

La déclaration de force obligatoire générale des contrats-cadres de baux à loyer

Autor(en): **Nell, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **66 (1974)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385730>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La déclaration de force obligatoire générale des contrats-cadres de baux à loyer

Par A. Nell, docteur en droit, chef du Service des questions de législation et d'exécution du Secrétariat général DFEP

Conférence présentée le 13 mars 1974 à la séance de la commission romande de la Convention du logement

Permettez-moi d'abord de faire quelques remarques sur les concepts du contrat-cadre de bail à loyer et sur la déclaration lui conférant la force obligatoire générale.

Vous savez que pour louer un logement, bailleur et locataire concluent un contrat qui règle les détails de la location. Il s'agit là du contrat de bail individuel qu'il convient de distinguer du contrat-cadre de bail à loyer. Comme on sait, vos organisations ont conclu en 1970 une convention. Elle a servi de base à l'élaboration d'un contrat de bail type, c'est-à-dire à l'élaboration d'un contrat-cadre de bail à loyer, au sens du projet de loi mis en discussion. Ce contrat-cadre s'appliquera aux contrats de bail individuels. Il contient notamment des dispositions régissant la garantie d'un bail d'une durée de trois ans, les modalités de résiliation protégeant le locataire et la possibilité pour ce dernier de résilier prématurément le contrat de bail. Il prévoit aussi une commission paritaire de conciliation qui règlera les contestations pouvant surgir entre bailleurs et locataires. Il incombera à ladite commission de chercher à résoudre d'une façon équitable pour les deux parties toute question relative au bail et de tendre à un arrangement raisonnable. Les parties contractantes s'engagent à se servir de tous les moyens d'action prévus par les statuts pour faire respecter par leurs membres les dispositions du contrat-cadre de bail à loyer. Les membres de vos organisations appliqueront donc les dispositions du contrat-cadre de bail à loyer lors de la conclusion de contrats de bail individuels.

Il va sans dire que des tiers, c'est-à-dire des bailleurs et des locataires qui ne sont pas membres de vos organisations, peuvent aussi appliquer le contrat-cadre de bail à loyer au cas d'espèce. Ils ne peuvent cependant y être obligés.

Le présent projet de loi vise donc à donner la possibilité d'obliger, sous certaines conditions, bailleurs et locataires, qu'ils soient ou non membres de vos organisations, à appliquer le contrat-cadre au cas d'espèce; en d'autres termes, la force obligatoire générale est alors conférée au contrat-cadre de bail à loyer. Le projet de loi décrit en détail les conditions dans lesquelles la force obligatoire générale peut être conférée au contrat-cadre.

Une seconde remarque préliminaire: le projet de loi a été soumis pour avis aux cantons, aux organisations de l'économie et aux partis politiques. Nous avons reçu des réponses et des propositions de modifications. Pour des raisons compréhensibles, le résultat de la procédure de consultation n'est pas encore connu. En effet, le délai arrivant à échéance à la fin de février, les réponses nous sont parvenues les derniers jours de ce mois-là et parfois même plus tard. Il n'a pas non plus été possible à ce jour d'examiner les diverses propositions. Vous comprenez donc pourquoi je ne suis pas en mesure pour le moment de me prononcer à ce sujet.

Permettez-moi maintenant d'entrer brièvement en matière sur les principaux aspects du projet de loi.

En premier lieu, il convient de rappeler que, selon le nouvel article 34septies, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale, la Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords à l'amiable et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions sur la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables. La déclaration de force obligatoire générale n'est admissible que si elle tient raisonnablement compte des intérêts légitimes des minorités et des diversités régionales et si elle ne porte pas non plus atteinte à l'égalité devant la loi ni à la liberté d'association. Il s'agit donc de créer la loi d'exécution de cette disposition constitutionnelle.

Mais une question fondamentale se pose d'emblée. *La déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres de baux à loyer a-t-elle encore une signification à l'heure actuelle?* Il convient de relever que cette déclaration avait été conçue à l'origine comme solution de rechange à la réintroduction du régime de la protection des locataires. On attendait de cette déclaration qu'elle contribuât à instaurer la paix du logement. Elle avait pour but d'empêcher que ceux qui occupent une forte position économique, notamment les bailleurs ou les propriétaires d'immeubles, ne se livrent à des abus.

