

**Suppression de la clause d'indexation au chiffre d'affaires des
loyers des établissements publics du patrimoine communal**

Réponse à la motion de Monsieur Philippe Braun

Rapport-préavis N° 119

Lausanne, le 9 décembre 1999

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité propose de supprimer la clause d'indexation au chiffre d'affaires des loyers et d'introduire le principe d'un loyer fixe indexé à l'évolution des prix à la consommation pour les établissements publics du patrimoine communal. La Municipalité répond ainsi favorablement à la motion de Monsieur Philippe Braun.

2. Préambule

La direction des finances, service des gérances, gère à ce jour en tout trente-six établissements publics. Trente-deux sont la propriété de la Ville de Lausanne et quatre appartiennent à la Caisse de pensions du personnel. A cet inventaire, il convient d'ajouter les cas particuliers dont la gestion directe ou indirecte incombe à d'autres services communaux : six établissements au service des affaires sportives et un au service des forêts, domaines et vignobles.

La Ville de Lausanne est devenue au cours des ans le plus grand propriétaire d'établissements publics de Suisse romande. Les acquisitions sont liées à son histoire, elles résultent de dons (site d'Ouchy) ou d'achats de bâtiments comprenant un restaurant.

Les conditions de mise à disposition des locaux pour les tenanciers n'ont guère varié au cours du temps. On trouve par exemple la trace dans les archives communales d'un calcul de loyer concernant la buvette de Sainte-Catherine (aujourd'hui disparue) datant du 2 juin 1937. La redevance à payer par le restaurateur avait été fixée sur la base de 10 % du chiffre d'affaires puis ramenée à 8 %. Jusqu'à la deuxième guerre mondiale la pratique habituelle était de fixer le loyer en fonction du chiffre d'affaires à un taux variant de 8 à 10 %.

La question du loyer a été abordée par une motion de Monsieur René Echenard développée le 17 juin 1986¹. Cette motion concernait la révision des méthodes de gestion des établissements publics appartenant à la Ville et le motionnaire faisait la remarque pertinente suivante : "ce bail-type, par exemple, prévoit un loyer en fonction du chiffre d'affaires réalisé par le locataire. Un loyer minimum est prévu. Mais quelles sont les bases déterminantes pour établir le loyer minimum ?".

¹ BCC 1986, Tome I, pages 888 et ss

Le préavis n° 83² (1er juillet 1987) répond à la motion Echenard et, dans le débat du Conseil communal, après une discussion nourrie, le vœu d'une "perception du loyer sur la base d'un taux dégressif sur le chiffre d'affaires en tenant compte, le cas échéant, des investissements consentis par le tenancier" a été adopté (six oui - deux abstentions). A l'époque, la Municipalité n'entendait pas appliquer ce taux dégressif qui aurait conduit à des pertes non négligeables dans les conditions du moment. Le loyer perçu à raison de 7 % du chiffre d'affaires, avec la garantie d'un loyer minimal, a donc subsisté jusqu'à aujourd'hui, la méthode de prélèvement du loyer étant du domaine de compétence de la Municipalité.

La motion de Monsieur Philippe Braun remet le sujet d'actualité, et ceci dans des circonstances économiques différentes.

3. Considérations générales

3.1. Préambule

La majorité des cafés-restaurants ont un point commun, à savoir la calculation du loyer à hauteur de 7 % du chiffre d'affaires avec perception d'un loyer minimal.

Afin d'assurer une unité dans la gestion de ses établissements publics, la Municipalité approuvait lors de sa séance du 28 mai 1981, le Règlement concernant la location et l'exploitation des établissements publics situés dans les bâtiments propriété de la Commune de Lausanne et assimilés. Ce règlement, partie intégrante du contrat, précise certains aspects des articles 253 et suivants du Code des Obligations (CO) traitant du contrat de bail à loyer. Les modalités d'application du loyer minimum et du loyer définitif basé sur le chiffre d'affaires sont définies au chapitre 7. L'expérience a démontré à maintes reprises l'utilité d'un tel écrit.

