

IDEES FORCES¹⁾ DU SYSTEME DE PROPRIETE LOCATIVE
L O C A C A S A

par

Claude YERLY,
avocat, vice-directeur de l'Association Suisse
pour l'aménagement national (ASPAN)

I. Genèse de l'idée LOCACASA ²⁾

L'idée LOCACASA repose sur une série de réflexions, à la fois constat et analyse de la situation existante dans les domaines aussi divers que l'aménagement du territoire, la politique et le droit foncier, la construction de logements et partant les conditions d'utilisation de ces derniers. Ces différentes matières obéissent certes à des règles qui leur sont propres, mais leurs interférences sont évidentes. Enfin, même si ces observations, étant largement connues, ne sont pas particulièrement originales, il est opportun d'en énoncer les plus significatives, de manière à mieux saisir les objectifs poursuivis par ceux qui entendent promouvoir le modèle LOCACASA.

1. D'une manière générale, d'abord, les sentiments de sécurité et de stabilité sont encore profondément ancrés dans la majorité des Suisses; ils correspondent à un véritable besoin.

2. Du point de vue de l'aménagement du territoire, aussi bien au niveau national, régional que local, la demande croissante de terrains à bâtir disponibles ne pourra être indéfiniment satisfaite. Il s'agit donc de faire un usage parcimonieux du sol, en favorisant les modes d'habitat plus denses. A cela s'ajoute le besoin de surfaces habitables toujours plus grandes.
3. Ainsi, la rareté du terrain conjuguée à sa cherté conduit inévitablement à considérer que seul un coefficient d'utilisation du sol suffisant permet - et permettra à l'avenir - de produire des logements à des prix abordables.
4. Autre observation, mais de nature différente: en dépit des mesures d'encouragement des collectivités publiques³⁾, 30 % seulement des Suisses sont propriétaires de leur propre logement: Or, si l'on consulte les spécialistes, ceux-ci sont unanimes à penser que le pourcentage de logement en propriété est trop bas et qu'il serait nécessaire d'encourager une plus grande diffusion de la propriété des logements parmi la population.⁴⁾ Par ailleurs, il semble que l'introduction de la propriété par étages (PPE) en 1965 n'a pas apporté le succès escompté. Ce système, dans certaines circonstances est même peu recommandable et de nombreuses expériences démontrent qu'il a été utilisé à des fins manifestement spéculatives. A noter, enfin, sans que nous soyons en mesure d'y apporter une justification sérieuse, que 4 à 5 % des logements en Suisse sont propriété de sociétés coopératives.
5. Et pourtant, comparée à celle du locataire, la situation du propriétaire présente des avantages évidents:

- stabilité du loyer;
- aucun risque de dénonciation du bail;
- une marge de manoeuvre dans la fixation du loyer par l'investissement de fonds propres ou constitution d'une fortune par l'amortissement de fonds étrangers;
- le maintien du pouvoir d'achat du capital investi en raison de l'augmentation de la rente foncière.

6. Il est vrai que les locataires ne sont pas démunis de toute protection⁵⁾. Mais s'agissant en particulier du contrôle, en fait, à posteriori du montant du loyer, les dispositions en vigueur semblent ne satisfaire pleinement ni les bailleurs, ni les locataires. Par ailleurs, des prescriptions très strictes en matière de protection des locataires ont des effets négatifs sur les dispositions à investir des constructeurs potentiels de logements.

7. Nous concluerons cette brève analyse, en constatant, sans toutefois pouvoir apporter des données précises (les statistiques sont en ce domaine très floues), que les transferts de propriété atteignent chaque année quelques milliards de francs pour les seuls logements. Il est certain par contre que, dans la quasi-totalité des cas, le changement de propriété des immeubles locatifs entraîne une hausse de loyer.

II. L'idée de propriété locative⁶⁾ LOCACASA

Les observations qui précèdent devaient donc naturellement conduire à trouver une solution qui invite le 70 % des locataires en Suisse à participer aux avantages de la

propriété de leur logement, en leur assurant:

- des loyers stables;
- pratiquement l'élimination du risque de résiliation du bail;
- la possibilité d'influer sur le loyer par la constitution d'un capital propre;
- la participation au profit représenté par la rente foncière, c'est-à-dire le maintien du pouvoir d'achat des fonds propres mis à disposition;
- la sauvegarde de la faculté du locataire de résilier son bail.

