

# **Protection des locataires**

---

*VOTATION FÉDÉRALE  
DU 7 DÉCEMBRE 1986*

---

Fédération romande des locataires

# PROTECTION DES LOCATAIRES VOTATION FÉDÉRALE DU 7 DÉCEMBRE 1986

## Chapitre I : Bref rappel historique

### 1. Pendant la guerre 1939/40

1.1 Dès le premier septembre 1939, le Conseil fédéral disposa des pleins pouvoirs, notamment pour prendre les mesures utiles contre l'accaparement des marchandises, la hausse des prix et des loyers.

1.2 Dans le domaine du logement, il instaura un contrôle très sévère des loyers et une protection contre les congés injustifiés.

### 2. Après la guerre

2.1. Les pleins pouvoirs furent retirés au Conseil fédéral le 31 décembre 1952. Devant la pénurie de logements qui sévissait à ce moment-là, les Chambres fédérales proposèrent au peuple et aux cantons un additif constitutionnel sur le maintien du contrôle des prix et des loyers.

2.2. Durant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1953 au 31 décembre 1969, le peuple et les cantons adoptèrent quatre additifs constitutionnels maintenant des mesures de contrôle des prix et des loyers.

### 3. Assouplissements

Au fil des années, les mesures de contrôle furent progressivement assouplies. Certaines catégories d'immeubles furent libérées dès le 1.1.1954. Puis 4 demi-cantons ne connurent plus de mesures de contrôle ou de protection contre les congés. Dans les années 1960, la «surveillance des loyers» remplaça le contrôle par décisions de certains cantons. Dès le 1.10.1968 beaucoup de communes furent à leur tour libérées et la surveillance maintenue dans une minorité de localités. Enfin, dès le 19 décembre 1970, toutes mesures de surveillance des loyers et de protection contre les congés disparurent.

### 4. Manifestations de rue

4.1. Sous le régime de la surveillance, les loyers connurent une très forte progression. La liberté retrouvée incita de nombreux bailleurs à en abuser en haussant exagérément leurs loyers et en procédant à de nombreuses démolitions d'immeubles.

4.2 Ces agissements provoquèrent de vives réactions dans la population. Des manifestations de rue se produisirent dans la plupart des grandes villes du pays.

## **5. La lutte contre les abus**

5.1. Devant cette montée de protestations, le Parlement décida de réintroduire des mesures contre les abus dans le secteur locatif, notamment dans les communes souffrant de pénurie de logements et de locaux commerciaux.

5.2. A une majorité de plus de 85 % et à l'unanimité des cantons, un nouvel article constitutionnel fut adopté le 5 mars 1972. Le 30 juin 1972, un arrêté fédéral urgent entra en vigueur. (voir ch. 2)

## **6. Caractéristiques des divers régimes**

6.1. **Le contrôle des loyers** : les loyers sont bloqués à une date déterminée. Ils ne peuvent être augmentés que par une décision de hausse générale prise par le Conseil fédéral ou par des autorisations particulières accordées par les cantons, selon des critères très précis.

6.2. **La surveillance des loyers** : en principe, les loyers sont libres, mais le bailleur doit annoncer toute hausse sur une formule officielle. Un double de celle-ci doit être adressé à l'instance administrative désignée par le canton. Le locataire peut contester cette hausse auprès de cette instance et cette dernière peut, d'office, abaisser un loyer qu'elle estime abusif.

6.3. **Les mesures contre les abus** : comme sous la surveillance, les loyers sont libres mais l'usage de la formule est obligatoire. Le droit de recours judiciaire est reconnu au locataire. Par contre, l'Etat ou la Commune n'ont aucun pouvoir d'intervention.

## **7. La protection contre les congés**

7.1. Sous le contrôle et la surveillance des loyers, le locataire pouvait s'opposer à un congé reçu. L'instance administrative désignée par le canton pouvait l'annuler s'il n'était pas justifié. La loi fixait précisément les conditions dans lesquelles le congé était ou n'était pas justifié.

7.2. Les mesures contre les abus fixent les conditions particulières dans lesquelles le locataire est protégé contre un congé. (voir ch. 2)

## **8. Initiatives des associations de locataires et de consommateurs**

8.1. Devant cet assouplissement continu des mesures fédérales de protection, les organisations de locataires et de consommateurs ont lancé plusieurs initiatives populaires :

– La première en 1955, par l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse. Un contre-projet lui fut opposé. Elle emporta la majorité des votants mais pas celle des cantons. Le contre-projet fut rejeté.

