

LE NOUVEAU DROIT DU BAIL A LOYERAUTORITES ET PROCEDURE

par Jean GUINAND,

professeur à l'Université de Neuchâtel

Selon l'art. 274 CO, les cantons désignent les autorités compétentes et règlent la procédure. Ce principe respecte l'art. 64 al. 3 de la Constitution fédérale. Les art. 274a à 274g contiennent des règles d'organisation du contentieux et de procédure que les cantons doivent cependant respecter dans la mise en oeuvre de cette disposition. C'est l'objet de cet exposé.

I. Le contentieux du bail

- L'AMSL avait mis en place des commissions de conciliation en matière de loyer. L'instauration de ces commissions a permis de liquider par des accords une très grande partie du contentieux en matière de loyer. Le nouveau droit du bail généralise le principe de la conciliation : tout litige relatif aux baux d'immeubles doit être porté en premier lieu devant une autorité de conciliation avant de pouvoir faire l'objet d'une action en justice. C'est une règle de droit fédéral. Les cantons sont chargés de son exécution.
- En ce qui concerne les autorités judiciaires, la compétence demeure aux cantons de les désigner. Les cantons sont donc libres d'instaurer ou non des instances spécialisées telles que le tribunal des baux. Le droit fédéral impose cependant aux cantons le respect de certaines règles de procédure (rapidité, simplicité, maxime d'office, obligation de trancher des questions préjudicielles, ...).
- Le recours en réforme auprès du Tribunal fédéral est ouvert si la valeur litigieuse est d'au moins Fr. 8000.- (art. 46 OJF). Sur le calcul de la valeur litigieuse, voir Lachat/Micheli, p. 68/69. Le recours de droit public fondé sur l'art. 4 de la Constitution peut être, le cas échéant, déposé contre la décision de la dernière instance cantonale.

On a ainsi en matière de contentieux des baux immobiliers trois phases possibles : a) devant une autorité de conciliation; b) devant l'autorité judiciaire cantonale; c) devant le Tribunal fédéral dans une procédure de recours.

II. L'autorité de conciliation

a) Instauration

Les cantons doivent instituer au moins une autorité de conciliation cantonale. Ils peuvent prévoir des autorités régionales ou communales. Le canton de Neuchâtel par exemple a prévu deux autorités régionales. Les cantons peuvent aussi désigner comme autorité de conciliation des organes paritaires prévus dans des contrats-cadres ou dans des accords paritaires (art. 274a al. 3).

b) Composition

Bailleurs et locataires doivent être représentés paritairement au sein des autorités de conciliation (art. 274a al. 2). L'Ordonnance d'application précise qu'il doit y avoir au minimum un représentant des bailleurs et un représentant des locataires et que l'autorité de conciliation doit être présidée par un président neutre (art. 22 al. 1 OBLF). Les cantons sont par ailleurs tenus de rendre publique la composition des autorités de conciliation (art. 22 al. 2 OBLF) et d'en assumer les charges financières (art. 22 al. 3 OBLF).

c) Tâches

L'art. 274a énumère les tâches dont l'autorité de conciliation est chargée :

1. L'autorité de conciliation doit "conseiller les parties". L'Ordonnance d'application précise que l'obligation de conseiller existe indépendamment d'une procédure de contestation et qu'elle peut intervenir en particulier lors de la conclusion d'un contrat de bail pour permettre aux parties de déterminer si un loyer est ou non abusif (art. 21 al. 2 OBLF). Cette tâche de conseil n'est pas nécessairement dévolue à l'autorité elle-même : elle peut être déléguée à chacun de ses membres, voire à son secrétariat (art. 21 al. 3 OBLF).
2. L'autorité de conciliation doit tenter, en cas de litige, de "concilier les parties". C'est la tâche essentielle de l'autorité de conciliation comme c'était déjà le cas avec l'AMSL. La recherche d'une entente porte désormais non seulement sur la question des loyers mais sur tous les litiges, en particulier s'agissant

des prétentions du locataire en cas de défaut de la chose louée, lorsque le congé donné par le bailleur est considéré comme abusif ou lorsque le locataire prétend à une prolongation du bail.