Sensible au fait que l'exploitation d'un restaurant ou d'un hôtel requiert des qualités particulières, le service des gérances effectue, en principe, une visite annuelle auprès de chaque locataire, visite destinée principalement à aborder les problèmes éventuels et la bonne (ou mauvaise) marche des affaires. De plus, lors de l'établissement du décompte définitif du loyer pour l'exercice concerné, le service des gérances adresse ses encouragements et félicitations au tenancier lorsque le chiffre d'affaires a été particulièrement bon, ses remarques et réponses aux requêtes variées.

3.2. Statistiques

Ce chapitre traite de l'évolution des chiffres d'affaires et des loyers concernant la période de 1986 à 1998. Pour établir cette statistique, il a été retenu dix-sept établissements en raison de leur continuité d'exploitation et des conditions du contrat de bail identiques pour tous, critères nécessaires à l'homogénéité statistique.

Années	Chiffres d'affaires (CA)	Loyers		Ratio	
		Minimum	Complément	Total	Loyer/CA
1986	17'409'885.--	729'960.--	463'156.--	1'193'116.--	6,85 %
1987	17'512'004.--	745'017.--	454'788.--	1'199'805.--	6,85 %
1988	16'970'850.--	777'240.--	417'191.--	1'194'431.--	7,04 %
1989	18'492'938.--	858'250.--	427'969.--	1'286'219.--	6,95 %

² BCC 1988, Tome I, pages 892 et ss

1990	18'412'060.--	872'380.--	385'658.--	1'258'038.--	6,83 %
1991	17'971'854.--	859'885.--	410'640.--	1'270'525.--	7,07 %
1992	17'587'393.--	1'083'965.--	215'475.--	1'299'440.--	7,38 %
1993	16'919'153.--	1'165'900.--	133'462.--	1'299'362.--	7,68 %
1994	17'452'690.--	1'201'560.--	179'371.--	1'380'931.--	7,91 %
1995	14'901'676.--	1'112'836.--	86'938.--	1'199'774.--	8,05 %
1996	14'381'631.--	1'104'610.--	68'685.--	1'173'295.--	8,15 %
1997	15'150'994.--	1'064'405.--	85'911.--	1'150'316.--	7,59 %
1998	13'314'543.--	948'130.--	65'202.--	1'013'332.--	7,61 %

Nombre de places concernées (état au 31.12.1996) :

Places intérieures (salle à manger et salle à boire)	1'621
Places extérieures (terrasse)	1'412
Total	3'033
	===

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

Chiffres d'affaires

On constate une progression du chiffre d'affaires global de 1986 à 1989, sauf pour l'année 1988, puis à partir de 1990, un recul constant de 1990 à 1998, particulièrement marqué depuis 1995. Notons que depuis 1998, deux établissements ne figurent plus dans la statistique.

Ce tassement significatif est à mettre sur le compte de la récession économique enregistrée depuis 1991 dans notre pays. La branche de la restauration et de l'hôtellerie est particulièrement touchée. Aux dires des spécialistes dans le domaine, non seulement la fréquentation des établissements a baissé, notamment par le recul du tourisme, mais les restaurateurs constatent également une retenue de la consommation de leurs clients.

Loyer minimum

A l'inverse du chiffre d'affaires, le loyer minimum global a progressé de plus de 64 % de 1986 à 1994. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette hausse :

- la mise en chantier de travaux d'entretien importants, voire d'agrandissement ou de rénovation, a donné lieu à une hausse du loyer minimum des établissements concernés;
- lors de la reprise d'un établissement public, le loyer minimum a été revu à la hausse, le nouveau loyer étant fondé sur les résultats de l'ancien locataire;
- indexation du loyer minimum fondée sur l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation. Le bail étant conclu pour une durée de cinq ans ou plus, le loyer minimum peut être adapté selon les dispositions de l'article 269b CO (loyer indexé). Cette clause est précisée dans le contrat.