III. Le projet LOCACASA

Ainsi, et en résumé, le système de propriété locative LOCACASA vise à accorder aux locataires des droits durables de quasi-propriété, en leur assurant:

- la garantie que leur contrat de bail ne sera pas dénoncé, sauf dans des cas exceptionnels;
- que le montant de leur loyer restera stable;
- à certaines conditions, une participation à la plus-value de l'objet loué.

En contre-partie, le système LOCACASA impose aux locataires:

- un prêt minimum obligatoire à verser au bailleur;
- sous certaines conditions, leur participation à l'entretien des locaux loués et la prise en charge des frais accessoires relatifs à l'objet loué.

La réalisation du projet LOCACASA nécessite évidemment l'aménagement de certaines structures. Elle suppose ainsi:

- la constitution de fondations au sens des art. 80 ss CCS;

- la conclusion de contrats de bail et de prêt (propres au système LOCACASA);
- la création éventuelle d'une association suisse pour la propriété locative LOCACASA.

IV. Constitution et rôle des fondations

En fait, ces deux questions se confondront dans l'acte constitutif des fondations, puisque cet acte définira aussi bien les buts, les moyens, les activités, les ressources, etc. que l'organisation des fondations. Véritables moyeux du système LOCACASA, les fondations à créer au niveau local, régional et éventuellement cantonal, auront pour tâche principale d'acquérir, puis de gérer des immeubles destinés au logement collectif ou de construire de tels bâtiments et d'en remettre les locaux à bail, selon le système LOCACASA. Ces personnes morales seront donc à la fois les propriétaires et les gérantes, à titre fiduciaire, des immeubles soumis au système LOCACASA.

Poursuivant un but non lucratif et d'intérêt général, les fondations se déclareront en outre, dans leur acte constitutif, d'utilité publique. Ainsi, les profits éventuels qui pourront résulter de leurs activités seront redistribués, d'une façon générale et indirectement aux locataires LOCACASA, affectés qu'ils seront soit :

- à l'approvisionnement des biens de la fondation;
- à la formation de réserves, destinées à faciliter la conclusion de contrat de bail et de prêt par les personnes qui ne sont pas en mesure d'octroyer un prêt suffisant;
- à l'amortissement des frais d'acquisition d'immeubles;
- etc.

Les organes des fondations seront les suivants:

1. le conseil de fondation
2. le bureau du conseil de fondation
3. le directeur
4. la commission de vérification des comptes.

A ce propos, observons simplement que le projet LOCACASA prévoit que sont membres du Conseil de fondation, organe suprême, un représentant au moins de la commune ou de la région dans laquelle la fondation concernée exercera son activité, des représentants du (ou des) fondateur(s) et ainsi que des locataires. Enfin, le conseil de fondation pourra constituer en son sein un bureau qui, dans le cadre des directives qu'il aura établies, décidera notamment des acquisitions des immeubles.

Pour le reste, l'acte constitutif des fondations comportera des dispositions usuelles sur les biens, les apports du (ou des) fondateur(s), les dépenses, les attributions détaillées des différents organes, la responsabilité et la dissolution des fondations.

Enfin, particularités qu'il convient toutefois de noter: l'acte constitutif des fondations devra prévoir que seules les personnes physiques - et pour autant qu'elles en font un usage propre - pourront accéder à la propriété locative. Le Conseil de fondation se réservera cependant la possibilité de permettre, de cas en cas, à des personnes morales de louer des locaux soumis au régime de la propriété locative. Enfin, les auteurs de l'étude LOCACASA ont rendu obligatoire l'affiliation des fondations à l'Association Suisse pour la propriété locative.

