvre que vous nous avez soumises (ci-après : les variantes).

Conformément à votre demande, vous trouverez en annexe le formulaire de questionnaire relatif au projet mis en consultation sur la base des IN 16.451 et IN 17.493 que vous nous avez transmis, dûment complété par nos soins.

De façon brièvement résumée, l'Etat de Genève se positionne comme suit :

A. IN 16.451 Bonne foi dans le droit du bail

En substance, le canton de Genève prend note, avec satisfaction, que la variante à l'IN 16.451 Egloff permet en tout état au locataire de contester son loyer initial, dès lors que celui-ci a été considérablement augmenté par rapport au loyer précédent, soit de plus de 10 %.

Pour les deux autres hypothèses de contestation du loyer initial (soit l'existence d'une situation de pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, respectivement d'une contrainte pour le locataire de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale), notre Conseil propose :

- d'atténuer la variante formulée par l'Office fédéral du logement, pour préserver au mieux le principe de protection contre les loyers abusifs, en n'exigeant pas de cumul entre l'existence d'une situation de pénurie et celle d'une nécessité personnelle ou familiale du locataire;
- et de préserver également le principe du respect des contrats, en permettant au bailleur, cas échéant, d'apporter la preuve selon laquelle le locataire – qui fait valoir l'existence d'une situation de pénurie ou celle d'une nécessité personnelle ou familiale du locataire –,

s'est en réalité vu proposer par le bailleur, un ou plusieurs biens locatifs similaires à des loyers inférieurs.

B. IN 17.493 Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier

L'IN 17.493, déposée en septembre 2017, demande une modification de l'article 269a CO.

Comme constaté par le Rapport, l'IN 17.493 *"a pour effet que la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier peut être apportée plus efficacement (...)"* (Rapport p. 29).

En effet, l'IN 17.493 propose notamment que la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier soit apportée à l'aide de trois objets comparables (en lieu et place de cinq actuellement).

Cela étant, notre Conseil s'oppose à la teneur de l'art. 269a al. 2 let. b CO proposée par l'IN 17.493 qui fait naître une incertitude juridique en raison du pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité judiciaire pour compenser certaines caractéristiques manquantes en termes d'état et d'équipement. Aussi, nous appuyons, comme l'a fait votre commission, la variante qui ne reprend pas la mention prévoyant cette compensation éventuelle.

Dans cette mesure, le canton de Genève privilégie la teneur proposée dans la variante qui assure une sécurité juridique par le biais de directives claires pour les juridictions.

C. Conclusion

Dans le cadre de l'IN 16.451 comme dans celui de l'IN 17.493, le canton de Genève rejette le texte des initiants et apporte son soutien à la teneur des variantes, en proposant de surcroît un alinéa 1^{bis} qui vient compléter la variante de l'IN 16.451.

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous remercie de l'avoir consulté sur ces modifications importantes prévues relativement au droit du bail.

Nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous pourriez souhaiter.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :


Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :


Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie aux formats Word et PDF à : vernehmlassungRK.consultationCAJ@parl.admin.ch



Questionnaire relatif au projet mis en consultation

Initiatives parlementaires

Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité (16.451)

Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instauration des critères à valeur probante (17.493)

Auteur de l'avis :

- Canton**
- Parti politique représenté à l'Assemblée fédérale**
- Association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvre au niveau national**
- Association faîtière de l'économie qui œuvre au niveau national**
- Autre organisation intéressée**
- Organisation pas invitée officiellement à s'exprimer / particulier**

Expéditeur :

République et canton de Genève
Département du territoire
Rue de l'Hôtel-de-Ville 14
1204 Genève

Important :

Veuillez envoyer votre avis sous la forme d'un document Word avant **mercredi 10 avril 2024** à l'adresse électronique suivante : VernehmlassungRK.consultationCAJ@parl.admin.ch. Vous faciliterez ainsi l'évaluation du sondage et faciliterez l'accessibilité, notamment aux personnes souffrant d'un handicap. Les avis exprimés sont publiés au format PDF.



Questions

Appréciation globale du projet

Remarques d'ordre général

Avez-vous des remarques générales à formuler sur le projet mis en consultation, qui contient la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.451 et de l'initiative parlementaire 17.493, accompagnées l'une et l'autre d'une variante ?

Oui

Non

Pas de réponse

Remarques :

-

Approuvez-vous le projet dans son ensemble ou partagez-vous la proposition de la minorité de ne pas entrer en matière ?