Par la suite, lorsqu'ils traitèrent l'article constitutionnel sur la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres de baux à loyer, les Conseils législatifs le complétèrent par un nouvel alinéa selon lequel la Confédération édicte des prescriptions visant à protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prétentions des bailleurs. L'arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif se fonde sur ledit alinéa. D'une part, la situation du locataire dans le contrat de bail est améliorée d'une façon générale; d'autre part, l'arrêté fédéral contient des dispositions qui précisent les conditions dans lesquelles des loyers et d'autres prétentions des bailleurs sont abusifs.

Il convient en outre de relever qu'une initiative populaire pour une protection efficace des locataires a été déposée le 30 juin 1973. Elle prévoit qu'une nouvelle disposition devrait être insérée dans la constitution fédérale, selon laquelle la Confédération édicte des dispositions sur les loyers immobiliers et sur la protection des locataires contre les résiliations injustifiées et les prétentions abusives. Les loyers des choses louées pour la première fois sont soumis à autorisation. Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé sur cette initiative.

Cela soulève cependant le problème de la relation entre la déclaration conférant force obligatoire générale aux contrats-cadres de baux à loyer, d'une part, et les dispositions en vigueur visant à protéger les locataires ainsi que la nouvelle initiative, d'autre part. A notre avis, les dispositions concernant la protection des locataires ne rendent pas superflue la déclaration conférant force obligatoire générale aux contrats-cadres de baux à loyer. L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif prévoit expressément qu'en règle générale les loyers ne sont pas abusifs s'ils n'excèdent pas les limites recommandées dans les conventions-cadres en matière de baux à loyer, conclues entre les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables. Les contrats-cadres de baux à loyer et la déclaration leur conférant force obligatoire générale ont donc aussi leur raison d'être à côté de la législation visant à réprimer les abus. En revanche, on ne saurait contester qu'en acceptant l'initiative et en instituant de ce fait un contrôle intégral des loyers, le loyer ne peut être, sur le plan matériel, fixé définitivement par un accord des parties dans une convention-cadre en matière de baux à loyer. Lorsque la chose est louée pour la première fois, ou s'il s'agit de hausses de loyer, la fixation du loyer dépend au contraire de l'approbation de l'autorité compétente. Toutefois, il convient de ne pas oublier que, théoriquement – je dis bien théoriquement – il n'y a pas que le loyer qui ait besoin d'être fixé dans un contrat-cadre. Toutes les questions qui font l'objet d'un bail à loyer individuel peuvent être réglées dans un contrat-cadre. On peut aussi concevoir des contrats-cadres n'indiquant pas le montant du loyer. En ce qui concerne les résiliations, la situation est analogue. Selon l'initiative, le congé donné par le bailleur sans justes motifs est annulé; s'il est justifié, mais entraîne des conséquences pénibles pour le preneur, il peut être différé dans son terme ou annulé. Théoriquement – je tiens à le répéter – il est possible de conclure des contrats-cadres en matière de baux à loyer qui ne contiennent aucune disposition sur les résiliations. Il y a lieu cependant de remarquer d'emblée que les contrats-cadres en matière de baux à loyer qui ne contiennent pas de dispositions sur le loyer et la résiliation, c'est-à-dire sur deux problèmes d'importance pour l'instauration de la paix du logement, n'atteignent pas tout à fait le

but que poursuit la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres. J'y reviendrai. Pour ce qui est de la relation entre la déclaration de force obligatoire générale et l'initiative, j'estime que si celle-ci était acceptée, il n'y aurait alors plus guère d'intérêt à conférer la force obligatoire générale aux contrats-cadres.

En résumé, je suis d'avis que la déclaration conférant force obligatoire générale aux contrats-cadres de baux à loyer a sa raison d'être malgré la législation en vigueur concernant la protection des locataires. Cette déclaration contribue à résoudre le problème du logement grâce à une réglementation de droit privé, adoptée d'un commun accord par les partenaires sociaux. Par contre, il faut admettre que si l'initiative était acceptée, d'importants aspects du bail, tels que le loyer et la résiliation, seraient soustraits au libre accord des parties. On peut dès lors se demander si le projet de loi sur la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres de baux à loyer ne devrait pas être conçu comme contre-poids à l'initiative, ce qui jouerait certes un rôle important dans la campagne précédant la votation. Il s'agit là, cependant, d'un choix fondamental entre la liberté dans le secteur des loyers ou l'influence de l'Etat, pour un temps indéfini. Je rappelle à ce propos que l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif arrivera à échéance au milieu de l'année 1977.

Sous ce rapport, permettez-moi encore de souligner qu'ailleurs aussi, par exemple à Zurich, à St-Gall et à Bâle, il existe déjà des contrats-cadres de baux à loyer, ou que des négociations dans ce sens sont en cours.