V. Création et rôle de l'association suisse pour la propriété locative LOCACASA

Les membres du groupe de travail qui ont élaboré le projet LOCACASA ont estimé qu'il était opportun de créer un organisme qui "chapeauterait" en quelque sorte l'activité des fondations LOCACASA locales ou régionales. Selon eux, cet organisme devrait revêtir la forme d'une association au sens des art. 60 ss CCS. Sa tâche consisterait à la fois à promouvoir en Suisse la propriété locative, à surveiller l'activité des fondations et, cas échéant à remplir une fonction "d'arbitre" dans les litiges qui pourraient naître entre les locataires LOCACASA et les fondations. L'art. 2 du projet des statuts définit le but de cette association et prévoit notamment, que:

"l'association encourage:

- a) les efforts en vue de promouvoir la propriété locative;
- b) la création de fondations LOCACASA à but d'utilité publique;
- c) l'activité des fondations LOCACASA et l'accomplissement de leurs tâches en conformité avec les directives émises par l'association;
- d) en cas de besoin, la recherche de crédit en vue du financement transitoire de l'achat d'immeubles.

Pourront devenir membres de cette association les fondations LOCACASA naturellement, les cantons, les communes, d'autres corporations de droit public ainsi que des personnes physiques et morales qui ne seront pas locataires d'une fondation LOCACASA. Les ressources de l'association proviendront des cotisations des membres, fixées selon leur importance et leur capacité financière.

VI. Le contrat de bail

Pièce maîtresse du système de propriété locative LOCACASA, le contrat de bail, singulièrement les dispositions relatives à la fixation du loyer, définit les droits et les obligations des propriétaires - locataires et des fondations LOCACASA. Nous présentons ici les principales prescriptions de ce contrat, propres au système LOCACASA.

1. Dénonciation du bail

Respectant un des objectifs principaux de ce projet, le contrat de bail énonce clairement que le bailleur (la fondation) ne peut résilier le contrat que s'il existe des circonstances graves, les art 265 et 266 CO (demeure du preneur et faillite du preneur) étant au surplus réservés. Le projet de contrat décrit quelques hypothèses constituant un cas de dénonciation, telles que, par exemple, l'expropriation de l'immeuble, la nécessité d'exécuter des travaux importants de rénovation, le comportement intolérable de certains locataires, etc.

2. Calcul du loyer

Selon le système LOCACASA, le montant du loyer est fondé sur les coûts ou fixé sur la base du prix de revient de l'appartement loué, selon les données qui suivent:

A) Calcul du loyer

DONNEES DE BASE

Valeur de l'objet du bail:	= fr.
1.	= fr.
2.	= fr.
3.	= fr.
Total	= fr.
Prêt sans intérêt du locataire	= fr.
Participation à l'entretien des parties communes	= ...% de la valeur de l'objet de bail

Durée de l'amortissement de l'hypothèque en deuxième rang	=	25 ans au maximum
Payement de l'amortissement	=	semestriellement
Indice du coût de la vie lors de la conclusion du contrat	=	points
Procès-verbal de l'état des lieux à la remise de locaux du	=	1. 2. 3.
Taux d'intérêt au moment de la conclusion du contrat	=	... %

CALCUL

Intérêts sur l'hypothèque de 1er rang	% de fr.	= fr.
Intérêts sur l'hypothèque de 2ème rang	% de fr.	= fr.
Entretien	% de fr.	= fr.
<hr/>		
Loyer annuel sans amortissement de l'hypothèque de 2ème rang		= fr.
Amortissement annuel		= fr.
<hr/>		
Loyer annuel y compris l'amortissement		= fr.
Frais accessoires selon budget, par an		= fr.
<hr/>		
Loyer annuel y compris les frais accessoires		= fr.
<hr/>		
Loyer mensuel (y compris frais accessoires) par mois payable à l'avance le 26 du mois précédent		= fr.
<hr/>		

B) Frais accessoires

En plus du loyer, le locataire prend à sa charge les frais accessoires suivants, selon le budget annexé au contrat et concernant:

- l'impôt immobilier
- la taxe TV
- les primes d'assurance
- etc.

Ce mode de calcul de loyer suppose ainsi que l'estimation de l'unité de logement louée par rapport au coût total de l'immeuble soit clairement déterminé. La valeur de l'objet du bail constitue en effet la base de toutes les relations précuniaires entre les propriétaires-locataires et les fondations, notamment du calcul des intérêts des hypothèques grevant l'unité de logement, objet du bail.

