

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret instaurant temporairement la gratuité des procédures
devant le Tribunal des baux pour les litiges impliquant des baux commerciaux et**

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

**sur la motion Jessica Jaccoud et consorts – Baux commerciaux : gratuité temporaire des
procédures devant le Tribunal des baux (20_MOT_149) et**

**sur la motion Gilles Meystre et consorts – Pour que les frais de justice n'enterrent pas
définitivement les locataires commerciaux impactés par la fermeture ordonnée : la gratuité
temporaire du Tribunal des baux (20_MOT_150)**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 23 avril 2021, à la Buvette du Grand Conseil, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Jessica Jaccoud, Rebecca Joly, Catherine Labouchère (remplace Stéphane Masson), Marion Wahlen ; Messieurs les Députés Jean-François Cachin (remplace Marc-Olivier Buffat), Sylvain Freymond, Nicolas Mattenberger, Pierre-François Mottier (remplace Patrick Simonin), Yvan Pahud, Sébastien Pedroli, Cédric Weissert et la soussignée, présidente-rapportrice.

Messieurs Marc-Olivier Buffat, Raphaël Mahaim, Stéphane Masson, Olivier Mayor, David Raedler, Patrick Simonin étaient excusés pour cette séance.

Monsieur Gilles Meystre, auteur de l'une des deux motions, était invité.

Lors de cette séance, Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT) et Monsieur Yann Fahrni, directeur de la Direction des affaires juridiques à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Les notes de séances, ayant servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapportrice soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Les motions déposées demandent la gratuité temporaire des procédures devant les juridictions des baux et loyers en matière de bail commercial pour tenir compte des conséquences économiques de la pandémie du coronavirus (COVID-19). La motion Jaccoud proposait de limiter la gratuité au 31 décembre 2020 tandis que la motion Meystre ne mentionnait aucune limite de temps : le Conseil d'État partage leurs préoccupations et présente un projet de décret répondant aux demandes formulées.

Concrètement, ce décret prévoit une dérogation temporaire à l'article 13 de la loi sur la juridiction en matière de bail (LJB) fixant le principe selon lequel les litiges portant sur des baux commerciaux sont payants. Les procédures devant la juridiction des baux et loyers seront dès lors gratuites pour tous les litiges en lien avec le COVID-19 jusqu'au 31 décembre 2021. Le choix de cette date est une nouveauté par rapport aux motions et s'explique par le fait que la fin de la pandémie et le retour à la normale restent difficiles à prévoir. Il

appartiendra aux juges de statuer sur la gratuité en examinant si le litige, au cas par cas, est en lien avec le COVID-19 ou non.

S'agissant des conséquences liées à l'adoption de cet EMPD, le nombre de procès concerné s'annonce réduit. Il n'a pas été constaté une vague de résiliations de bail ou d'autres litiges causés par des difficultés financières liées au COVID-19. Il faut ajouter qu'un panel de mesures a été mis en œuvre par rapport aux baux commerciaux. La Conseillère d'État présente quelques chiffres pour illustrer son propos : en janvier 2021, l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) estimait qu'une dizaine de dossiers était concernée. Les coûts moyens d'un litige en matière de bail commercial sont de CHF 1'600.-, même s'il y a quelques affaires exceptionnelles présentant des coûts plus importants. En conclusion, le Conseil d'État invite la commission à entrer en matière et à soutenir ce projet de décret.

3. POSITION DES MOTIONNAIRES

L'une des motionnaires remercie le DIT pour ce décret permettant d'aller de l'avant. Même si le nombre de procédures ouvertes en matière de baux commerciaux liées à la pandémie, annoncé par l'OJV, est faible, la barrière des frais judiciaires explique, en partie, le peu de litiges actuellement pendants. Ces frais, en plus des honoraires d'avocat, peuvent décourager des locataires de locaux commerciaux de déposer action.

