



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-233

### Réintroduction immédiate de la formule officielle en matière de baux à loyer d'habitation

---

Auteurs :	<b>Mauron Pierre / Kubski Grégoire</b>
Nombre de cosignataires :	<b>0</b>
Dépôt :	<b>10.10.2023</b>
Développement :	<b>10.10.2023</b>
Transmission au Conseil d'Etat :	<b>11.10.2023</b>
Réponse du Conseil d'Etat :	<b>23.01.2024</b>

---

#### I. Question

En réponse à la question 2019-CE-190 « Conséquence de la fin de la pénurie de logements dans le Canton de Fribourg », le Conseil d'Etat avait analysé la problématique de la pénurie de logements d'habitation dans le Canton de Fribourg et avait décidé de maintenir l'usage de la formule officielle, destinée à informer le nouveau ou la nouvelle locataire du loyer que payait l'ancien-ne locataire en cas de changement de bail.

Un an plus tard, le Conseil d'Etat avait estimé que le taux de logements vacants dans le canton s'élevait, au 1<sup>er</sup> juin 2020, à 1,89 %, soit, au 31 décembre 2019, 2927 logements vacants pour un parc de 154 745 logements. La pénurie de logements vacants n'étant selon lui plus manifeste, il avait décidé d'abroger l'obligation, dans tout le canton, de l'usage de la formule considérée.

Cependant, au 1<sup>er</sup> juin 2021, le taux de vacance est descendu à 1.8 %, avant de descendre encore à 1.77 % au 1<sup>er</sup> juin 2022, puis à 1.38 % depuis le 1<sup>er</sup> juin 2023 ! Force est dès lors de constater qu'il y a de nouveau une pénurie de logements d'habitation dans le Canton de Fribourg, ce qui conduit de manière mécanique à une hausse des loyers, sujets à l'offre et à la demande.

De plus, à la suite de l'annonce récente de l'augmentation du taux hypothécaire de référence de 1.25 à 1.5 %, avec la prévision déjà annoncée de nouvelles augmentations très prochaines, les loyers des appartements d'habitation vont prendre l'ascenseur. Or, les locataires, au contraire des propriétaires, n'ont pour la plupart pas bénéficié pleinement, voire pas du tout, de la baisse historique des taux hypothécaires dans notre pays depuis une décennie. Déjà assommés par l'augmentation des primes d'assurance-maladie dans notre canton, les locataires n'ont pas à supporter des augmentations indues de loyers, juste en cas de changement de locataire.

Au vu de ce qui précède, nous posons les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il pris conscience du nouvel état de pénurie d'appartements d'habitation dans le Canton de Fribourg avec un taux de 1.38 % au 1<sup>er</sup> juin 2023 selon l'Office fédéral de la statistique ?

2. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas imposé la formule officielle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, alors que le taux de vacance était déjà en dessous de 1.8 % au 1<sup>er</sup> juin 2022 ?
3. Quand le Conseil d'Etat va-t-il enfin appliquer son ordonnance et réintroduire à l'échelle du Canton de Fribourg l'usage obligatoire de la formule officielle au sens de l'article 270 al. 2 CO ?
4. Ne serait-il pas opportun de prévoir un usage permanent de la formule officielle dans le Canton de Fribourg tant que le taux de vacance est inférieur à 3 %, en modifiant l'ordonnance concernée (art. 5 OBLFNA) ?

## II. Réponse du Conseil d'Etat

En Suisse, neuf cantons (dont le canton de Fribourg) rendent obligatoire l'usage d'une formule officielle lors de la conclusion d'un nouveau bail d'habitation, ceci lorsque sévit une pénurie de logements sur le territoire cantonal. L'état de pénurie est déterminé à partir du dénombrement des logements vacants (calcul du taux de logements vacants) que publie chaque année l'Office fédéral de la statistique au mois de septembre. Les données publiées le 11 septembre 2023 indiquent que le taux de logements vacants dans le canton de Fribourg était de 1,38 % au 1<sup>er</sup> juin 2023, une valeur inférieure au seuil cantonal de pénurie de 1,80 %. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les questions des députés Pierre Mauron et Grégoire Kubschi, auxquelles le Conseil d'Etat répond comme suit :

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il pris conscience du nouvel état de pénurie d'appartements d'habitation dans le Canton de Fribourg avec un taux de 1.38 % au 1er juin 2023 selon l'Office fédéral de la statistique ?*

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du dénombrement des logements vacants 2023 publié par l'Office fédéral de la statistique le 11 septembre 2023 et du taux de logements vacants dans le canton de Fribourg, qui est de 1,38 % au 1<sup>er</sup> juin 2023. Ce taux est supérieur de 0,23 % à la moyenne suisse de 1,15 %, mais est en baisse de 0,39 % par rapport à sa valeur au 1<sup>er</sup> juin 2022. Il est très en deçà du seuil de pénurie de logements de 1,80 % fixé dans les dispositions d'application relatives au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (art. 5, al. 1, OBLFNA, RSF 222.3.11).

