



**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi
d'introduction des titres huitième et huitième bis
du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)**

(Du 15 juin 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 6 février 2002, M^{me} Marie-Claire Jeanprêtre Pittet a déposé le projet de loi suivant:

02.106

6 février 2002

Projet de loi Marie-Claire Jeanprêtre Pittet

Loi portant révision de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du...
décrète:*

Article premier La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993, est modifiée comme suit.

Art. 9 Le président peut, lorsque cela lui paraît propre à faciliter la solution du litige:

- a) signaler aux parties les cas de nullité résultant des articles 266o et 269d du code des obligations;
- b) inviter les parties à se prononcer par écrit sur certains points particuliers du litige.

(Suppression de l'alinéa 1; l'alinéa 2 devenant unique.)

Art. 14: supprimé.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Au nom du Grand Conseil:
Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: M. Bise, A. Crameri et J.-N. Karakash.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a examiné ce projet de loi au cours de quatre séances qui ont eu lieu les 16 janvier, 10 février, 16 mars et 22 avril 2004. M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, ainsi que le chef du service juridique de l'Etat ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Isabelle Bieri, présidente des autorités régionales de conciliation en matière de bail à loyer et de bail à ferme, a été entendue lors de la troisième séance et a encore participé aux discussions de la dernière séance.

De manière à permettre aux commissaires de mieux comprendre le problème que le projet de loi cherche à résoudre, quelques documents leur ont été remis, à savoir:

- deux arrêts du Tribunal fédéral;
- un arrêt non publié de la Cour de cassation civile du canton de Neuchâtel;
- un courrier du 12 novembre 2003 de l'Office fédéral du logement aux autorités cantonales de conciliation en matière de loyer à propos des dispositions transitoires de la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG), relatives au traitement des contestations portant sur les frais accessoires.

A noter enfin qu'au début des travaux de la commission, l'auteur du projet de loi a renoncé à la suppression de l'alinéa 1 de l'article 9 de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations du 28 juin 1993 (bail à loyer et bail à ferme) (ci-après: LICO), de sorte que la commission a pu se dispenser d'examiner et de discuter de la première partie du projet de loi.

2.1. Situation actuelle et position de l'auteur du projet de loi

Le projet de loi déposé doit régler un problème de procédure passablement technique et complexe, même pour les juristes. M^{me} Marie-Claire Jeanprêtre Pittet rappelle que le droit du bail oblige les cantons d'instituer des autorités de conciliation, devant lesquelles tout litige relatif aux baux de choses immobilières doit impérativement être porté. Il s'agit d'un passage obligé, préalable à toute procédure judiciaire proprement dite. Ces autorités de conciliation doivent s'efforcer d'amener les parties à un accord, qui vaut alors transaction judiciaire. Dans le cas inverse, soit en cas d'échec de la tentative de conciliation, la partie qui persiste dans sa demande doit alors saisir le juge dans les 30 jours. Les autorités de conciliation disposent toutefois d'un pouvoir de décision dans deux domaines, à savoir lorsqu'il y a eu consignation du loyer par le locataire en raison de défauts entachant l'objet loué, et en cas de demande d'annulation d'un congé ou de prolongation de bail. Dans ces deux cas, les autorités de conciliation rendent une décision sommairement motivée, qui constitue une sorte de pré-décision destinée à déterminer qui, si elle est contestée, sera le demandeur dans la procédure judiciaire ultérieure. La partie qui succombe peut en effet dans ce cas également saisir le juge dans un délai de 30 jours. A défaut, les décisions des autorités de conciliation deviennent définitives, ce qui revient à dire qu'elles acquièrent la valeur d'un jugement. Dans les deux cas, lorsque le juge est saisi, il ne l'est pas par le biais d'un recours. Il s'agit d'une nouvelle procédure, dans le cadre de laquelle il doit pouvoir se prononcer avec un plein pouvoir d'examen. En d'autres termes, le juge doit pouvoir examiner complètement le litige, en fait comme en droit et les parties être en mesure d'administrer toutes les preuves qu'elles jugent utiles à leur défense.