Lors du dépôt de la motion, le canton en était à la fin de la 1^{re} vague. L'EMPD a été rédigé dans le courant de la 2^e vague : le raisonnement initial prévoyait une fin des mesures prises par la Confédération au mois de février 2021 : cela justifiait la prolongation des mesures jusqu'au 31 décembre 2020. Aujourd'hui, ces mesures dureront en tout cas jusqu'au mois de juin 2021. Il faut donc s'interroger sur une prolongation de ce décret de quelques mois supplémentaires, afin de tenir compte de la situation actuelle et des perspectives d'avenir. La portée du décret démarrera le 1^{er} avril 2020 avec une échéance au 31 décembre 2021, mais la motionnaire est d'avis de prolonger jusqu'au 31 mars 2022, afin de couvrir symboliquement deux ans.

L'autre motionnaire remercie également le Conseil d'État d'entrer en matière sur ces textes : c'est une satisfaction pour les restaurateurs. Il se dit un peu moins optimiste que la Conseillère d'État s'agissant du nombre de cas concernés. En sus de la barrière financière citée par la motionnaire, il voit d'autres facteurs pouvant conduire à un nombre de cas plus important à l'avenir :

- la réouverture totale, ou alors partielle, des restaurants n'interviendra pas avant le mois de juin 2021;
- au printemps dernier, plusieurs bailleurs avaient accordé une réduction, voire même un abandon des dus, mais il a le sentiment d'un durcissement des fronts entre bailleurs et locataires et le calcul des cas de rigueur, touchant partiellement les loyers, renforce la rigidité de certains bailleurs;
- les cas de rigueur tiennent compte des loyers, des indemnisations et des plafonds; ils ont été modélisés en fonction des charges sur une année. Lors de la dernière communication du Conseil fédéral (CF), il a été dit que les plafonds et les indemnisations ne seraient pas prévus sur une année, mais pour la durée de la pandémie. Pour certains restaurateurs, cela signifie avoir rapidement la corde autour du cou parce qu'ils auront été aidés pour 2020, mais ne toucheront rien pour 2021.

La situation n'est pas aussi positive que certains pourraient l'imaginer. Une prolongation, certes symbolique, permettrait de couvrir davantage de cas.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Selon une membre de la commission, ce décret est le bienvenu, comme d'autres aides qui ont été apportées durant la pandémie, par exemple aux étudiants.

Sur la question du délai, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur une éventuelle prolongation, mais ce qu'il veut éviter, c'est un décret ayant une portée illimitée.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Présentation du projet

Une question est posée au sujet du montant de l'aide financière accordée aux locataires commerciaux. Dans le texte de l'EMPD, il est fait mention de CHF 2 millions. Or, selon les souvenirs d'un député, c'est plutôt un montant de CHF 4 à 5 millions qui a été accordé.

Selon les chiffres actualisés fournis par le DEIS, les montants versés au titre de l'aide aux locataires et aux bailleurs commerciaux dans le cadre de la lutte contre le coronavirus totalisent CHF 2'003'724, pour 2020

bénéficiaires. La somme de CHF 5'000'000 correspond vraisemblablement à l'enveloppe maximale qui avait été mise à disposition.

Concernant l'aide aux établissements contraints à la fermeture au cours de la deuxième vague de coronavirus, le DEIS indique avoir versé une somme totale de CHF 10'782'044, pour 2029 bénéficiaires.

Il est important de préciser que si cette aide aux établissements contraints à la fermeture est calculée en fonction des loyers, celle-ci n'est pas vouée à payer les loyers. En effet, cette aide a parfois été mal comprise : les bailleurs estiment, depuis le mois de novembre 2020, ne pas avoir d'effort à fournir sur la réduction des loyers, car ils considèrent que le canton a versé un montant correspondant aux loyers et à leur paiement.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Article 1

Un amendement est proposé portant sur l'entier de l'article 1, alinéas 1 à 3, avec la mention du 31 mars 2022 au lieu du 31 décembre 2021.