Plusieurs établissements devant subir d'importants travaux de remise en état (Hôtel d'Angleterre, Vieil Ouchy, Hôtel de Ville), le loyer minimum de ces locataires a été revu à la baisse en compensation d'une part d'une location provisoire jusqu'au commencement des travaux et, d'autre part, de l'absence d'indemnité de la part du bailleur en raison de ces travaux. Ces nouvelles conditions ont pris effet depuis 1995.

Loyer complémentaire

Il s'agit de la différence entre le loyer calculé, en général à raison de 7 % du chiffre d'affaires réalisé, et le loyer minimum. Ce dernier étant en constante augmentation, le complément est dès lors logiquement en diminution.

Loyers totaux

Cette colonne n'appelle pas de commentaire particulier, les explications étant déjà indiquées plus haut.

Pourcentage loyer/chiffres d'affaires

Cette colonne fait ressortir pour chaque année le rapport exprimé en pour-cent du total des loyers encaissés et des chiffres d'affaires enregistrés par les établissements pris en considération dans cette statistique. Certaines recettes étant calculées à un taux inférieur à 7 % (kiosque, ventes à l'emporter, par exemple), on peut enregistrer un ratio de moins de 7 %. On constate de 1986 à 1991 que le ratio se situe à près de 7 %. Ce résultat signifie que pratiquement tous les établissements concernés ont eu un complément de loyer à payer.

Par contre, à partir de 1992, le ratio passe de 7,38 % pour atteindre 8,05 % en 1995. On peut en conclure dans ce cas que le loyer minimum est plus élevé que le calcul strict du loyer à 7% du chiffre d'affaires. Mentionnons à ce propos qu'en 1998, seuls trois établissements publics ont été astreints à payer un complément de loyer, confirmant ainsi le propos tenu à l'alinéa précédent.

4. Considérations particulières

4.1. Définition et forme du contrat de bail

Le bail à loyer est un contrat par lequel le bailleur s'oblige à céder l'usage d'une chose au locataire moyennant le paiement d'un loyer. Le contrat d'un établissement public propriété de la Commune de Lausanne ou assimilé est conclu pour une durée de cinq ans en général, voire de dix ans, avec une reconduction de cinq ans en cinq ans et un délai de résiliation de quatre à douze mois, suivant les cas.

Ce document, hormis la description des locaux loués et la question du loyer, comporte également différents articles relatifs à la particularité du commerce. De plus, le contrat inclut, sous la forme d'un inventaire détaillé, le montant investi par le locataire en mobilier, installation et agencement. Rappelons que cette donnée est importante pour éviter le versement d'une valeur immatérielle telle que pas-de-porte, goodwill, clientèle, etc. proscrits par le bailleur.

Enfin, le contrat de bail est accompagné du Règlement du 22 mai 1981 concernant la location et l'exploitation des établissements publics situés dans les bâtiments propriété de la Commune de Lausanne et assimilés, adopté par la Municipalité. Ce Règlement complète les dispositions contenues dans le contrat en apportant des précisions quant aux obligations tant du bailleur que du locataire. Il indique également les dispositions contractuelles dans le cas d'une résiliation anticipée du bail, notamment par le locataire. Celle-ci étant la plus fréquente de la part du tenancier, il est à noter que les indications contenues en la matière dans le Règlement évite bien souvent des confusions et des pertes de temps.

4.2. La fixation du loyer

La fixation du loyer d'un établissement public de la Ville repose en général sur les critères essentiels suivants :

- situation de l'établissement;
- surface y compris les annexes (économat, caves, chambre froide, etc.);
- renommée du restaurant (ou hôtel);

- investissements effectués par le bailleur;
- investissements consentis par le locataire;
- capacité du tenancier;
- durée du bail.

S'il s'agit d'un nouvel établissement créé lors de la construction d'un immeuble ou lors d'un changement d'affectation de locaux dans un bâtiment existant, certains critères sont connus alors que d'autres se révéleront au fur et à mesure de l'exploitation du commerce.