3. Modification du loyer

Selon le projet du contrat, les règles suivantes sont applicables.

Le loyer ne sera augmenté au cours du bail que si et dans la mesure où les facteurs de calcul du coût de loyer se modifient, notamment en cas de hausse des intérêts hypothécaires, de l'amortissement de la dette bancaire, de frais d'entretien ou de dépenses extraordinaires. Les dépenses de plus-values ne peuvent qu'exceptionnellement justifier une hausse de loyer. En cas de réduction des facteurs de calcul du loyer, celle-ci aura les effets suivants:

- en cas de réduction de l'amortissement de la dette bancaire ou de cessation de paiement d'un tel amortissement, le loyer est abaissé proportionnellement;
- en cas de réduction du taux des intérêts hypothécaires, le montant de la réduction sera reporté sur l'amortissement, le bailleur se réservant toutefois la possibilité de reporter cette baisse totalement ou en partie sur le loyer.

4. Entretien et réparation

Le contrat de bail LOCACASA prévoit, en outre, l'engagement du propriétaire-locataire à entretenir les

locaux dont il a l'usage exclusif, les travaux d'entretien des parties communes incombant au bailleur, à charge du fonds d'entretien.

VII. Le contrat de prêt

Simultanément au contrat de bail, la fondation et les propriétaires-locataires conclueront un contrat de prêt réputé partie intégrante du contrat de location. Ces deux contrats sont donc interdépendants. Les principales dispositions du contrat de prêt, prévues dans le projet LOCACASA sont résumées comme suit:

1. Montant du prêt et intérêt

Le propriétaire - locataire ou le prêteur s'engage à délivrer un prêt d'un montant minimum correspondant au moins à 10 % de la valeur de l'objet du bail. Ce prêt ne produit aucun intérêt.

L'amortissement prévu dans le contrat du bail accroît le montant du prêt et moyennant un délai d'avertissement le prêteur peut en tout temps augmenter le montant de son prêt, jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur de l'objet du bail.

2. Dénouciation du prêt

Aussi longtemps que dure le contrat de bail, le prêt ne peut être dénoncé. Le prêt est réputé dénoncé au moment où le bail prend fin.

3. Remboursement du prêt

L'emprunteur s'engage à restituer le prêt dans un délai de 60 jours, à partir de la restitution des locaux à la fin du contrat du bail. A certaines

conditions et si les locaux laissés vacants ne peuvent être reloués, l'emprunteur se réserve la possibilité de prolonger ce délai, sans qu'il en résulte pour lui l'obligation de verser des intérêts.

5. Participation à la plus-value de l'objet du bail

Le prêteur a droit à une part de la plus-value de l'objet du bail acquise entre le début et la fin du bail, cette augmentation de valeur permettant à l'emprunteur d'exiger un loyer plus élevé.

Ce droit ne prend naissance que si le contrat de bail a duré au moins six ans et que si l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté au minimum de 15 points.

La plus-value est déterminée par la différence de la valeur de l'objet du bail entre le moment de la conclusion du présent contrat et celui de la conclusion d'un nouveau contrat de bail; la plus-value est calculée par capitalisation de la différence du montant du loyer.

Le prêteur participe à cette plus-value à raison de 90 % de cette augmentation et proportionnellement au montant de son prêt. (cf. l'exemple ci-après)

Valeur de l'objet du bail au moment de la conclusion du bail	fr. 150'000.--
Estimation nouvelle de cette valeur lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail après six ans au minimum	<u>fr. 220'000.--</u>
Différence = plus-value	fr. 70'000.--
Montant du prêt supposé à la fin du bail	fr. 60'000.--
Ce montant correspondant au 40 % de la valeur de l'objet du bail au moment de la conclusion du contrat	
Calcul de la part de la plus-value de l'objet du bail, soit:	
90 % de 40 % = 36 % de fr. 70'000.-- =	fr. 25'000.--

Les augmentations du prêt intervenues dans les cinq dernières années ne seront prises en compte que si elles proviennent de l'amortissement ordinaire.