Projet de la majorité Minorité (non-entrée en matière) Neutre

Remarques :

Comme explicité ci-dessous, l'Etat de Genève :

- propose une modification atténuant la variante formulée par l'Office fédéral du logement, celle-ci nuancé déjà l'initiative 16.451 (Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité), cela afin de préserver au mieux le principe de protection contre les loyers abusifs, tout en renforçant celui du respect des contrats ;
- respectivement accepte la variante formulée par l'Office fédéral du logement, laquelle modifie l'initiative 17.493 (Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instauration des critères à valeur probante).

Concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.451 Egloff (« Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ») et la variante

Remarques générales / proposition de modification

Avez-vous des remarques générales sur cette partie du projet ?

À titre liminaire et comme mentionné au point 4.1.1.1 du rapport de consultation, le texte du projet des initiants n'apparaît pas entièrement conforme à la volonté relatée par ces derniers.

La rédaction légèrement remaniée du projet d'article 270 CO – via l'ajout d'un nouvel al. 1bis –, contenue au point 4.1.1.1 du rapport précité, apparaît effectivement nécessaire pour retranscrire la volonté exprimée par les initiants.

Remarques spécifiques sur la mise en œuvre proposée dans le texte de l'initiative parlementaire 16.451

Approbation

Rejet

Neutre

Article et alinéa	Remarques	Proposition de modification
Art. 270 al. 1 CO (1 ^{er} paragraphe)	Accepté	-
Art. 270 al. 1 let. a CO	Rejeté	Proposition de modification conformément à la variante proposée par l'Etat de Genève (cf. ci-dessous)
Art. 270 al. 1 let. b CO	Accepté	-
Art. 270 al. 1bis CO	Rejeté	Proposition de suppression conformément à la variante proposée par l'Etat de Genève (cf. ci-dessous)
Art. 270 al. 2 CO	Inchangé par rapport à l'art. actuel	-

Autres remarques :

Concernant le projet d'art. 270 al. 1bis CO :

- Le fait pour le locataire de devoir démontrer une situation de nécessité personnelle ou familiale, non seulement en cas de pénurie sur le marché locatif, mais aussi en cas d'augmentation considérable du loyer initial par rapport au loyer précédent, constitue une modification conséquente de l'équilibre existant entre les parties au contrat de bail, tel que prévu par l'actuel art. 270 CO.
- De ce fait, l'Etat de Genève préconise à tout le moins de se rallier à la variante à l'initiative, telle que proposée par l'Office fédéral du logement (et discutée ci-dessous), selon laquelle une augmentation considérable du loyer initial devrait en tout état pouvoir faire l'objet d'une contestation par le locataire, quelle que soit sa situation personnelle ou familiale.
- Plus encore, l'Etat de Genève propose une modification de la variante à l'initiative, afin de préserver encore davantage le principe de protection contre les loyers abusifs, tout en renforçant quelque peu celui du respect des contrats ("*pacta sunt servanda*"). Cette proposition de modification de la variante est présentée ci-dessous.

Remarques spécifiques sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.451 proposée dans la variante

Approbation

Rejet

Neutre

Article et alinéa	Remarques	Proposition de modification
Art. 270 al. 1 CO (1 ^{er} paragraphe)	Accepté (moyennant correction ci-contre)	1 Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif au sens de l' des art. 269 et 269a, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose et en demander la diminution:
Art. 270 al. 1 let. a CO	<p>Cf. observations contenues dans la section "Autres remarques" ci-dessous, ainsi que la proposition de modification ci-contre de l'alinéa 1, <i>via</i> la modification de la <u>lettre a</u> et l'ajout d'un <u>nouvel alinéa 1bis</u>.</p> <p>De manière générale, l'Etat de Genève approuve l'idée soutenue par la variante, soit celle d'atténuer le renforcement des conditions ouvrant le droit de contester le loyer initial, tel que visé par l'initiative.</p> <p>Cela étant, l'Etat de Genève propose précisément d'atténuer encore davantage le renforcement de ces conditions, <i>via</i> une proposition de modification de la variante, contenue dans la colonne ci-contre.</p>	<p>1 Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif au sens de l' des art. 269 et 269a, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose et en demander la diminution:</p> <p>a. s'il y a une situation de pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux et ou que le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale, ou</p> <p>b. si le bailleur a considérablement augmenté le loyer initial pour la même chose par rapport au précédent loyer.</p> <p>1bis Si l'une ou l'autre des conditions prévues par l'alinéa 1, lettre a est réalisée, le locataire ne pourra toutefois pas contester le loyer initial si le bailleur démontre avoir offert au locataire, avant la conclusion du contrat de bail dont celui-ci conteste le loyer initial, un ou plusieurs autres biens locatifs similaires et à des loyers inférieurs.</p>
Art. 270 al. 1 let. b CO	Accepté	-

Art. 270 al. 2 CO	Inchangé par rapport à l'article actuel	-
-------------------	---	---

Autres remarques :

Concernant l'art. 270 al. 1 let. a CO :

La possibilité du locataire de contester le loyer initial constitue assurément une protection de ce dernier contre les loyers abusifs mais, dans le même temps, une atteinte au principe de respect des contrats ("*pacta sunt servanda*"). Cette atteinte se justifie en situation de pénurie sur le marché locatif ou de situation de nécessité personnelle ou familiale du locataire, celui-ci étant dans ce cas, par définition, potentiellement contraint de conclure un contrat de bail moyennant un loyer trop élevé au sens du Code des obligations et de la jurisprudence en vigueur.