Ce qui précède traduit l'augmentation des tensions que connaît le marché du logement fribourgeois depuis le sortir de la crise du Covid-19. Si ces tensions débouchent effectivement sur une situation de pénurie au sens de la législation fribourgeoise, il convient de rappeler que la situation en matière de logement est très hétérogène d'une commune à l'autre. Pour le Conseil d'Etat, l'étude du marché du logement doit par ailleurs s'appuyer sur des sources statistiques supplémentaires, tels que les travaux de l'Observatoire du logement et immobilier.

2. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas imposé la formule officielle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, alors que le taux de vacance était déjà en dessous de 1.8 % au 1er juin 2022 ?*

Lorsque sévit une pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire l'usage d'une formule officielle lors de la conclusion d'un nouveau bail d'habitation (art. 270, al. 2 CO). Il revient aux cantons de définir le seuil à partir duquel s'applique l'état de pénurie, l'article 5 al. 1 OBLFNA fixant cette valeur à 1,80% du parc de logements dans le canton de Fribourg.

Pour instaurer ou abroger l'obligation d'utiliser cette formule officielle, le Conseil d'Etat considère plus largement l'ensemble des tensions qui peuvent caractériser le marché du logement, pour éviter notamment un phénomène de *stop-and-go*. Il serait en effet dommageable pour la prévisibilité dont les acteurs du marché ont besoin et la lisibilité de l'action publique que le Conseil d'Etat instaure et

abroge cette obligation dans des laps de temps très courts, quand le taux de logements vacants oscille autour du seuil de pénurie.

C'est dans cet esprit qu'en 2019 le Conseil d'Etat avait refusé de lever l'état de pénurie, alors même que le taux de logements vacants était de 1,83 % (Réponse du Conseil d'Etat à la question du député Nicolas Kolly, 2019-CE-190). De même, le Conseil d'Etat n'a pas réinstauré l'obligation d'utiliser la formule officielle lorsqu'en 2022 le taux de logements vacants était de 1,77 %. Cette décision s'était notamment basée sur les chiffres publiés par l'Observatoire du logement et immobilier (taux de logements locatifs sans contrat de bail de respectivement 3,49 %, 2,81 % et 3,96 % à Bulle, à Estavayer et à Fribourg au 30 juin 2022).<sup>1</sup>

3. *Quand le Conseil d'Etat va-t-il enfin appliquer son ordonnance et réintroduire à l'échelle du Canton de Fribourg l'usage obligatoire de la formule officielle au sens de l'article 270 al. 2 CO ?*

En regard des prévisions alors à sa disposition, le Conseil d'Etat avait déjà initié les travaux préparatoires en vue d'une réintroduction de l'usage de la formule officielle pour la conclusion d'un nouveau bail d'habitation (art. 270, al. 2, CO) à l'hiver 2023-2024. Considérant que la pénurie de logements vacants est désormais manifeste au sens des dispositions d'application relatives au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (art. 27, al. 1, LABLF, RSF 222.3.1 ; et art. 5, al. 1, OBLFNA),<sup>2</sup> il a arrêté le 18 décembre 2023 une nouvelle ordonnance concernant l'usage de la formule officielle avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

4. *Ne serait-il pas opportun de prévoir un usage permanent de la formule officielle dans le Canton de Fribourg tant que le taux de vacance est inférieur à 3 %, en modifiant l'ordonnance concernée (art. 5 OBLFNA) ?*

La formule officielle visant à renseigner le locataire ou la locataire de sa possibilité de contester le loyer initial et de connaître (sans avoir à le demander au bailleur ou à la baillesse) le montant payé par le ou la précédent-e locataire, son usage limite les incitations qu'à le bailleur ou la baillesse à augmenter trop fortement le loyer lors d'un changement de locataire. L'obligation d'y recourir s'applique lorsque sévit une pénurie de logements à l'intérieur d'un canton (art. 270, al. 2 CO), l'état de pénurie (et le pouvoir de marché qui en découle en faveur du bailleur ou de la baillesse) renforçant ces mêmes incitations.

Sur les neuf cantons (Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Valais, Vaud, Zoug et Zürich) qui ont décidé de rendre l'obligatoire l'usage de la formule officielle (en cas de pénurie de logements), six ont fixé le seuil de pénurie à 1,50 % du parc de logements. Dans le canton de Fribourg, le seuil de pénurie est de 1,80 % (art. 5, al. 1, OBLNFA), seul le canton de Genève retenant une valeur supérieure, à 2,00 %.

---

<sup>1</sup> Les différences de signification entre le taux de logements vacants calculé par l'Office fédéral de la statistique et le taux de logements locatifs sans contrat de bail établi par l'Observatoire du logement et immobilier ont été précisées en 2020 par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question de la députée Gilberte Schär (2020-CE-191).