Un commissaire indique que, dans un autre cas lié à la pandémie, il avait été proposé de travailler par tranche de 6 mois dans le cas où la pandémie se serait poursuivie. Pour l'objet examiné aujourd'hui, il évoque une proposition similaire si d'aventure cette pandémie n'était pas terminée au début de l'année prochaine. Dans le cas qui l'avait occupé, une date avait été fixée au 31 mai 2021 avec une prolongation possible de deux fois six mois pour une échéance définitive au 31 mai 2022.

Un autre membre de la commission estime aussi qu'actuellement, de nombreuses situations sont en discussion, mais qu'elles risquent de finir en litige. Il juge opportun de prolonger le délai, mais plutôt jusqu'au 30 juin 2022. En effet, il faut laisser la possibilité aux parties de négocier pour une reprise économique en fonction de la pandémie. Se laisser un peu plus d'une année ne serait pas un luxe sur un plan judiciaire.

Suite à la discussion, une nouvelle formulation d'une gratuité temporaire s'appliquant entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2022, prolongeable une fois six mois, est proposée. En effet, cela répondrait mieux à deux cas de figure opposés pouvant se présenter, et cela sans revenir en commission :

- prolonger le décret si le canton se trouve encore dans cette situation de pandémie à la fin de l'année 2021 ;
- abroger le décret si la pandémie est terminée cet été.

Cette prolongation serait déléguée au Conseil d'État. La Conseillère d'État peut se rallier à la proposition d'une prolongation de fait jusqu'au 31 mars 2022, avec une possibilité de prolonger une fois six mois en cas de nécessité avec l'adjonction d'un nouvel alinéa à cet article 1.

Cela concerne toutes les procédures introduites devant la Commission préfectorale de conciliation durant le délai.

L'amendement suivant à l'art. 1 al. 1 à 3 du décret visant à prolonger le délai au 31 mars 2022 est donc voté :
« ¹ L'art. 13 LJB ne s'applique pas aux causes en matière de baux commerciaux en lien avec la pandémie de COVID-19 introduites par l'une ou l'autre des parties entre le 1er avril 2020 et **le 31 mars 2022** ~~31 décembre 2021~~, en tant qu'il concerne les frais judiciaires. Il demeure applicable pour le surplus.

² Les avances de frais déjà perçus par le Tribunal des baux pour tous les dossiers en lien avec la pandémie de COVID-19 ayant fait l'objet d'une ouverture d'action entre le 1er avril 2020 et **le 31 mars 2022** ~~31 décembre 2021~~ sont restituées aux parties qui les ont versées.

³ Les frais de justice déjà perçus par le Tribunal des baux pour tous les dossiers en lien avec la pandémie de COVID-19 ayant fait l'objet d'une ouverture d'action entre le 1er avril 2020 et **le 31 mars 2022** ~~31 décembre 2021~~ sont restitués à la partie à charge de laquelle ils ont été mis. »

Cet amendement visant à changer la date d'échéance dans les alinéas 1 à 3 du présent article est accepté à l'unanimité des membres présents.

Un second amendement, formulé par le Conseil d'Etat, visant l'ajout d'un alinéa 4 nouveau est voté comme suit :

« ⁴ **Le Conseil d'État peut, en cas de nécessité, prolonger de six mois l'échéance prévue aux alinéas 1 à 3 du présent article** ».

L'amendement du Conseil d'Etat visant à l'ajout d'un alinéa 4 nouveau est accepté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 1, amendé, est adopté à l'unanimité des membres présents.

Article 2

L'art. 2 est adopté à l'unanimité des membres présents, sans commentaire.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DÉCRET

Le projet de décret, tel qu'amendé par la commission à la fin de ses travaux, est adopté à l'unanimité des membres présents.

8. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

9. VOTE SUR LES RAPPORTS AUX MOTIONS JACCOUD ET MEYSTRE

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter les rapports du Conseil d'État aux motions Jaccoud et Meystre à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 18 juin 2021.

La présidente-rapporteuse :
(signé) Florence Bettschart-Narbel