
LE NOUVEAU DROIT DU BAIL A LOYERINTRODUCTION

par Jean GUINAND,

professeur à l'Université de Neuchâtel

L'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1990 de la loi du 15 décembre 1989 modifiant le Code des obligations aux chapitres du bail à loyer et du bail à ferme met fin à plus de 50 ans de législation spéciale en matière de bail portant sur des logements d'habitations et des locaux commerciaux. Tout contrat de bail à loyer est désormais régi uniquement par les articles 253 et suivants du Code des obligations.

I. Bref rappel historique

- Une législation exceptionnelle pendant la première guerre mondiale (1914-1925), après la dévaluation du franc (1936-1939), durant et après la deuxième guerre mondiale (1939-1970) a soumis les loyers à des régimes de blocage, de contrôle et de surveillance. Elle a également limité le droit du bailleur de résilier les baux d'appartement et de locaux commerciaux.
- Le régime issu de la deuxième guerre mondiale a pris fin en décembre 1970.
- Une loi du 24 juin 1970 (entrée en vigueur le 19 décembre 1970) modifiant le Code des obligations a introduit les articles 267a à 267f permettant la prolongation judiciaire des baux d'habitations et des locaux commerciaux. Il s'agissait de la première modification depuis 1911.
- Le 5 mars 1972, le peuple et les cantons acceptaient une modification de la Constitution (art. 34 septies sur la protection des locataires). Selon cette disposition, la Confédération était autorisée à légiférer contre les loyers abusifs dans les régions où sévissait la pénurie de logements et de locaux commerciaux. La Confédération était également

autorisée à édicter des dispositions sur la déclaration de force obligatoire des conventions-cadres ou des contrats-cadres conclus entre associations de propriétaires et de locataires.

- Le 7 juillet 1972 entré en vigueur l'AMSL adopté le 30 juin 1972 par les Chambres fédérales en référence au nouvel article constitutionnel. Complété par une Ordonnance, l'AMSL devait rester en vigueur pendant 5 ans. Il a été prolongé trois fois (avec quelques modifications), en 1977, en 1982 et en 1987.
- Suite au dépôt d'une initiative populaire pour la protection des locataires en 1982, le Conseil fédéral adresse aux Chambres un Message en date du 27 mars 1985. Il propose le rejet de l'initiative populaire, mais présente un contre-projet d'articles constitutionnels. Il propose par ailleurs une révision du Code des obligations et soumet enfin un projet de loi sur les abus dans le secteur locatif destiné à remplacer l'AMSL.
- Suivant le Conseil fédéral, les Chambres adoptent le contre-projet. L'initiative populaire est retirée et le contre-projet est accepté par le peuple et les cantons le 7 décembre 1986.
- Le nouveau droit matrimonial entre en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Il introduit dans le Code des obligations un nouvel article 271a relatif à la protection du logement de la famille.

II. Genèse de la loi du 15 décembre 1989

- Dès 1977, le Conseil fédéral envisage une révision du Code des obligations au chapitre du bail à loyer. Préparé par une commission d'experts, un avant-projet prévoyant une modification du Code des obligations et l'adoption d'une loi destinée à remplacer l'AMSL est mis en consultation.
- Suite au dépôt de l'initiative populaire de 1982 et dans la volonté du Conseil fédéral de présenter à la fois un contre-projet constitutionnel et une révision législative, un groupe de travail reprend l'avant-projet de la commission d'experts. Ces travaux aboutissent au Message du 27 mars 1985 mentionné plus haut.
- Estimant que la question constitutionnelle doit être tranchée en premier, le Conseil des Etats, conseil prioritaire, s'occupe d'abord de l'initiative populaire et du contre-projet et décide de surseoir à l'examen des projets législatifs jusqu'à l'issue du scrutin constitutionnel.
- Le contre-projet du Conseil fédéral et des Chambres fédérales ayant été accepté, la commission du Conseil des Etats reprend l'examen des propositions législatives du Conseil fédéral au printemps 1987. Elle propose d'intégrer les propositions contenues dans le projet de loi sur les abus dans les dispositions du Code des obligations relatives

au contrat de bail. Elle propose par ailleurs d'insérer les dispositions pénales prévues par le Conseil fédéral dans le Code pénal en y introduisant deux nouveaux articles 325bis et 326bis. Le Conseil des Etats a suivi les propositions de sa commission et adopté un texte remanié à la session de juin 1988. Le Conseil national s'est rallié à la forme législative proposée, a modifié le projet du Conseil fédéral et du Conseil des Etats en apportant un certain nombre d'amendements de fond et adopté son texte en mars 1989.

- Le vote final de la loi revisant le Code des obligations, après élimination des divergences, est intervenu le 15 décembre 1989. Il n'a pas été fait usage du droit de référendum contre cette loi.
- Le Conseil fédéral a alors adopté le 9 mai 1990 une Ordonnance d'application sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux.
- Le Code des obligations révisé et l'Ordonnance d'exécution sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1990. L'AMSL et son Ordonnance d'application ont été abrogés à la même date.

