

Problèmes actuels de la protection des locataires en Suisse

Par l'Office fédéral du logement

Le droit du contrat de bail, plus que tout autre domaine juridique, a très souvent fait l'objet d'âpres discussions durant ces dernières années et décennies. Au cours des années soixante, les esprits se sont échauffés au sujet du démantèlement, puis de la suppression du contrôle des loyers et à propos du renforcement de la protection contre la résiliation de bail dans le code des obligations. Au début des années soixante-dix, ce fut le tour de l'initiative populaire demandant le « droit au logement » et de l'arrêté fédéral urgent sur les mesures contre les abus dans le secteur locatif (arrêté sur les abus). Aujourd'hui, nous sommes à la veille du scrutin sur l'initiative populaire concernant une protection efficace des locataires et sur le contre-projet de l'Assemblée fédérale. La révision de l'arrêté sur les abus, entrée en vigueur le 7 juillet 1977, offre également matière à discussion. D'autre part, les pourparlers entre les organisations de propriétaires et de locataires sur la conclusion d'un contrat de bail type valable pour toute la Suisse touchent à leur fin. Le Département fédéral de l'économie publique dispose déjà d'un projet de loi sur la force obligatoire générale de contrats types et le Département fédéral de justice et police travaille à la refonte des dispositions du code des obligations régissant le contrat de bail à loyer.

Il peut paraître surprenant que le législateur poursuive son activité en matière de protection des locataires à une époque où les appartements vides sont nombreux et où les loyers se sont stabilisés. Il ne faut cependant pas se laisser égarer par le nombre de logements libres: d'une part, le besoin d'appartements avantageux existe toujours, notamment pour les familles nombreuses; d'autre part, la récession a donné un tel coup de frein à la construction que la crise du logement, que nous croyons aujourd'hui surmontée, pourrait redevenir aiguë plus tôt que prévu. Un renchérissement général provoquerait en outre immédiatement une nouvelle hausse des loyers.

On est aujourd'hui de plus en plus convaincu que l'inégalité des parties au contrat de bail exige une *solution durable* pour la protection des locataires, indépendamment de la situation régnant sur le marché du logement. Alors que, dans le contrat de bail, le bailleur met surtout en jeu des intérêts financiers, le logement revêt une importance primordiale pour la vie quotidienne du locataire et de sa famille. Le locataire contraint de déménager ne trouvera que très rarement un appartement équivalent dans le même quartier. Pour lui, cela signifie non seulement des frais et des soucis considérables, mais aussi des problèmes humains, qui touchent surtout la femme et les enfants: il faudra changer d'école et de camarades, quitter un voisinage dans lequel on s'était intégré, abandonner ses connaissances habituelles, etc. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale, dans son contre-projet, propose que les mesures législatives prévues dans la constitution ne soient plus limitées « aux communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux » et que la voie vers une protection uniforme et durable des locataires soit ainsi ouverte.

Comment pourrait se présenter une telle réglementation ?

En Suisse, comme dans la plupart des législations européennes, la controverse sur la protection des locataires est dominée par deux problèmes: la *formation des loyers* et la *protection contre la résiliation de bail*.

Formation des loyers

Depuis la deuxième guerre mondiale et jusqu'en 1970, notre pays a connu un contrôle étatique des loyers, qui a été assoupli progressive-

ment. Au début, tous les loyers devaient faire l'objet d'une autorisation et le propriétaire ne pouvait l'obtenir que s'il prouvait ses coûts. Il était interdit d'adapter les loyers à l'augmentation de la valeur des immeubles et au renchérissement. Il n'était donc pas question de laisser agir les mécanismes du marché.

Au cours de l'évolution économique, les effets négatifs et connus du contrôle absolu ont commencé toutefois à se faire sentir sur le marché du logement, notamment la « fourchette » des loyers entre appartements anciens et nouveaux, qui entraînait une sous-occupation des vieux logements et leur délabrement. On commença donc à réintroduire le libre marché du logement par étapes, en élargissant les possibilités d'augmenter les loyers et en libérant du contrôle les nouvelles catégories d'appartements. Les dernières barrières sont tombées le 19 décembre 1970. Mais la liberté totale a été de courte durée. En effet, les augmentations en partie excessives des loyers du début des années soixante-dix ont incité le Parlement à prendre, en juin 1972, l'arrêté fédéral urgent instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif.