Devant certaines inconnues, il peut être tout à fait opportun de fixer le loyer selon le chiffre d'affaires annuel réalisé, tout en s'assurant d'une rentabilité normale de l'investissement par la fixation d'un loyer minimum. Après plusieurs années, on peut estimer que rien ne s'oppose à la perception d'un loyer fixe sans lien avec le chiffre d'affaires.

A quelques exceptions près, les établissements publics propriété de la Ville sont connus depuis longtemps, certains d'ailleurs faisant partie du patrimoine culturel de la capitale vaudoise. Il est dès lors pensable d'imaginer la perception d'un loyer fixe pour ces objets.

4.3. Adaptation du loyer minimum

Actuellement, l'adaptation du loyer minimum des établissements de la Ville s'effectue sur la base des trois motifs ci-après :

- indexation du loyer lorsque le bail est conclu pour cinq ans ou plus et renouvelable de même;
- exécution de travaux importants dans l'établissement entraînant une majoration du loyer minimum;
- exécution de travaux importants dans le bâtiment où est situé l'établissement public permettant une hausse générale des loyers de tous les locaux de l'immeuble.

A ces motifs, il convient d'ajouter une adaptation du loyer selon l'évolution des charges d'exploitation de l'immeuble et du capital exposé aux risques en application des dispositions de l'article 269a, lettres b) et e) du CO si le contrat est conclu pour une durée inférieure à cinq ans (cas exceptionnel).

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une hausse de loyer, rappelons que le tenancier verse un complément si le décompte de loyer définitif par rapport au chiffre d'affaires dépasse le loyer minimum prévu dans le contrat.

La situation conjoncturelle extrêmement tendue de ces dernières années a pour conséquence un frein marqué quant à l'indexation systématique du loyer des baux commerciaux. En effet, il suffit de prendre connaissance, dans les médias écrits notamment, de la pléthore de locaux commerciaux à louer pour comprendre ce qui amène les bailleurs à diminuer, parfois d'une façon draconienne, le prix de location.

Ce constat s'applique aux établissements publics. De plus, l'introduction de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) au 1^{er} janvier 1995 n'a pu être reportée que partiellement sur les prix des consommations. Cette charge, associée à une baisse générale des chiffres d'affaires, tend à diminuer la marge bénéficiaire du tenancier. Le responsable d'un établissement public doit abaisser ses coûts d'exploitation dont le loyer est un des éléments.

4.4. L'avis des restaurateurs et hôteliers

La fixation du loyer en rapport avec le chiffre d'affaires étant en vigueur depuis fort longtemps pour les établissements publics propriété de la Ville de Lausanne, il a été jugé opportun de connaître l'avis des locataires sur la demande du motionnaire.

C'est ainsi qu'un questionnaire a été adressé aux tenanciers dont le contrat de bail prévoit la clause de l'indexation du loyer au chiffre d'affaires, et géré par le service des gérances. Sur les vingt-quatre envois, dix-sept locataires ont répondu. Les quatre questions posées ont donné les résultats ci-dessous, en précisant que plusieurs réponses étaient possibles :

Question	Oui	Non
Suppression du loyer calculé en pour-cent du chiffre d'affaires	12	5
Introduction d'un loyer fixe, indexé au coût de la vie	4	13
Calcul d'un loyer basé sur le chiffre d'affaires avec un taux dégressif	14	3
Maintien du statu-quo par rapport aux conditions actuellement en vigueur	2	15

Ces réponses permettent de tirer les conclusions suivantes :

- à une large majorité (12 contre 5), les tenanciers sont favorables à la suppression du loyer calculé sur la base d'un pour-cent du chiffre d'affaires;
- une très forte majorité (15 contre 2) ne souhaite pas maintenir les conditions actuelles de fixation du loyer à raison de 7 % du chiffre d'affaires avec la perception d'un loyer minimum;
- la plupart (14 sur les 17 réponses) ne s'oppose pas à l'introduction d'un taux dégressif pour la calculation du loyer au chiffre d'affaires.

Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où l'exemple théorique cité à la troisième question faisait ressortir un loyer final moins élevé par rapport à la méthode actuelle.

- Quant au loyer fixe indexé au coût de la vie, la proposition ne remporte que 4 avis favorables contre 13 négatifs.

Malgré le nombre de réponses négatives obtenues, l'interprétation est délicate. En effet, la majorité paie actuellement le loyer minimum qui représente en fait un montant supérieur au produit résultant de la calculation du loyer au taux linéaire de 7% du chiffre d'affaires. En comparant leur situation actuelle avec la proposition contenue dans la troisième question concernant un taux dégressif, les locataires ont manifesté à l'évidence leur préférence pour cette dernière.

La majorité des tenanciers a exprimé le désir d'un changement d'une part sur les conditions actuelles et, d'autre part, d'une suppression du loyer calculé en pour-cent du chiffre d'affaires mais en acceptant un taux dégressif, soit une certaine contradiction.

Certains ont relevé une certaine injustice concernant le loyer proportionnel au chiffre d'affaires. Ils remarquent que lorsque leur chiffre d'affaires est supérieur aux prévisions, ils doivent payer un complément de loyer alors que ce résultat a bien souvent nécessité l'engagement d'une, voire de plusieurs personnes. Cet effort n'est pas le fait du bailleur qui, sans mérite dans ce cas, encaisse un loyer supplémentaire.

En conclusion de ce sondage, on constate que la solution d'un juste loyer s'établit entre les réponses données, respectivement à la deuxième question, compte tenu des remarques ci-dessus, ainsi qu'à la troisième question.

5. Réponse à la motion

Dans sa motion, développée lors de la séance du conseil communal du 20 septembre 1994³ et renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport, Monsieur Philippe Braun expose sa motion qu'on peut résumer ainsi :

- Le rapport-préavis n° 83 du 1er juillet 1987, en réponse à la motion de Monsieur René Echenard, traite de plusieurs points, mais n'a pas répondu à la question du loyer minimum.
- En raison du nombre d'établissements publics propriété de la Ville, il devient nécessaire de définir une politique commune, pratique et efficace.
- Le chiffre d'affaires est un élément variable dont les deux intervenants (le tenancier et la propriétaire) souhaitent qu'il soit le plus élevé possible, même si ce n'est pas toujours le cas.
- Le contrôle est rendu difficile dans les faits (cadeaux aux clients, recettes exceptionnelles, échanges de prestations, etc.) et les chiffres réels peuvent être faussés.
- La motion ne vise pas à une révolution de la gestion du patrimoine communal mais plutôt à une rationalisation et simplification à l'avantage des parties.
- Un loyer fixe, basé sur le prix du mètre carré intégrant la situation de l'immeuble, les investissements et leur rentabilité, permet de planifier et contrôler mieux les rentrées locatives. Pour le tenancier, il est avantageux de connaître les charges locatives au début d'une période d'exploitation.
- Le loyer serait indexé annuellement sur la base de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, clause insérée dans un contrat d'une durée minimale de cinq ans, comme pour les baux commerciaux.
- Le tenancier serait toutefois tenu de communiquer le chiffre d'affaires réalisé sans influence directe sur le loyer, afin de permettre au propriétaire de suivre la marche de l'établissement.

La situation de ces dernières années s'est profondément modifiée, faisant place à une récession économique sévère qui n'épargne aucune branche d'activité. Promise par les spécialistes, la reprise des affaires se fait attendre bien que quelques signes encourageants pointent à l'horizon. Le secteur de la restauration et de l'hôtellerie connaît également une forte récession. Depuis quelques temps, non seulement la clientèle fréquente moins les établissements publics mais elle a aussi tendance à moins consommer. Ce constat se traduit par un tassement important des chiffres d'affaires. Si en 1986, année de référence selon la statistique donnée plus haut, la Ville de Lausanne encaissait un loyer complémentaire pratiquement auprès de tous ses locataires dont le contrat prévoit cette disposition, en 1998, seuls trois restaurateurs sont redevables de ce complément.