Autre question importante: *le contrat-cadre de bail à loyer doit-il être réglé en détail dans le code des obligations*, comme c'est le cas pour le contrat collectif de travail? Nous nous sommes employés à trouver une solution aussi simple que possible; c'est pourquoi nous avons renoncé à compléter le code des obligations. Nous nous sommes bornés à définir le contrat-cadre de bail à loyer à l'article premier du projet de loi. Il a la teneur suivante: «Les contrats-cadres de baux à loyer sont des conventions par lesquelles des associations de bailleurs et des associations de locataires, ou des organisations qui défendent des intérêts semblables, établissent en commun, à l'intention de leurs membres et des autres bailleurs et locataires, des dispositions types au sujet de la conclusion, de l'objet et de la fin des contrats individuels de bail. Les contrats-cadres de baux à loyer peuvent également contenir d'autres dispositions, à condition qu'elles aient trait aux rapports entre bailleurs et locataires. Ils peuvent notamment contenir des dispositions sur la constitution en commun d'organes de consultation et de conciliation.» Contrairement aux conventions collectives de travail, les contrats-cadres de baux à loyer ne comprennent pas de partie dite normative. Pour les conventions collectives de travail, ce sont les dispositions norma-

tives – c'est-à-dire celles qui règlent directement la conclusion, l'objet et la fin des rapports de service – qui sont de caractère impératif pour les membres des associations qui sont parties au contrat. En revanche, les associations et organisations qui concluent un contrat-cadre de bail à loyer peuvent uniquement recommander à leurs membres de l'appliquer lorsqu'ils concluent des baux à loyer individuels. La liberté contractuelle existe pour les contrats-cadres de baux à loyer. Les associations et organisations contractantes sont libres de déterminer la teneur du contrat-cadre de bail à loyer. C'est ainsi qu'elles peuvent se limiter à régler dans le contrat-cadre certains points principaux du bail; cependant, elles peuvent aussi convenir d'un contrat-cadre de bail à loyer correspondant pratiquement aux contrats individuels. Comme nous l'avons mentionné, il existe déjà des contrats de ce genre, dont la teneur varie cependant de cas en cas.

Quand peut-on alors déclarer qu'un contrat-cadre de bail à loyer a la force obligatoire générale? D'une manière générale, il convient de constater que la déclaration de force obligatoire générale de conventions d'associations représente une source de droit d'un genre particulier. La législation n'est plus uniquement créée par une autorité représentant l'ensemble de la communauté juridique. Le pouvoir exécutif de l'Etat, d'une part, et les associations, d'autre part, se partagent la tâche. Pour ce qui est de l'Etat, celui-ci se borne à autoriser ou à refuser que la déclaration de force obligatoire générale soit conférée à la teneur d'un contrat donné. Les autorités ne peuvent exercer aucune influence directe sur la convention elle-même. Les associations contractantes demeurent ainsi autonomes dans la manifestation de leur volonté. Les pouvoirs des autorités s'étendent surtout aux questions en rapport avec la déclaration de force obligatoire générale.

Lorsqu'il s'agit de définir les conditions dans lesquelles la déclaration de force obligatoire générale peut être conférée, il convient de se rappeler que les contrats-cadres de baux à loyer – contrairement aux conventions collectives de travail – n'ont pas de caractère impératif pour les membres des associations contractantes. Ceux-ci sont libres de décider si, et, le cas échéant, dans quelle mesure, ils entendent reprendre le contrat-cadre de bail à loyer lors de la conclusion de baux à loyer individuels. En outre, sur le plan suisse, bailleurs et locataires sont peu organisés. Il faut dès lors renoncer à toute prescription prévoyant une majorité. Il ne serait donc pas possible de prescrire que la majorité de tous les bailleurs et la majorité de tous les locataires auxquels s'étendra le champ d'application du contrat-cadre doivent être parties à ce contrat. C'est pourquoi nous prévoyons que la déclaration de force obligatoire générale ne peut être statuée que si le contrat-cadre de bail à loyer a été appliqué à la majorité des baux à loyer à raison du lieu et de la matière. Sur le plan

pratique, cela me semble être la condition préalable la plus importante. Il y a lieu notamment d'éviter qu'un contrat-cadre de bail à loyer, qui est appliqué uniquement par une minorité, soit imposé à une majorité, du fait qu'il est déclaré de force obligatoire générale. Il serait contraire à nos usages démocratiques que la minorité impose ses volontés à la majorité.