Cet arrêté est à l'origine d'une conception libérale et fondamentalement nouvelle de la protection des locataires. Il est tout d'abord libéral quant à la procédure: l'Etat n'intervient plus d'office dans le libre établissement des loyers entre parties au contrat de bail. C'est seulement si le locataire estime que le bailleur tire un « rendement inéquitable » de la chose louée qu'il peut attaquer une augmentation de loyer ou même, dans certains cas, la fixation du loyer initial auprès de l'organe de conciliation en matière de litiges portant sur les baux à loyer. Cet organe paritaire, composé de représentants des propriétaires et des locataires, tente d'abord une conciliation entre les parties; si elles n'y parviennent pas, le bailleur peut porter l'affaire devant un tribunal ordinaire. Mais l'expérience prouve que dans environ 80% des cas la solution est trouvée devant l'organe de conciliation. L'arrêté sur les abus est libéral aussi en ce qui concerne la formation des loyers: ceux-ci ne sont en tout cas pas abusifs lorsqu'ils se tiennent « dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier pour des logements et des locaux commerciaux comparables, compte tenu de la situation, de l'agencement, de l'état de la chose louée et de l'époque de la construction ». Ce critère dit du « *loyer comparable* » distingue nettement l'arrêté sur les abus des réglementations antérieures, qui (au même titre que l'actuelle initiative pour une protection efficace des locataires) reposaient sur le principe du « *loyer lié aux coûts* ». L'arrêté ne déclare abusifs que les loyers qui sont manifestement supérieurs aux loyers moyens réalisés sur le marché libre. Ce système autorise une adaptation raisonnable des loyers des anciens appartements à ceux des nouveaux, ce qui est souhaitable du point de vue de la politique du marché du logement. Outre l'adaptation aux loyers en usage sur le marché, l'arrêté permet évidemment aussi de reporter sur le loyer des prestations supplémentaires et l'augmentation des coûts, y compris une rémunération équitable du capital propre; de plus, le capital investi peut être adapté au renchérissement à raison de 40% des frais de premier établissement, de sorte qu'il est tenu compte du caractère de placement en valeur réelle des investissements immobiliers.

Le 7 juillet 1977, l'arrêté sur les abus a été prorogé de 5 ans et a subi certaines modifications. Il convient de relever surtout que dorénavant, le locataire peut non seulement attaquer une hausse de loyer, mais aussi, dans certaines conditions, demander une *baisse de loyer*. Le législateur a ainsi tenu compte du fait qu'aujourd'hui un loyer peut aussi être déclaré abusif lorsque le bailleur ne fait pas béné-

ficier le locataire de diminutions sensibles des coûts, notamment d'un abaissement du taux de l'intérêt hypothécaire.

Protection contre la résiliation de bail

Après la deuxième guerre mondiale, les logements soumis au contrôle des loyers faisaient en Suisse l'objet d'une rigoureuse protection contre la résiliation de bail. Le juge pouvait annuler les résiliations injustifiées et reporter celles qui étaient justifiées. La résiliation était admissible surtout lorsque le contrat avait été violé par le locataire, lorsque le bailleur avait besoin de l'appartement pour lui-même et lorsqu'un logement sous-occupé devait être cédé à une famille nombreuse. Ces règles devinrent caduques lors de la suppression du contrôle des loyers; mais le code des obligations fut alors complété par des dispositions sur la protection contre la résiliation de bail, qui étaient cependant plus faibles. L'article 267 a de ce code autorise le juge à prolonger le bail d'abord d'une année et, sous certaines conditions, de deux années encore lorsque la résiliation a pour le locataire des conséquences particulièrement graves que les intérêts du bailleur ne justifient pas. Le juge ne peut plus annuler une résiliation, pas plus qu'il ne peut prolonger le bail lorsque le locataire donne lieu à des plaintes justifiées ou lorsque le bailleur a besoin de l'appartement pour lui-même, des proches parents ou des alliés.

L'élaboration de l'arrêté sur les abus fit rebondir la discussion sur la protection contre la résiliation de bail. Les représentants des locataires ont souligné que ceux-ci ne pouvaient faire opposition que s'ils étaient protégés efficacement contre les résiliations injustifiées. C'est pourquoi l'arrêté sur les abus disposait qu'une procédure d'opposition favorable au locataire devait être suivie d'une période de deux ans pendant laquelle le bail ne pouvait être résilié. L'initiative populaire pour une protection efficace des locataires voudrait aller plus loin aussi dans ce domaine et, d'une manière générale, n'autoriser que les résiliations justifiées.