- Toutefois, le renforcement, comme le propose l'IN **16.451 Egloff**, de la condition liée à l'existence d'une pénurie locative par le cumul avec une situation de nécessité personnelle ou familiale du locataire soulève au moins deux difficultés :
 - D'une part, l'exigence de la démonstration par le locataire d'une situation de nécessité personnelle ou familiale, cumulée à l'existence d'une situation de pénurie locative, représente une atteinte conséquente aux intérêts du locataire. Cette exigence cumulative d'une pénurie locative et d'une nécessité personnelle ou familiale équivaut en effet à une "quasi-impossibilité" pure et simple de changer de logement et de contester un loyer initial abusif, pour un locataire non contraint par une situation personnelle ou familiale.
 - D'autre part, en cas de situation de nécessité personnelle ou familiale inapparente, le locataire se confrontera à une difficulté importante pour en apporter la preuve.
 - Dans ce cadre, l'apport de la preuve d'une nécessité personnelle – qui permettrait formellement au locataire de contester le loyer initial – pourrait paradoxalement le mettre en difficulté sur le fond de sa contestation de loyer. Tel serait par exemple le cas si pour démontrer une situation de nécessité personnelle de conclure le bail, le locataire produisait des refus d'offres de location qu'il aurait reçues pour des biens similaires : le locataire serait alors autorisé à contester le loyer initial en vertu de l'art. 270 let. a CO, mais contribuerait potentiellement à satisfaire au fardeau de la preuve incombant au bailleur, s'agissant du critère des loyers usuels du quartier.
 - Partant, l'Etat de Genève propose d'atténuer l'art. 270 al. 1 let. a CO prévu par la variante, en modifiant cette lettre a, et en ajoutant un alinéa 1bis, comme proposé dans la colonne "Proposition de modification" ci-dessus. Cette proposition d'ajout vise à rééquilibrer la let. a prévue dans la variante, afin:
 - d'éviter d'imposer au locataire un fardeau de la preuve irréalisable et limitant de manière disproportionnée sa liberté de déménager et sa possibilité de contester son loyer initial en situation de pénurie locative,
 - d'éviter au bailleur une situation manifestement inique dans laquelle le locataire choisirait librement, parmi plusieurs logements similaires offerts par le bailleur, celui au loyer le plus élevé, qu'il contesterait ensuite en tant que loyer initial, sans qu'aucune situation de nécessité personnelle ou familiale ne l'ait contraint à louer ce bien en particulier.

Concernant l'art. 270 al. 1 let. b CO :

- Le maintien de l'art. 270 al. 1 let. b CO, conformément à la version actuelle de cet article, apparaît adéquat, dans la mesure où il garantit au locataire la possibilité de faire examiner par les autorités judiciaires un loyer initial manifestement élevé par rapport au loyer précédent, cela même en l'absence de pénurie locative ou de situation de nécessité.

- De plus, la notion d'augmentation "considérable" (soit une augmentation d'au minimum 10% selon la jurisprudence actuelle) du loyer initial contribue à garantir un équilibre entre l'intérêt du locataire à pouvoir contester un loyer initial manifestement élevé par rapport au loyer précédent, et celui du bailleur à préserver une certaine liberté économique d'augmenter raisonnablement le loyer dans les limites de la loi.
- En cas d'augmentation non considérable du loyer initial (de moins de 10% par rapport au loyer précédent), la liberté économique du bailleur demeure, et le locataire devra alors démontrer une situation de pénurie sur le marché locatif, ou de contrainte personnelle ou familiale, pour pouvoir contester le loyer initial.
- L'équilibre entre ces deux intérêts divergents du locataire et du bailleur semble ainsi préservé par cette variante.

Choix et formulation de la mise en œuvre

Quelle formulation privilégiez-vous ?

Initiative parlementaire

Variante

Autre formulation

Autre formulation proposée par l'Etat de Genève :

"Art. 270 Contestation du loyer et de l'augmentation de loyer

Loyer initial

¹ Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif au sens des art. 269 et 269a, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose et en demander la diminution:

- a. s'il y a une situation de pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux ou que le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale, ou
- b. si le bailleur a considérablement augmenté le loyer initial pour la même chose par rapport au précédent loyer.