III. Caractéristiques du nouveau droit du bail

- Le nouveau droit du bail se caractérise essentiellement par le fait qu'il entre dans la législation ordinaire. Il n'est plus limité dans le temps ou dans l'espace. Seul l'art. 270 al. 2, qui permet aux cantons, en cas de pénurie de logements, de rendre obligatoire l'usage de la formule officielle pour la conclusion de tout nouveau bail, porte atteinte à ce principe. Cette disposition a été introduite dans le débat parlementaire suite à deux initiatives cantonales.
- L'insertion des dispositions relatives aux loyers abusifs et autres prétentions abusives du bailleur dans le cadre des obligations introduit dans le droit des contrats des règles de nature particulière (en fait celles qui figuraient dans l'AMSL) et pour lesquelles le Conseil fédéral estimait devoir prendre des mesures d'exécution (en fait celles qui figuraient dans l'Ordonnance d'application de l'AMSL). La révision du CO présentée par le Conseil fédéral dans son Message ne prévoyait pas de mesures d'exécution. Seule la loi qui devait régir les dispositions sur les loyers abusifs donnait au Conseil fédéral la compétence d'édicter les prescriptions d'exécution nécessaires. Le Conseil des Etats avait proposé de s'y tenir. Finalement, le Conseil national a adopté le 3^e alinéa de l'art. 253a. Selon cette disposition, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution s'agissant des dispositions concernant les baux d'habitations et de locaux commerciaux. L'Ordonnance du 9 mai 1990 s'en tient pour l'essentiel aux questions relatives aux loyers et aux charges. Elle traite cependant également du champ d'application des dispositions légales (art. 1 et 2), de certaines définitions (art. 3 et 10), de la formule à utiliser en cas de résiliation (art. 9), des autorités de conciliation (art. 21 à 23) et introduit des règles de droit transitoire (art. 26).

Avant le 1^{er} juillet 1990, le droit du bail était régi par trois textes : le CO, l'AMSL et l'OSL. Il est désormais régi par deux textes : le CO et l'OBLF.

- Le nouveau droit du bail contient des règles détaillées d'organisation du contentieux et de procédure (art. 274 à 274g CO). Le chapitre relatif aux autorités et à la procédure fait l'objet d'un exposé distinct.
- Sur le fond, le nouveau droit se caractérise par un renforcement de la protection des locataires. Il réalise ainsi le mandat constitutionnel qui donne à la Confédération le droit de légiférer contre les abus en matière de bail. Les nombreuses dispositions de droit impératif contenues dans la loi limitent considérablement la liberté contractuelle des parties (voir sur ce point l'article de M. Roncoroni dans Mietrechtspraxis 1990, p. 76 ss). Soucieux de redonner davantage d'autonomie, si ce n'est aux particuliers, du moins aux organisations de défense des locataires et des propriétaires, le Conseil des Etats avait proposé de permettre à ces organisations de déroger aux dispositions impératives de la loi dans des contrats-cadres. Le Conseil national a rejeté cette proposition mais adopté une motion demandant au Conseil fédéral de mettre en oeuvre dans les meilleurs délais une législation d'application de l'art. 34 septies al. 2 de la Constitution. Le Conseil des Etats s'y est rallié. Le Conseil fédéral a récemment indiqué que l'Office fédéral du logement, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice, préparait un projet de loi concernant la déclaration conférant force obligatoire générale aux contrats-cadres de bail. Le contrat-cadre romand pourrait être le premier à en bénéficier.

IV. Champ d'application du nouveau droit

- La question de l'application dans le temps du nouveau droit fait l'objet de l'étude spéciale des questions de droit transitoire.
- Le nouveau droit s'applique à tous les contrats de bail soumis au droit suisse (voir l'art. 119 de la LDIP). Les dispositions impératives relatives aux baux d'habitations et de locaux commerciaux s'appliquent à tous les baux portant sur des immeubles situés en Suisse, l'application d'un éventuel droit étranger ne pouvant tout au plus être envisagé que si ce droit n'est pas contraire aux dispositions impératives du droit suisse (voir art. 18 LDIP).
- Le champ d'application quant à l'objet et à la nature du contrat est précisé aux art. 253a et 253b (pour le contrat de bail à loyer) et aux art. 276 et 276a (pour le contrat de bail à ferme) de même qu'aux art. 1 et 2 de l'Ordonnance d'application.

- S'agissant des dispositions concernant les baux d'habitations et de locaux commerciaux, elles s'appliquent, selon l'art. 253a al. 1, aussi aux choses dont l'usage est cédé avec ces habitations ou locaux commerciaux. L'art. 1^{er} de l'Ordonnance précise qu'il s'agit notamment des biens mobiliers, garages, places de stationnement extérieures ou souterraines de même que des jardins.
- Les dispositions concernant les baux d'habitations et de locaux commerciaux ne s'appliquent pas aux appartements de vacances loués pour trois mois ou pour une période inférieure (art. 253a al. 2).
- Les dispositions concernant la protection contre les loyers abusifs ne s'appliquent pas aux baux d'appartements et de maisons familiales de luxe comprenant 6 pièces ou plus (cuisine non comprise) (art. 253b al. 2, repris par l'art. 2 al. 1 OBLF qui précise qu'il s'agit des art. 269 à 270e; sur la notion de logement de luxe, voir Lachat/Micheli, p. 56, 57 et les réf. cit.).
- Les dispositions relatives à la contestation des loyers abusifs ne s'appliquent pas aux locaux d'habitations en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité (art. 253b, al. 3). L'Ordonnance précise quels sont les articles de la loi et de l'Ordonnance qui seuls sont applicables dans ce domaine aux logements subventionnés.
- Enfin, les dispositions sur la protection contre les loyers abusifs s'appliquent par analogie aux baux à ferme non agricoles et à tous les contrats mixtes qui présentent un aspect prépondérant de bail à loyer (art. 253b al. 1).