En tenant compte de tous les paramètres essentiels connus suivants :

- hausse constante ces dernières années des loyers minimaux suite aux majorations de loyers opérées par indexation ou par l'exécution de travaux importants donnant lieu à une augmentation de loyer;
- diminution notable des compléments de loyer représentés par la différence entre le loyer selon le chiffre d'affaires réalisé et le loyer minimum fixé dans le contrat;

³ BCC 1994, Tome II, pages 578 et ss

- désir de la majorité des locataires concernés d'un changement des conditions au niveau du loyer;
- mise en place d'une gestion rationnelle et simplifiée des contrats et leurs dispositions contractuelles;
- volonté d'établir des contrats de bail aux dispositions essentielles identiques pour l'ensemble des établissements publics appartenant à la Ville et sachant que la mise en vigueur des nouvelles dispositions adoptées se fera progressivement, l'impact sur les revenus locatifs futurs est difficile à chiffrer.

Cependant, nous pouvons raisonnablement prétendre que les revenus locatifs futurs seront au moins équivalents aux loyers minimums actuellement encaissés sachant que seul trois établissements ont versé un complément de loyer en 1998.

Pour toutes ces raisons, la Municipalité répond favorablement à la motion de Monsieur Philippe Braun.

Dès lors, le contrat de bail pour établissement public sera identique à celui d'un bail commercial, à savoir d'une durée minimale de cinq ans, renouvelable de cinq ans en cinq ans, avec un loyer de base indexé selon les dispositions de l'article 269b CO.

La Municipalité tient à préciser que si le loyer peut être indexé annuellement sur la base de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, c'est en définitive d'une part le prix du marché libre actuel qui dicte les possibilités de majorer le loyer et, d'autre part, les résultats d'exploitation obtenus par le tenancier. Dans ce dernier cas, une hausse de loyer, même légale, peut condamner l'établissement à sa fermeture, la charge locative devenant insupportable financièrement pour l'exploitant. C'est dire que l'indexation annuelle systématique, comme le propose le motionnaire, relève un peu de la théorie dans une période économique difficile.

La Municipalité se réserve toutefois la possibilité d'établir un bail prévoyant l'indexation du loyer au chiffre d'affaires avec la clause d'un loyer minimum dans le cas de la création d'un nouvel établissement public. En effet, dans cette hypothèse, ce n'est parfois seulement qu'après quelques années d'exploitation que l'on peut vraiment se prononcer sur un loyer fixe indexé selon les dispositions légales en la matière.

Lors du développement de sa motion, Monsieur Philippe Braun souhaitait la conclusion d'un bail commercial lors de chaque changement de tenancier et non pas en cours de bail. Pour des raisons d'équité, la Municipalité laissera aux tenanciers actuels la possibilité de modifier le contrat dans le sens d'un loyer fixe indexé selon l'article 269b CO. Le cas échéant, chaque demande fera l'objet d'un examen approfondi et d'un accord entre les parties.

Pour terminer, la Municipalité partage l'avis du motionnaire sur l'obligation du locataire de communiquer son chiffre d'affaires annuel bien que celui-ci n'ait plus d'influence directe sur le loyer. Cette obligation sera stipulée dans le contrat de bail.

Afin de correspondre aux nouvelles conditions, le Règlement concernant la location et l'exploitation des établissements publics situés dans les bâtiments propriété de la Commune de Lausanne et assimilés sera modifié selon les besoins.

6. Conclusions

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne

vu le préavis n° 119 de la Municipalité, du 9 décembre 1999;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de Monsieur Philippe Braun relative à la suppression de la clause d'indexation au chiffre d'affaires des loyers des établissements publics du patrimoine communal.

Au nom de la Municipalité

Le syndic :
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :
François Pasche