– La seconde en 1970, par le Mouvement populaire des familles et un grand nombre d'organisations de toutes tendances. Elle s'intitulait « Pour

le droit au logement et la protection de la famille». Elle atteint 48 % des votants et la majorité dans 8 cantons.

– La troisième en 1977, par la Fédération suisse des locataires et le MPF. Elle s'intitulait « Pour une protection efficace des locataires ». Un contre-projet lui fut à nouveau opposé. Initiative et contre-projet furent rejetés, notamment à cause de l'interdiction du « double oui ».

## **Chapitre II : La situation juridique actuelle**

### **1. La constitution**

1.1. Le droit actuel se fonde sur l'article 34 septies qui a été accepté en votation populaire le 5 mars 1972. Son premier alinéa donne à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale des contrats-cadres pris en commun par les associations de bailleurs et de locataires. Il est resté lettre morte, aucune disposition d'application n'ayant été promulguée. Par ailleurs, les négociations entre associations de bailleurs et de locataires n'ont jamais abouti, notamment par l'obstruction des bailleurs.

1.2 L'alinéa 2 a la teneur suivante :

« La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigées par les propriétaires. Les mesures prises ne seront applicables que dans les communes souffrant de pénurie de logements et de locaux commerciaux. »

Cet alinéa est la base de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif AMSL.

1.3. Pour le surplus, l'article 64 de la constitution donne à la Confédération la compétence générale de légiférer en matière de droit civil.

### **2. La situation actuelle en matière de congés**

2.1. L'article 267 du code des obligations fixe les modalités de la résolution du bail. Il n'impose aucune restriction à la liberté de donner le congé. En particulier, la résiliation n'a pas besoin d'être motivée ni justifiée et le locataire ne peut contester un congé juridiquement valable, même s'il est manifestement un prétexte ou une mesure de représailles.

2.2 Seule exception, l'AMSL confère au locataire qui conteste une hausse de loyer une certaine protection contre les risques de résiliation. En effet, ses articles 18, 24 et 28 prévoient des cas de nullité du congé :

lorsqu'il est donné à l'occasion d'une majoration de loyer, durant la procédure de conciliation et la procédure judiciaire, ou encore durant les deux ans qui suivent une procédure qui a abouti à une conciliation ou dans laquelle le propriétaire a partiellement échoué. De plus, de l'article 31 AMSL on peut déduire la nullité d'un congé dit de représailles. De surcroît, ces articles ont fait l'objet d'une jurisprudence mouvante. Dans l'ensemble, ils se montrent bien insuffisants à protéger le locataire contre les risques de résiliation.

2.3. Le congé peut avoir des conséquences dramatiques pour le locataire et sa famille. En période de pénurie, le locataire a les plus grandes difficultés à se reloger à des conditions acceptables. Les jeunes familles, les personnes âgées et les locataires à revenu modeste sont les plus touchés. En outre, un déménagement peut avoir des conséquences fâcheuses sur la vie scolaire des enfants ou la santé des personnes âgées. Il en va de même pour les locataires de locaux commerciaux qui peuvent être ruinés par un départ forcé. (Voir à ce propos le « Livre blanc de l'insécurité des locataires » intitulé « DEHORS » et édité par la Fédération suisse des locataires.)

2.4. La crainte permanente de recevoir son congé influence fortement le locataire qui hésite à défendre ses droits. Les quelques articles de l'AMSL cités plus haut ne lui confèrent qu'une protection toute relative et temporaire.

### **3. La prolongation du bail**

3.1. Selon les articles 267 lit. a à f du code des obligations, le locataire qui reçoit un congé peut, par le biais d'une procédure judiciaire, requérir la prolongation de son bail. Celle-ci n'est accordée que si le preneur démontre l'existence de conséquences pénibles pour lui ou sa famille et pour autant que le bailleur ne soulève pas les exceptions prévues par la loi.

3.2. Cette prolongation du bail ne consiste pas en l'annulation d'un congé, mais d'un répit dans le temps. Il s'agit d'un délai de grâce d'une année au maximum pour les baux d'habitation et deux ans pour les baux commerciaux. Une seconde prolongation est prévue par la loi mais dans les faits elle n'est guère accordée.