3. Dans les cas prévus par la loi, l'autorité de conciliation doit "rendre une décision". C'est une nouveauté. Dans le système de l'AMSL, l'autorité de conciliation n'avait pas de pouvoir de décision. En cas d'échec de la conciliation, elle ne pouvait que constater la divergence des parties et laisser le soin à l'une d'entre-elles de saisir l'autorité judiciaire. Ce système est maintenu pour les contestations relatives au loyer. En revanche, lorsque le litige porte sur des prétentions du locataire en cas de défaut de la chose louée et en matière de consignation du loyer (art. 259i al. 1) ou sur la validité du congé et la prolongation du bail (art. 273 al. 4), l'autorité de conciliation rend une décision sur les prétentions des parties lorsqu'elle n'est pas parvenue à les mettre d'accord.
4. Lorsqu'une procédure d'expulsion est pendante, l'autorité de conciliation doit transmettre la requête du locataire à l'autorité compétente. Sur ce point, voir ci-dessous, V.
5. L'autorité de conciliation peut fonctionner comme tribunal arbitral à la demande des parties. Sur ce point, voir ci-dessous, IV.

d) Rapport

L'art. 23 OBLF fait obligation aux cantons d'adresser un rapport semestriel au Département fédéral de l'économie publique sur l'activité des autorités de conciliation. Ce rapport devra faire mention du nombre de cas soumis à ces autorités, les motifs invoqués et le sort de chaque affaire.

On notera que l'Ordonnance fait également obligation aux cantons de transmettre les décisions judiciaires cantonales au Département fédéral de l'économie publique. Mais cette obligation ne concerne que les jugements en matière de loyers et d'autres prétentions du bailleur.

III. Règles de procédure

a) For

Le for des litiges en matière de baux à loyer est le lieu de situation de l'immeuble pour les baux d'immeubles et le domicile du défendeur pour les baux de choses mobilières (art. 274b al. 1). La règle relative aux baux immobiliers vaut aussi bien pour les autorités de conciliation que pour les autorités judiciaires.

Pour le locataire domicilié en Suisse, ce for est impératif s'il s'agit de locaux d'habitation (art. 274b al. 2 litt.a). Une clause de prorogation de for serait en conséquence frappée de nullité. La même règle vaut pour les baux de choses mobilières qui servent à l'usage personnel du locataire et qui sont louées par le bailleur dans l'exercice de son activité professionnelle (art. 274b al. 2 litt.b, dont le texte allemand est plus clair que le texte français; exemple : location de voiture par un garage ou une agence, ou location d'appareils électroniques par un magasin spécialisé).

En matière de baux commerciaux, une prorogation de for demeure possible dans les limites de l'art. 59 de la Constitution.

b) Simplicité, rapidité et gratuité

La procédure relative aux litiges des baux d'habitations et de locaux commerciaux doit être simple et rapide (art. 274d al. 1). Cette règle, qui s'adresse aux cantons, vaut aussi bien pour la procédure devant l'autorité de conciliation que pour la procédure devant les autorités judiciaires. Le contrôle de l'application de cette règle n'est pas prévu.

Devant l'autorité de conciliation, la procédure est gratuite (art. 274d al. 2). C'est une règle de droit fédéral qui réserve toutefois la possibilité de mettre tout ou partie des frais à la charge d'une partie téméraire et de la condamner à verser une indemnité de dépens à l'autre partie.

La question des frais et dépens de la procédure devant l'autorité judiciaire est laissée à la compétence des cantons. Le droit fédéral n'impose donc pas la gratuité de la procédure judiciaire (le projet du Conseil fédéral prévoyait la gratuité des procédures dont la valeur litigieuse ne dépasse pas Fr. 20'000.--).

c) Maxime d'office

- Les faits doivent être établis d'office et les preuves librement appréciées. Cette règle qui consacre le principe de la maxime d'office s'adresse aussi bien aux autorités de conciliation qu'aux autorités judiciaires cantonales (art. 274d al. 3).
- Chaque partie est tenue de fournir toutes les pièces nécessaires à l'appréciation du litige (art. 274d al. 3). L'Ordonnance d'application précise à cet égard que "le locataire peut exiger la présentation de pièces utiles pour tous les motifs que le bailleur fait valoir" (art. 20 al. 2 OBLF).