Le montant du loyer à charge du nouveau locataire est déterminé exclusivement par le prêteur.

6. Païement de la part de plus-value de l'objet du bail

La part de la plus-value de l'objet du bail selon le ch. 5 prend naissance le premier janvier des trois années qui suivent la fin du contrat du bail, à raison d'un tiers par an.

Le prêteur peut demander le paiement intégral de sa part à la plus-value de l'objet du bail au premier janvier de l'année qui suit la fin du contrat du bail. L'emprunteur décide du sort de cette requête en tenant compte des besoins du prêteur et de ses moyens propres disponibles.

VIII. Du projet à sa réalisation

Depuis le 20 mars 1984 le projet LOCACASA est entré "dans les faits", puisqu'à cette date a pris naissance à Berne la première fondation pour la propriété locative LOCACASA. Parmi le fondateurs figurent la commune de Berne et huit des principales banques de la place de Berne. Disposant au départ d'une fortune initiale de Fr. 120'000.-- la fondation LOCACASA "Berne" a déjà acquis quatre immeubles, dont trois sont situés en ville de Berne et le quatrième à Steffisbourg. Selon les renseignements obtenus, les nouveaux loyers, à la suite de l'achat de ces immeubles et l'application du système LOCACASA n'ont dû être augmentés que dans une proportion très raisonnable et compte tenu de la situation des immeubles, les loyers sont dans tous les cas modestes. Il semble enfin que plus du 80 % des locataires se sont déclarés d'accord d'adopter

le système LOCACASA et que pour la majorité d'entre eux, il n'y aura guère de difficulté à délivrer le montant du prêt exigé.

IV. Conclusion

Toute idée nouvelle suscite, d'abord, un grand intérêt. Puis arrivant à sa phase de réalisation, l'enthousiasme s'estompe, faisant place à une certaine réticence, même si cette idée a été mûrement réfléchie. L'écho généralement favorable de la première conférence de presse à propos du projet LOCACASA, ainsi que l'exemple bernois encouragent les auteurs du projet LOCACASA à persévérer, en espérant trouver dans les différentes régions de ce pays les appuis nécessaires. Une chose est en tout cas certaine: le projet LOCACASA ouvre la voie à une solution généreuse et à long terme aux problèmes de logement quotidiens de plus de 70 % de la population Suisse. La solution préconisée présente enfin deux avantages indéniables: d'une part elle s'inscrit dans le cadre de l'économie de marché et, d'autre part, elle n'a pas à passer par les méandres d'une révision législative.

NOTES:

- 1) Respectant le cadre qui a été défini, nous nous limitons à une présentation sommaire du système LOCACASA, sans y apporter un jugement critique aussi bien du point de vue politique, économique que juridique, cette analyse incombant au rapporteur, Monsieur le Professeur Schüpbach. En outre, l'étude "LOCACASA" qui comprend en plus un modèle d'acte constitutif des fondations LOCACASA, un contrat-type de bail et de prêt ainsi que le projet de statuts de l'Association Suisse pour la propriété locative, peut être obtenue auprès du secrétariat de l'ASPAN à Berne.
- 2) Il n'est que justice de signaler que l'idée de base du système LOCACASA est celle d'un architecte bernois Monsieur Fritz Beyeler. Ce système a été étudié et élaboré au sein de l'ASPAN avec les conseils d'un groupe de travail ad hoc présidé par Mme. E. Kopp, conseillère nationale et dont les membres, selon l'expression consacrée, sont représentatifs des différents milieux intéressés.
- 5) cf. notamment la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement du 4 octobre 1974.
- 4) cf. à ce sujet le "rapport Masset", rapport de la commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements du mois de décembre 1979.
- 5) cf. Règles sur le contrat de bail et surtout les mesures contre les abus dans le secteur locatif.

- 6) Le terme de propriété locative doit heurter beaucoup de juristes. En fait, il s'agissait de dénommer ce nouveau concept par référence au droit de propriété et au bail. Traduit en allemand par "Mieteigentum" et en italien par "proprietà locativa" et faute d'avoir trouvé un intitulé plus opportun, il est cependant d'un usage simple.