Le droit fédéral laisse aux cantons le soin de régler la procédure, dans le respect toutefois de certains principes. Le canton de Neuchâtel l'a fait en adoptant la LICO, qui contient un article 14 problématique, dont la légalité avait d'ailleurs déjà été mise en doute par l'Association suisse des locataires (ASLOCA) dans le cadre de la procédure de consultation de cette loi. Cet article prévoit en effet que certaines décisions des autorités régionales de conciliation ne doivent pas être portées devant l'autorité judiciaire, mais sont susceptibles d'un recours à la Cour de cassation civile. Il s'agit des décisions qui ne se prononcent pas sur le fond, mais traitent de questions de compétence ou de recevabilité, ainsi que celles qui condamnent une partie au paiement de frais et de dépens, ce qui est possible en cas de témérité, la procédure devant les autorités régionales de conciliation étant en principe gratuite. De telles décisions peuvent être rendues dans n'importe quel litige dont les autorités régionales de conciliation sont saisies. Or, la Cour de cassation civile n'a qu'un pouvoir d'examen limité. De l'avis de M^{me} Marie-Claire Jeanprêtre Pittet, cet article 14 n'est donc pas compatible avec le droit fédéral. Suivant une jurisprudence du Tribunal fédéral remontant à 1991, la Cour de cassation civile du canton de Neuchâtel l'a également admis dans un arrêt rendu en date du 18 décembre 2001 qui concernait une décision de l'autorité régionale de conciliation sur frais et dépens. Pour l'auteure du projet de loi, la conclusion tirée dans cet arrêt doit en toute logique également s'appliquer aux décisions traitant de questions de recevabilité ou de compétence, d'où sa proposition de purement et simplement supprimer l'article 14 LICO. Toutes les décisions de l'autorité régionale de conciliation devraient ainsi à l'avenir être portées devant l'autorité judiciaire compétente.

2.2. Audition de M^{me} Isabelle Bieri, présidente des autorités régionales de conciliation

Dans les faits, les autorités régionales de conciliation ont déjà adapté leur pratique à l'arrêt rendu par la Cour de cassation civile dont il est question ci-devant. En cas de décision rendue sur frais et dépens, il est ainsi fait abstraction du texte de l'article 14 LICO et rappelé en conséquence aux parties que leur litige peut être porté devant l'autorité judiciaire compétente. Selon M^{me} Isabelle Bieri, cette règle pourrait sans autre s'appliquer aux décisions traitant de la recevabilité d'une requête. Elle est plus hésitante par contre s'agissant des décisions qui se prononcent sur des questions de compétence, à mesure que la Cour de cassation civile lui paraît devoir jouer un rôle régulateur en ce domaine.

2.3. Discussion générale

Informée du fait qu'un groupe de réflexion a été constitué depuis plus d'un an pour réviser de manière plus profonde la LICO, la commission a estimé qu'elle devait néanmoins traiter le projet de loi dont elle était saisie. Les travaux de ce groupe de réflexion risquent en effet de passablement durer encore, alors qu'il serait possible de déjà régler à bref délai un problème incontestable.

Au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, suivie par la Cour de cassation civile du canton de Neuchâtel, il ne fait pas de doute que, dans la mesure où il a trait à la question des frais et dépens, l'article 14 LICO est contraire au droit fédéral. Cet article doit donc forcément être modifié. Faute de jurisprudence à ce sujet, reste à savoir encore s'il doit être supprimé, soit, en d'autres termes, si la voie du recours en cassation civile doit également être exclue pour les décisions des autorités de conciliation qui ne traitent que de problèmes de compétence ou de recevabilité. Cette question, importante au niveau du principe, ne présente qu'un intérêt pratique très relatif, ce type de décision étant plutôt rare. Elle a néanmoins suscité de longues discussions, dont il suffit de présenter une synthèse des principaux arguments qui ont influencé la décision finalement prise par la commission.

- Pour certains commissaires, il ne fait pas l'ombre d'un doute que les principes contenus dans la jurisprudence fédérale rendue en matière de frais et dépens s'appliquent à toutes les décisions des autorités de conciliation. L'article 14 LICO est donc entièrement contraire au droit fédéral et non pas seulement en partie.
- Les problèmes de compétence sont parfois délicats à trancher et peuvent ainsi nécessiter l'administration de preuves. Il est donc normal que l'instance saisie après les autorités de conciliation bénéficient d'un plein pouvoir d'examen. Aussi, il doit s'agir d'un tribunal et non d'une autorité de recours.

**Loi
portant révision de la loi d'introduction des titres huitième
et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 15 juin 2004,
décète:

Article premier La loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 28 juin 1993, est modifiée comme suit:

Art. 13, al. 2

²Sa décision est sommairement motivée.

Art. 14

Toutes les décisions des autorités régionales de conciliation et de leur président-e rappellent aux parties qu'elles ont le droit de porter leur litige devant l'autorité judiciaire compétente dans un délai de trente jours.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,