- Lorsque l'autorité de conciliation ou l'autorité judiciaire est saisie d'une demande d'annulation du congé et qu'elle conclut au rejet de cette demande, elle doit d'office examiner la question d'une éventuelle prolongation de bail (art. 274e al. 3).
- Devant l'autorité judiciaire, le juge doit trancher les questions préjudicielles de droit civil et peut ordonner des mesures provisionnelles (art. 274f al. 2).

d) Décisions des autorités de conciliation

L'autorité de conciliation doit avant tout s'efforcer d'amener les parties à un accord. Si elle y parvient, l'accord vaut alors transaction judiciaire (art. 274e, al. 1). En cas de poursuites, l'accord permettra donc d'obtenir le prononcé d'une mainlevée d'opposition définitive.

Si aucun accord n'est conclu, deux situations peuvent se présenter :

Premièrement, l'autorité de conciliation constate l'échec de la tentative de conciliation. La partie qui persiste dans sa demande peut alors saisir le juge dans un délai de 30 jours, faute de quoi elle est censée renoncer à sa prétention.

Deuxièmement, l'autorité de conciliation rend une décision (lorsqu'elle en a la compétence, voir ci-dessus II. c) 3.). La décision devient alors définitive si la partie qui a succombé ne saisit pas le juge dans les 30 jours (art. 274f al. 1). La décision vaut alors jugement exécutoire et permet, comme l'accord de conciliation, d'obtenir une mainlevée définitive d'opposition.

Si la partie qui a succombé saisit le juge, la situation juridique est particulière. Il s'agit alors d'une action judiciaire et non d'un recours contre la décision de l'autorité de conciliation. Le juge saisi devra donc traiter du litige comme s'il n'y avait pas eu de décision. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur la décision rendue par l'autorité de conciliation, mais de trancher sur la prétention de la partie demanderesse. La décision de l'autorité de conciliation qui sera produite par la partie défenderesse devra donc être considérée comme un élément de preuve.

IV. Arbitrage

La faculté de soumettre un litige relatif à des baux d'habitations à une instance arbitrale est limitée (art. 274c). Elle ne peut pas être prévue conventionnellement avant tout litige. La clause arbitrale d'un bail d'habitation est donc nulle. Les parties ont cependant la faculté, lorsque l'autorité de conciliation est saisie, de désigner cette autorité

comme instance arbitrale. En pareil cas, les parties excluent le recours aux autorités judiciaires. Elles ne peuvent cependant désigner comme tribunal arbitral que l'autorité de conciliation (art. 274a al. 1, litt.e).

La faculté de convenir qu'une juridiction arbitrale tranchera d'un éventuel litige, à l'exclusion de tout autre autorité, reste possible en matière de baux commerciaux (voir Message, n° 421.3, p. 1449).

V. Compétence en cas d'expulsion

Le droit fédéral ne désigne pas l'autorité compétente en matière d'expulsion. Cette question demeure dans la compétence des cantons qui peuvent désigner aussi bien une autorité judiciaire qu'une autorité administrative. Ils peuvent aussi attribuer cette compétence à l'autorité de conciliation (voir Message, n°421.23, p. 1446).

En cas d'expulsion, il est fréquent que le locataire conteste à titre préalable la validité du congé. C'est dès lors pour éviter que deux instances aient à se prononcer que l'art. 274g prévoit que l'autorité compétente en matière d'expulsion doit également statuer sur la validité du congé donné par le bailleur s'il s'agit d'un congé donné en raison de la demeure ou de la faillite du locataire, en raison de violations graves des devoirs de diligence du locataire ou de graves manquements à l'égard des voisins, et lorsque le congé est donné pour de justes motifs (art. 266g).

Avant de prononcer l'expulsion, l'autorité compétente devra donc trancher la question de la validité du congé. S'il est valable, elle prononcera alors l'expulsion sauf s'il s'agit d'un congé donné pour de justes motifs, auquel cas elle devra préalablement statuer sur une éventuelle demande de prolongation de bail (art. 274g al. 2).

Si le locataire avait saisi l'autorité de conciliation, cette dernière devra se désister et transmettre le dossier à l'autorité compétente en matière d'expulsion (art. 274g al. 3 et 274a al. 1 litt.d) qui est alors seule habilitée à statuer sur la validité du congé, une éventuelle prolongation de bail si le congé a été donné pour de justes motifs et en définitive sur l'expulsion elle-même.