### **4. La situation actuelle en matière de loyers et autres prétentions abusifs.**

4.1. L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif AMSL est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1972. Il a été promulgué pour une durée initiale de 5 ans, puis prorogé à diverses reprises. Il est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987.



Cet AMSL et son ordonnance d'exécution fixent les règles qui définissent les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs. Ils déterminent la procédure de contestation.

4.2. Le calcul des loyers, tel qu'il est défini par l'AMSL et précisé par la jurisprudence, présente dans l'ensemble de nombreuses lacunes et insuffisances. Ainsi, par exemple, en cas de changement de locataire, le bailleur peut augmenter le loyer pratiquement sans aucune restriction...

4.3. Le caractère temporaire de cet arrêté fait apparaître sa fragilité.

## **5. Les communes non soumises à l'AMSL**

5.1. Conformément à l'article constitutionnel, l'AMSL n'est applicable que dans les communes souffrant de pénurie. Le cercle de ces communes est défini par des ordonnances du Conseil fédéral, après consultation des gouvernements cantonaux.

5.2. La Suisse compte 3'022 communes. Sur ce nombre, 1'669 sont soumises à l'AMSL et 1'353 (soit le 45 %) n'y sont pas soumises.

5.3. 17 cantons, représentant 1'087 communes, ont leur territoire totalement soumis. Ce sont les cantons et demi-cantons de : Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, les deux Appenzell, St-Gall, Tessin, Neuchâtel, Genève et Jura.

5.4. 9 cantons ou demi-cantons ont leurs communes partiellement soumises. Ce sont : Zurich, Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud et Valais, totalisant 582 communes.

5.5 La désignation des communes soumises ou non est généralement totalement arbitraire, la détermination du degré de pénurie étant elle-même sujette à caution.

5.6. Il est difficile d'admettre que le comportement d'un bailleur constitue un abus dans telle commune et un acte parfaitement licite trois kilomètres plus loin.

5.7. Il est non moins difficile d'admettre qu'une partie importante des locataires sont sans défense aucune contre les abus dont ils peuvent être les victimes. Ils sont placés devant le choix d'accepter toute hausse ou toute prétention abusive des propriétaires ou de déménager. Or, trouver un autre logis dans un village peut être aussi impossible que dans une ville. De même, ils ne peuvent recourir à la loi pour demander une baisse de loyer lorsque les circonstances la rendraient équitable.

5.8. Il est pour le moins choquant qu'un Etat de droit admette que des citoyens soient traités différemment selon qu'ils habitent ici ou là, alors que leurs conditions et leur insécurité sont semblables.

## Chapitre III : Le nouveau droit

### 1. Généralités

1.1 Le droit actuel, nous venons de le voir, n'offre au locataire qu'une protection insuffisante :

- le bailleur peut donner le congé sans motif, au mépris de la bonne foi ou en guise de représailles ;
- la prolongation du bail ne représente généralement qu'un délai de grâce insuffisant pour le locataire ;
- la législation contre les abus dans le secteur locatif, applicable à une partie seulement du territoire suisse, n'a pas permis de lutter efficacement contre les loyers excessifs.

1.2. Confrontées quotidiennement à ces lacunes, les associations de locataires, regroupées dans la Fédération suisse ont déposé, le 27 mai 1982, une initiative populaire « Pour la protection des locataires. » (Ci-après l'initiative).

Cette initiative, aujourd'hui retirée, demandait que la Confédération prenne des dispositions – applicables à l'ensemble du territoire suisse – pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions « inéquitablement » du bailleur et contre les congés « injustifiés ».

1.3. A cette initiative, les Chambres fédérales ont opposé un contre-projet dont la teneur est la suivante :

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs et sur l'annulabilité des congés abusifs ainsi que sur la prolongation limitée dans le temps du bail. »

Dans son Message du mois de mars 1985, le Conseil fédéral proposait en outre une révision du chapitre du code des obligations consacré au bail à loyer ainsi qu'une loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif destinée à remplacer l'AMSL de 1972.

Les Chambres ont décidé de renvoyer la révision de ces deux textes légaux après la votation populaire sur l'article constitutionnel. Le 7 décembre 1986, le corps électoral se prononcera donc uniquement sur la modification de l'article 34 septies de la constitution.