^{1bis} Si l'une ou l'autre des conditions prévues par l'alinéa 1, lettre a est réalisée, le locataire ne pourra toutefois pas contester le loyer initial si le bailleur démontre avoir offert au locataire, avant la conclusion du contrat de bail dont celui-ci conteste le loyer initial, un ou plusieurs autres biens locatifs similaires et à des loyers inférieurs.

² 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'art. 269e pour la conclusion de tout nouveau bail."

Quelles raisons motivent votre choix ?

Nous nous référons aux remarques et observations formulées sous la rubrique "Autres remarques"; en pages 5 et 6 ci-dessus.

Remarques :

Là encore, nous nous référons aux remarques et observations formulées sous la rubrique "Autres remarques", en pages 5 et 6 ci-dessus.

Concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.493 Egloff (« Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante ») et la variante

Remarques générales / proposition de modification

Avez-vous des remarques générales sur cette partie du projet ?

De manière tout à fait générale, la volonté de codifier la jurisprudence relative à la preuve des loyers usuels d'une localité ou d'un quartier apparaît bienvenue, de même que celle de faciliter l'apport de cette preuve, cela potentiellement dans l'intérêt des deux parties au contrat de bail.

Remarques spécifiques sur la mise en œuvre proposée dans le texte de l'initiative parlementaire 17.493

Approbation

Rejet

Neutre

Article et alinéa	Remarques	Proposition de modification
Art. 269a al. 1 CO	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 CO, 1 ^{er} paragraphe	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 let. a CO	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 let. b CO	Rejeté.	L'incertitude juridique réintégrée dans cette lettre au travers du pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité judiciaire compétente pour compenser certaines caractéristiques éventuellement manquantes, ne semble pas opportune, et non conforme à l'idée initiale des initiants, de codifier la jurisprudence en vigueur.
Art. 269 al. 2 let. c CO	Accepté.	-
Art. 269a al. 3 CO	Accepté.	La diminution de la lourdeur du fardeau de la preuve des loyers usuels, en apportant l'exemple de trois biens comparables en lieu et place de cinq (biens comparables) apparaît bienvenue, au vu de la difficulté pratique actuelle d'apporter une telle preuve (pour l'une et l'autre des parties selon la répartition du fardeau de la preuve), cette difficulté conduisant fréquemment à l'impossibilité de faire usage de ce critère d'examen du loyer.

Autres remarques :

Les modifications proposées par l'initiative semblent bienvenues, tant en termes de codification de la jurisprudence en vigueur, que de simplification de la preuve à apporter dans le cadre du critère des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier – ladite preuve pouvant incomber au bailleur ou au locataire, selon l'ancienneté de l'immeuble dans lequel se trouve la chose louée (ATF 139 III 13, consid. 3.1.3).

En revanche, le fait d'introduire un pouvoir d'appréciation en faveur de l'autorité judiciaire, afin de compenser d'éventuelles caractéristiques manquantes en termes d'état et d'équipement, telle que prévue en fin d'alinéa 2, lettre a du projet des initiants, réintroduit une certaine insécurité juridique dans les modalités de fixation de ces critères.

Remarques spécifiques sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.493 proposée dans la variante

Approbation

Rejet

Neutre

Article et alinéa	Remarques	Proposition de modification
Art. 269a al. 1 CO	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 CO, 1 ^{er} paragraphe	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 let. a CO	Accepté.	-
Art. 269a al. 2 let. b CO	Accepté.	La suppression – proposée par la variante – de la mention prévoyant une compensation éventuelle, par l'autorité judiciaire, des éventuelles caractéristiques manquantes en termes d'état et d'équipement, apparaît opportune à l'Etat de Genève, pour les motifs précités.
Art. 269a al. 2 let. c CO	Accepté.	
Art. 269a al. 3 CO	Accepté.	

Autres remarques :

Choix et formulation de la mise en œuvre

Quelle formulation privilégiez-vous ?

Initiative parlementaire

Variante

Autre formulation

Quelles raisons motivent votre choix ?

Comme indiqué ci-dessus, les modifications contenues dans la variante permettent à la fois de codifier la jurisprudence en vigueur et de simplifier les critères de preuve des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier, en renforçant la sécurité juridique. En outre, la formulation de la variante permet au critère des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier de pouvoir être effectivement pris en compte et utilisé, et facilite dans le même temps l'apport de la preuve de ce critère, dont le fardeau peut incomber au bailleur ou au locataire, selon l'ancienneté de l'immeuble (ATF 139 III 13, consid. 3.1.3).

Remarques :

D'avance, nous vous remercions pour vos remarques et observations.