



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Mauron Pierre
Protection des locataires en cas de pénurie

2021-CE-2

I. Question

En réponse à la question parlementaire de Gilberte Schär (2020-CE-191), le Conseil d'Etat a indiqué que, selon les chiffres annoncés le 5 octobre 2020 par l'OFS et la confirmation faite par l'Observatoire cantonal du logement, la pénurie de logement devait être levée dans le canton de Fribourg.

Par conséquent, par ordonnance du 14 décembre 2020, le Conseil d'Etat a abrogé l'arrêté imposant l'usage de la formule officielle avec effet au 1er janvier 2021.

Cela étant, au chiffre 3 de la réponse, le Conseil d'Etat semble insatisfait de cette situation, en indiquant qu'il se réservait le droit de modifier cette question de pénurie en fonction des nouveaux résultats obtenus.

En effet, il existe d'abord des taux différents entre les constatations de l'OFS et les chiffres de l'Observatoire du logement. Ensuite, le taux fixé à 1,8 % a également fait l'objet d'une estimation politique, puisque les autres cantons ayant une situation de pénurie ont tous fixé des taux différents (sauf erreur 1,5 % dans le canton de Vaud par exemple). Enfin, avec plus de 310 000 habitants, dont la moitié vit dans les agglomérations et l'autre moitié dans les campagnes, la situation sur le marché du logement des fribourgeoises et fribourgeois est fort différente suivant le lieu où ils habitent, et ne reflète pas du tout la situation prévalant en 2003, date de l'introduction de l'obligation de la formule officielle en raison de la pénurie de logement de l'époque, où le canton était beaucoup moins peuplé.

Dans ce sens, et quand bien même il est évident qu'il ne faut pas nier l'absence de pénurie de logement d'habitation à certains endroits, notamment là où les constructions d'immeubles ont été quasiment les plus importantes de Suisse durant les dernières années, il n'en demeure pas moins que certaines régions, villages et autres lieux périphériques peuvent se retrouver dans des situations de pénurie où la protection des locataires par l'emploi obligatoire d'une formule officielle revêt toute son importance.

Par ailleurs, l'OFS ne donne qu'une moyenne cantonale, alors que l'Observatoire du logement a d'abord passé en revue la Ville de Fribourg et s'occupera prochainement d'autres villes, n'examinant pas ce qu'il en est dans les villages et les régions périphériques avant un certain nombre d'années.

Au vu de ce qui précède, et afin de protéger au mieux les droits des locataires se trouvant encore dans des zones géographiques où sévit la pénurie, je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Direction concernée, ne pourrait-il pas diviser le canton en plusieurs secteurs pour ces questions de pénurie, en fixant par exemple un taux pour le Nord du canton, un taux pour le Centre du canton et un taux pour le Sud du canton, voire des indications différenciées pour les communes de plus de 10 000 habitants et les autres communes, en lieu et place d'un taux cantonal unique fixant l'existence ou non d'une pénurie de logements pour tout le canton ?
2. Le Conseil d'Etat aurait-il d'autres solutions à proposer ?
3. Ne serait-il pas non plus envisageable d'établir des indicateurs différents de pénurie suivant le type de logement, au vu notamment de la pléthore de logements neufs mis en location à certains endroits du canton et de la pénurie de logements anciens et bon marché dans d'autres lieux ?
4. En raison de la problématique liée à la pandémie du Covid-19 et aux difficultés rencontrées durant cette période, ne serait-il pas possible d'indiquer, jusqu'à la fin de la pandémie, que le taux définissant la pénurie soit indiqué à un chiffre supérieur à 1,8 % ?
5. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il lutter contre les éventuelles situations d'abus péjorant les droits des locataires suite à l'abrogation de l'obligation de la formule officielle ?

8 janvier 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat se réfère à sa réponse du 14 décembre 2020 à la question parlementaire déposée par la députée Gilberte Schär (2020-CE-191). Il note, à ce titre, que les données fournies sur le taux de logements vacants dans les cantons sont réactualisées au premier juin de chaque année et communiquées durant l'automne. Dès lors, la situation qui prévalait au moment où le Conseil d'Etat constatait la fin de la pénurie de logement et levait l'usage de la formule officielle (1^{er} janvier 2021) selon la loi d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (LABLF ; RSF 222.3.1) et son ordonnance (art. 5 OBLFNA ; RSF 222.3.11) ne s'est pas modifiée dans l'intervalle. Cette conclusion ressort également des données fournies par l'Observatoire du logement pour la Ville de Fribourg, qui révèlent une constante hausse du taux de logements locatifs sans contrat de bail dans cette localité (données au 31 décembre 2020).