### 2. La protection contre le congé

2.1. La résiliation d'un bail est d'ordinaire très lourde de conséquences pour le locataire. Il semblait en conséquence élémentaire d'exiger du bailleur qu'il motive sa décision de donner congé et juste de permettre au locataire de faire annuler une résiliation qui ne reposait pas sur des

raisons valables. C'est précisément ce que les associations de locataires demandaient dans leur initiative. Selon celle-ci, le bailleur aurait dû indiquer les raisons pour lesquelles il résilie le bail et, le cas échéant, prouver les faits qui, selon lui, justifient sa décision.

2.2. Le contre-projet des Chambres prévoit que le juge peut annuler un congé «abusif»; cette notion est plus étroite que celle de congé «injustifié» utilisée par les initiants.

2.3. Si l'on se réfère au Message du Conseil fédéral de mars 1985, le congé est abusif lorsqu'il contrevient aux règles de la bonne foi, notamment lorsque le motif est manifestement un prétexte.

Le congé est en particulier nul lorsqu'il est donné par le bailleur :

- soit parce que le locataire fait valoir de bonne foi des prétentions découlant du bail ;
- soit dans le but d'imposer une modification unilatérale du bail défavorable au locataire ou une adaptation du loyer ;
- enfin, lorsque ce congé intervient durant une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire ou dans les trois ans (au lieu de deux actuellement) à compter de la fin du litige.

Le Conseil fédéral propose en outre une amélioration des dispositions sur la prolongation du bail. La durée de celle-ci passerait à quatre ans au maximum (au lieu de trois) pour un bail d'habitation et à six ans (au lieu de cinq) pour des locaux commerciaux. Les moyens permettant au bailleur de s'opposer à une prolongation seraient quelque peu réduits.

### **3. Protection contre les loyers et prétentions abusifs**

3.1. L'initiative de la Fédération suisse des locataires se proposait de combattre les loyers inéquitables. Un loyer ne devait être considéré comme équitable que s'il visait à couvrir les charges et assurer au propriétaire un rendement raisonnable de son investissement.

3.2. Comme en matière de congé, le contre-projet de l'Assemblée fédérale se limite à lutter contre les abus. Selon le Message du Conseil fédéral, il s'agit de reprendre, (sous forme d'une loi dont l'application n'est pas limitée dans le temps,) le contenu de l'AMSL. Cette loi serait applicable dans toutes les communes du pays.

### **4. Résumé**

La proposition qui sera soumise au peuple et aux cantons le 7 décembre prochain vise donc :

- à maintenir la compétence pour la Confédération de prendre des mesures contre les abus dans le secteur locatif ;
- à compléter ces mesures par une protection contre les congés abusifs ;
- à étendre ces mesures à l'ensemble du territoire suisse.



## **5. Conclusion**

5.1. A deux reprises déjà, les locataires de Suisse ont fait les frais de la procédure actuelle de vote sur le plan fédéral. Lorsque, comme en l'espèce, un contre-projet est opposé à une initiative constitutionnelle, le corps électoral doit choisir entre l'un ou l'autre des projets; une seule réponse par l'affirmative est admise alors que deux réponses négatives le sont; si aucune des deux variantes ne recueille la majorité du peuple et des cantons, c'est le statu quo qui l'emporte, même s'il y a une large majorité pour le changement !

5.2. Ce système de vote a été très largement critiqué et il est question de le modifier. Toutefois, il était exclu que l'initiative de la Fédération suisse des locataires soit soumise au scrutin populaire après la révision de la procédure de vote.

5.3. Craignant de renouveler les fâcheuses expériences du passé, la majorité des délégués de la Fédération suisse a décidé de retirer l'initiative et de soutenir le contre-projet.

5.4. Ce contre-projet ne répond que partiellement aux vœux des initiants, mais il représente une amélioration sensible de la base constitutionnelle actuelle. Il mérite donc d'être soutenu.

5.5. Les associations de locataires espèrent que le peuple et les cantons l'approuveront à une large majorité. Cela démontrera la volonté du souverain d'assurer aux locataires de ce pays la sécurité à laquelle ils aspirent. Cette volonté populaire ne manquera pas d'avoir une influence sur les travaux parlementaires qui suivront ce scrutin et fixeront le statut des locataires pour les prochaines décennies.

Lausanne, septembre 1986.

**Fédération romande des locataires.**