Comparaison avec l'étranger

Dans le cadre de la discussion qui a lieu actuellement en Suisse, l'Office fédéral du logement a étudié la législation sur la protection des locataires en vigueur dans cinq autres pays européens, à savoir la Suède, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Autriche. Ces recherches ont permis de constater l'absence d'une tendance unique en ce qui concerne la formation des loyers. Chacun des pays considérés possède certes des règles en cette matière, mais l'éventail de celles-ci, qui passe d'un large contrôle des loyers à la lutte contre les abus, ne va pas jusqu'à la liberté absolue dans la formation des loyers pour certaines choses louées.

Par contre, la tendance des législations étudiées est uniforme en ce qui concerne la protection contre la résiliation de bail. Toutes reposent sur l'obligation pour le bailleur de *motiver la résiliation*, c'est-à-dire de prouver qu'il a un intérêt justifié à dénoncer le contrat de bail, et sur la compétence attribuée à une autorité judiciaire ou administrative d'annuler une résiliation injustifiée. Les motifs qui rendent la résiliation admissible sont à peu près les mêmes dans les différentes législations; les plus importants sont la violation du contrat par le

locataire, les besoins personnels du bailleur et la transformation ou la démolition de la chose louée. En République fédérale d'Allemagne, la résiliation est facilitée lorsque le propriétaire habite le même immeuble que le locataire; dans ce cas, elle n'a en effet pas besoin d'être motivée.

Perspectives

La détente intervenue sur le marché du logement et la stabilisation des loyers ont eu pour effet de reléguer la discussion sur la protection des locataires au second plan des préoccupations politiques. Cette période de calme relatif devrait être mise à profit pour établir dans notre pays une réglementation durable de la protection des locataires. L'arrêté sur les abus représente une solution à la fois originale et équilibrée, qui tient équitablement compte des intérêts des deux parties lors de la fixation du loyer. Le prochain scrutin sur l'initiative pour une protection efficace des locataires montrera s'il faut poursuivre dans cette voie ou si le peuple suisse désire le retour au contrôle étatique des loyers.

Quant à la protection contre la résiliation de bail — en quelque sorte le « deuxième pilier » de la protection — le Conseil fédéral a donné l'assurance, dans son message sur l'initiative populaire (FF 1976 II 13215), qu'il se penchera sur ce problème dans le cadre de la refonte actuellement en cours des dispositions du code des obligations régissant le contrat de bail. Comme le montre l'étude comparative évoquée plus haut, la tendance en Europe est de ne plus permettre que le bail puisse être résilié sans conditions. Etant donné l'importance du logement pour le locataire et sa famille, il paraît justifié d'exiger que le bailleur motive sa résiliation et de mettre en balance les intérêts des deux parties au contrat. Dans ce contexte et pour que les principes de l'arrêté sur les abus continuent d'être valables, il faudrait refuser toute protection aux résiliations abusives. Nous pensons ici surtout à celles qui sont signifiées au locataire parce qu'il a réclamé des droits découlant du contrat de bail. Il est vrai que l'arrêté sur les abus prévoit qu'une procédure d'opposition favorable au locataire est suivie d'une période de deux ans pendant laquelle le bailleur ne peut pas résilier le bail; mais l'expérience montre que le recours à l'organe de conciliation n'intervient qu'en dernière extrémité, lorsque la détérioration des rapports entre les parties est déjà fort avancée. Il convient donc de chercher une solution permettant aux parties de discuter et de résoudre librement, sans subir de pressions, les problèmes quotidiens de la location, de l'utilisation de la buanderie à l'aménagement de la place de jeu pour les enfants, en passant par les comptes de chauffage. D'autre part, la résiliation devrait pouvoir exercer rapidement ses effets et ne pas être différée pendant des années dans les cas où le propriétaire justifie d'un intérêt légitime, notamment lorsque le locataire a violé le contrat.

Le renforcement de la protection contre la résiliation permettra à la Suisse de connaître une législation sur le contrat de bail qui tienne équitablement compte des intérêts des deux parties et soit valable aussi dans les périodes critiques. Un contrat type pour toute la Suisse, dont la conclusion est actuellement négociée entre les représentants des propriétaires et des locataires, pourrait régler les détails de cette législation et la faire progresser avec souplesse.