

TOUS DROITS DE
REPRODUCTION RÉSERVÉS

EXPOSE INTRODUCTIF

par

Raymond JEANPRETRE,

Professeur à l'Université de Neuchâtel

Cet exposé sera consacré à la présentation des lois qui régissent le bail à loyer. On peut les ranger sous trois rubriques : le droit ordinaire (1), la législation exceptionnelle (2) et le droit des HLM (3). Un nouveau droit du bail est en voie d'élaboration.

Un tableau des lois actuellement en vigueur est annexé à ce résumé.

1. Le droit ordinaire

Le droit ordinaire (droit commun) du bail est un chapitre du Code des Obligations (CO) de 1911 (art. 253 à 274). Ses dispositions reprennent sans grand changement la réglementation d'un premier code, celui de 1881. Depuis 1911, ce droit n'a subi qu'une seule modification : celle de 1970/71 sur la prolongation du bail. J'y reviendrai.

Abstraction faite de la prolongation, le droit commun est libéral. Presque toutes ses règles sont dispositives. Les parties ont toute liberté d'y déroger. Sur le montant du loyer, le droit de donner congé, l'état de la chose louée, etc., les contractants peuvent convenir ce qu'ils veulent. La liberté contractuelle, rappelons-le, est une liberté juridique. En fait, les circonstances particulières du cas et la situation du marché (pléthore ou pénurie de logements) permettent souvent à une partie de dicter ses conditions à l'autre.

Il est surprenant que le droit ordinaire soit resté presque inchangé pendant un siècle (1881-1980) qui a connu tant de bouleversements économiques et sociaux. L'explication est simple : fréquemment, une législation exceptionnelle a supplanté le droit commun.

2. La législation exceptionnelle

Sur le bail, nous connaissons une loi de droit commun, mais nous avons connu d'innombrables actes de législation extraordinaire, constamment modifiés ou remplacés. Cette législation n'a jamais régi toute la matière du bail. Sur les points qu'elle régleme, elle l'emporte sur le droit commun. Elle est rarement d'application générale. Elle vaut pour certains baux dans certaines régions.

La Suisse a connu une période de législation exceptionnelle pendant et après la première guerre mondiale (1914-1925), une autre après la dévaluation du franc (1936-1939).

Avec la deuxième guerre mondiale commence une période de législation exceptionnelle qui va durer 31 ans (1939-1970). Elle intéresse principalement le loyer et la durée du bail.

Les loyers sont d'abord soumis au régime du contrôle (administratif). Ils sont bloqués à leur niveau d'avant-guerre. Le Conseil fédéral autorise, par petits paquets, des augmentations générales. Dans l'échelle 1939 = 100, les loyers ont passé à 136¹/₄ en 1963. Sont exemptés du contrôle - pour encourager la construction - les immeubles construits après 1946. De 1961 à 1966, petit à petit, le contrôle est supprimé. La suppression est absolue dans certaines régions. Dans d'autres, les villes notamment, elle fait place au régime de la surveillance. Dans ce système, les hausses de 5% par an sont autorisées sans formalité; plus élevées, le preneur peut les contester.

Sur la durée du bail, la législation exceptionnelle connaît des règles dites de protection contre le congé (Kündigungsschutz). Si le bailleur ne peut justifier d'un intérêt légitime à l'extinction du bail, le locataire peut obtenir l'annulation du congé. Le champ d'application de la règle a varié. Il relèvera d'abord des cantons. Il coïncidera ensuite avec celui des dispositions sur le contrôle ou la surveillance.

En décembre 1970, la législation exceptionnelle née de la deuxième guerre mondiale prend fin. Elle laisse un souvenir dans le droit commun. C'est la prolongation des

baux (art. 267a ss CO), forme atténuée de la protection contre le congé. M. Reymond vous en entretiendra.

Sur le montant du loyer, la liberté contractuelle devient complète. Pour les bailleurs, c'est le retour à l'âge d'or. Il dure peu. Les loyers augmentent. Les locataires s'émeuvent et s'agitent. Le Parlement intervient. Sur une nouvelle base constitutionnelle (art. 34 septies, al. 2; votation populaire du 5.3.1972), il élabore - hâtivement - une nouvelle loi exceptionnelle. C'est l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL), du 30 juin 1972, encore en vigueur aujourd'hui. M. Corboz lui consacrera son rapport.

3. Le droit des HLM

Les pouvoirs publics encouragent la construction et la rénovation de logements destinés aux personnes de condition modeste. Ils allouent des subventions, accordent ou cautionnent des prêts. Sur les HLM, il existe un droit fédéral et des droits cantonaux, législation abondante et touffue. Dans le tableau annexé à ce résumé, je me suis borné à mentionner - à titre d'exemple - la dernière loi fédérale ad hoc.

Le droit des HLM est avant tout une réglementation administrative sur l'octroi des subventions. Il intéresse aussi les rapports entre bailleur et locataire. Le loyer maximum est fixé au départ par l'autorité qui accorde la subvention;

on ne peut l'augmenter qu'avec son consentement. Soumis à un contrôle administratif, les loyers HLM ne sauraient être abusifs. Ils ne sont donc pas soumis à l'AMSL.

Les HLM sont nombreux (20000 à 30000 à Genève). La législation ad hoc est donc importante. Elle est malheureusement d'une complexité décourageante. On ne pourrait guère la présenter qu'en se limitant à une seule "action" d'encouragement à la construction (fédérale ou cantonale). Nous y avons renoncé.