En outre, le contrat-cadre de bail à loyer et la déclaration par laquelle il lui est conféré force obligatoire générale doivent servir à favoriser l'établissement de réglementations communes et à empêcher les abus en matière de loyers et de logement. Cette condition préalable est déjà stipulée à l'article 34^{septies}, premier alinéa, de la constitution fédérale.

Au surplus, il doit y avoir un besoin, justifié par l'intérêt général, d'une réglementation ayant force obligatoire générale, notamment en vue de prévenir ou d'éviter aux locataires tout préjudice résultant d'une offre anormalement faible de locaux d'habitation. La déclaration de force obligatoire générale doit présenter un avantage non seulement pour les locataires mais aussi, en partie, pour les bailleurs. D'autre part, elle ne doit pas non plus aller à l'encontre des intérêts de la communauté. Ce serait le cas si elle provoquait des perturbations dans l'ensemble de l'économie.

Le contrat-cadre de bail à loyer auquel il sera conféré force obligatoire générale ne devra ni porter atteinte à l'égalité devant la loi, ni contenir de disposition contraire au droit impératif de la Confédération et des cantons; il ne devra pas non plus porter atteinte à la liberté de tout bailleur ou locataire d'adhérer à une association ou de s'en tenir à l'écart.

Enfin, la déclaration de force obligatoire générale – ceci est déjà prévu dans la constitution – tiendra raisonnablement compte des intérêts légitimes des minorités et des diversités régionales.

J'ai déjà relevé que les contrats-cadres de baux à loyer qui ne contiennent pas de disposition sur les loyers et la résiliation n'atteignent pas l'objectif de la déclaration de force obligatoire générale. Pour cette raison, il y aura lieu d'examiner aussi s'il convient de prévoir dans le projet de loi que la force obligatoire générale ne peut être conférée qu'à ceux des contrats-cadres de baux à loyer dans lesquels sont réglées les questions du loyer maximum et de la résiliation.

Quels sont les effets de la déclaration de force obligatoire générale?

En vertu du projet de loi, toutes dispositions des contrats-cadres de baux à loyer auxquelles il aura été conféré force obligatoire générale – qui doit d'ailleurs toujours faire l'objet d'une requête des parties contractantes – ont des effets impératifs en matière de baux à loyer dans leur champ d'application à raison du lieu et de la matière. Cela signifie qu'aucune dérogation n'est plus possible dans le cas d'espèce. Selon le projet de loi, la déclaration de force obligatoire

générale est de droit privé bien qu'elle représente un acte juridique du droit public. Malgré cette déclaration, les droits que le contrat confère à tous les participants demeurent de droit privé.

Un mot encore sur les *tribunaux d'arbitrage et les commissions de conciliation*. En vertu du projet de loi, les dispositions relatives au règlement de différends par des tribunaux arbitraux ne peuvent pas être déclarées de force obligatoire générale. L'article 58 de la constitution fédérale pose notamment le droit fondamental que nul ne peut être distrait de son juge naturel. Cela signifie que nul ne peut être contraint de se soumettre à un tribunal arbitral. Pareille contrainte serait anticonstitutionnelle. En revanche, il convient d'encourager dans la mesure du possible la constitution en commun d'organes paritaires de conciliation, qui soumettent uniquement des propositions en tant que médiateurs, et qui ne rendent pas de sentence arbitrale. Toutes dispositions sur des organes de conciliation de ce genre doivent pouvoir être déclarées de force obligatoire générale. Le cas échéant, ces organes de conciliation seront à la disposition de tous les bailleurs et locataires dans le champ d'application de la déclaration de force obligatoire générale.

Qui est compétent pour conférer la force obligatoire générale? Selon la proposition de notre département, c'est le Conseil fédéral qui prononce la déclaration de force obligatoire générale, si son champ d'application s'étend à plusieurs cantons. Si, au contraire, son champ d'application est limité à un canton, ou à une partie de celui-ci, la déclaration de force obligatoire générale est prononcée par l'autorité que désigne le canton. Dans ce cas, la décision de conférer la force obligatoire générale ressortit au Conseil fédéral.

Pour ce qui est de la *procédure*, je crois pouvoir la résumer en quelques mots:

- requête des parties contractantes
- au besoin, audition des cantons compris dans le champ d'application territoriale du contrat-cadre
- audition des associations et organisations qui n'ont pas adhéré au contrat
- publication de la requête
- possibilité de faire opposition
- fixation des conditions régissant la force obligatoire générale
- approbation par le Conseil fédéral de la déclaration cantonale conférant force obligatoire générale.

Ce n'est qu'un bref aperçu du projet de loi tel qu'il se présente actuellement.