<sup>2</sup> Ce constat est confirmé par les données de l'Observatoire du logement et immobilier : au 30 septembre 2023, le taux de logements locatifs sans contrat de bail est de respectivement 0,90%, 1,12% et 1,38% à Bulle, à Estavayer et à Fribourg.

La valeur de 1,50 % est généralement considérée, tant par les milieux de défense des bailleurs et des bailleuses que par les milieux de défense des locataires, comme la valeur d'équilibre sur le marché.<sup>3</sup> Au niveau de la jurisprudence, le Tribunal fédéral a déterminé qu'il y avait en tout cas pénurie lorsque le taux de vacances (du marché locatif de logement) était inférieur à 1,50 %. Il a par ailleurs admis que le droit fédéral n'était pas violé par une disposition cantonale fixant la notion de pénurie à un taux de vacance inférieur à 2,00 %. Partant, la doctrine estime qu'il faudrait admettre que la notion de pénurie ne peut en tout cas jamais viser un taux de vacance supérieur à 2,00 %.<sup>4</sup>

S'agissant des travaux économétriques réalisés récemment à ce sujet, on peut citer une étude de Wüest Partner, qui a été publiée en août 2023.<sup>5</sup> Il ressort de cette étude que le taux de vacances qui entraînerait une croissance nulle des loyers réels est de 1,27 % (1,73% sur le marché locatif et 0,60 % pour les logements en propriété). En raison de l'hétérogénéité intercantonale en matière de localisation (régions urbaines vs. régions rurales) et de qualité des logements, les auteurs de l'étude ont également calculé un taux de vacance optimal par canton, ce taux étant de 1,45 % pour le canton de Fribourg.

Par égard à ce qui précède, et que ce soit aux niveaux juridique ou économique, il n'existe pas, aux yeux du Conseil d'Etat, d'élément pertinent justifiant l'augmentation du seuil de pénurie (selon l'art. 5, al. OBLNFA) à hauteur de 3,00 %. Le niveau de 1,80 % retenu actuellement dans la législation fribourgeoise est tel qu'il contribue à protéger les locataires par rapport aux incitations que pourraient avoir les bailleurs ou les bailleuses à augmenter abusivement les loyers en période de pénurie. De surcroît, relever le seuil de pénurie à hauteur de 3,00 % introduirait une norme d'équilibre sur le marché du logement ne reflétant pas le fonctionnement effectif de ce marché.

### **Considérations complémentaires du Conseil d'Etat**

Si la situation du marché du logement fribourgeois est actuellement un peu meilleure que celle (en moyenne) des autres cantons, elle s'inscrit tout de même dans une tendance négative, qui caractérise une grande partie de la Suisse, et d'autres pays (France, Allemagne). Face à cette évolution, une table ronde sur la pénurie de logements réunissant les différentes parties prenantes a été tenue en mai 2023, sous la direction du Conseiller fédéral Guy Parmelin. Il y a été décidé de confier à un groupe de travail réunissant les collectivités publiques l'élaboration d'un plan d'action commun pour lutter contre cette pénurie. L'objectif du Conseil d'Etat est de réunir la Commission cantonale du logement une fois que ce plan d'action aura été adopté, lors d'une nouvelle table ronde au printemps 2024. Ledit plan touchant différents thèmes comme l'aménagement du territoire, les procédures dans le secteur de la construction ou le logement à loyer modéré, le Conseil d'Etat désire coordonner ses réflexions (transversales) et faciliter les travaux de la commission en s'appuyant sur les conclusions tirées de ces deux tables rondes.

S'agissant de la détermination et de la mesure de l'état de pénurie, le Conseil d'Etat rappelle l'importance d'avoir un appareil statistique solide et adapté au marché du logement fribourgeois. L'Observatoire du logement et immobilier dispose d'une importante crédibilité scientifique en

---

<sup>3</sup> Par valeur d'équilibre, on entend la valeur à laquelle, toutes choses étant égales par ailleurs, les loyers réels sont stables.

<sup>4</sup> Ces éléments de jurisprudence ont été repris (littéralement) de Dietschy-Martenet (2017), *in*. Bohnet, F., Carron, B. et M. Montini (éds.), *Commentaire pratique – Droit du bail à loyer et à ferme*, 2ème édition, Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle, art. 270 CO N 72 ss.

<sup>5</sup> Pour un résumé de cette étude voir, Dubois, C. et R. Weinert (2023), « Quel doit être le taux de vacance pour que les loyers soient stables ? », disponible à l'adresse URL <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/2023/08/03/taux-de-logements-vacants-optimal-2/> (consulté le 20 octobre 2023).

regard des résultats qu'il a produits et d'une grande légitimité politique puisqu'il s'agit d'un partenariat public-privé regroupant l'ensemble des acteurs du secteur. Il a entamé cet automne sa phase de pérennisation, que le Conseil d'Etat espère couronnée de succès, sur la base de son modèle financier et participatif impliquant chacun des acteurs en présence.