Cela dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député Mauron :

1. *Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Direction concernée, ne pourrait-il pas diviser le canton en plusieurs secteurs pour ces questions de pénurie, en fixant par exemple un taux pour le Nord du canton, un taux pour le Centre du canton et un taux pour le Sud du canton, voire des indications différenciées pour les communes de plus de 10 000 habitants et les autres communes, en lieu et place d'un taux cantonal unique fixant l'existence ou non d'une pénurie de logements pour tout le canton ?*

La question de la distinction entre plusieurs zones ou secteurs dans lesquels le taux de pénurie pourrait être distingué a été déjà abordée par le Tribunal fédéral dans un arrêt de la Cour de droit civil du 3 novembre 2009 (4A 353/2009 ; ATF 136 III 82). Dans cet arrêt, la haute cour avait relevé que, dans le canton de Fribourg, la situation de pénurie de logements qui y est constatée, pour fonder l'usage obligatoire de la formule officielle au sens de l'article 270 alinéa 2 du Code des obligations (CO ; RS 220), est basée sur une statistique qui n'établit pas le taux de vacance des

logements en fonction des catégories de logements ; la seule indication du nombre de logements vacants de une à six pièces et demie sur la totalité du parc immobilier a ainsi été jugée insuffisante par le Tribunal.

Celui-ci a également relevé que, dans un canton présentant une superficie étendue, comme celui de Fribourg, il paraît nécessaire de faire une distinction entre les diverses régions cantonales, qui peuvent présenter, s'agissant du taux de vacance des logements, des disparités importantes, notamment entre les milieux urbains et les régions périphériques ou rurales.

Considérant que, pour l'instant, il ne dispose de données sur la typologie des logements (évolution de la vacance des appartements par nombre de pièces) que pour la Ville de Fribourg, le Conseil d'Etat ne peut que se référer au taux de logements vacants selon les données fournies par l'Office fédéral de la statistique. Ces données se limitent à la situation au niveau du cantonal et à celle à l'échelon des communes (ces dernières n'étant d'ailleurs pas complètes). A l'examen de ces dernières, on constate une situation extrêmement hétéroclite, qui ne permet pas de définir de tendance claire par région (ex. Nord-Centre-Sud). A tout le moins, le Conseil d'Etat constate que l'affirmation du député Mauron selon laquelle « certaines régions, villages et autres lieux périphériques peuvent se retrouver dans des situations de pénurie » ne peut être qualifiée de générale au niveau du canton, puisque certaines communes qui connaissent une pénurie avérée (ex. Ponthaux [taux de vacance : 0.33 %]) jouxtent immédiatement des communes dont la situation est tout à fait contraire (ex. Prex [taux de vacance : 6.92 %] ; Grolley [taux de vacance : 6.93 %] ; Belmont-Broye [taux de vacance : 3.42 %]).

Néanmoins, le Conseil d'Etat, sensible à la problématique liée à la pénurie de logement dans certaines communes, pourra, au besoin, donner mandat au Service du logement d'examiner si une distinction plus précise des zones dans lesquelles est définie la pénurie de logement nécessitant la réintroduction de l'usage de la formule officielle selon la LABLF et la OBLFNA est opportune. Le cas échéant, il fera des propositions aux différents milieux concernés (propriétaires et locataires).

2. Le Conseil d'Etat aurait-il d'autres solutions à proposer ?

Voir réponse à la question 1.

3. Ne serait-il pas non plus envisageable d'établir des indicateurs différents de pénurie suivant le type de logement, au vu notamment de la pléthore de logements neufs mis en location à certains endroits du canton et de la pénurie de logements anciens et bon marché dans d'autres lieux ?

Comme mentionné ci-dessus, hormis pour la Ville de Fribourg, le Conseil d'Etat ne dispose pas, en l'état, d'indication sur le taux de vacances par type de logement pour l'ensemble du canton. En ce sens, il s'en remet à l'extension des analyses réalisées par l'Observatoire du logement, qui pourront éventuellement lui permettre de réexaminer cette situation.

4. En raison de la problématique liée à la pandémie du Covid-19 et aux difficultés rencontrées durant cette période, ne serait-il pas possible d'indiquer, jusqu'à la fin de la pandémie, que le taux définissant la pénurie soit indiqué à un chiffre supérieur à 1,8 % ?

Le Conseil d'Etat rappelle que la levée de l'obligation d'usage de la formule officielle a été prononcée au 1^{er} janvier 2021. Il estime donc qu'une modification des conditions à la constatation (ou non) d'une pénurie de logement dans le canton ne pourra intervenir qu'une fois que les données pour l'année 2021 de l'OFS seront connues. Dans ce cadre, il pourra donner également mandat au

Service du logement d'examiner si le seuil du taux de vacance, actuellement fixé à 1.8 % doit être revu.

5. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il lutter contre les éventuelles situations d'abus péjorant les droits des locataires suite à l'abrogation de l'obligation de la formule officielle

Les locataires, tout comme les propriétaires d'ailleurs, disposent des droits et des protections y liées, conférés par le droit des obligations, plus particulièrement le droit du bail. Il revient donc aux autorités judiciaires compétentes d'appliquer ces dispositions lors de litiges ou de situations d'abus. A ce titre, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, il n'a pas à s'immiscer dans les compétences des tribunaux et autres autorités de conciliation, qui sont à même de connaître de ces litiges.

28 juin 2021