GRAND CONSEIL

**JANVIER 2023**

**RC-MOT**
(22_MOT_38)
(maj.)

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

**Motion - - Jessica Jaccoud et consorts au nom du groupe socialiste - Formule officielle pour locataires : l'identité des bailleurs doit y figurer !**

## 1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 12 janvier et brièvement, pour le vote, le mardi 17 janvier 2023, à la salle Romane du Parlement vaudois, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes et MM. Aliette Rey-Marion (présidente et rapportrice de majorité), Mathieu Balsiger (non convoqué le 12 janvier), Florence Bettschart-Narbel, John Desmeules, Jessica Jaccoud, Philippe Jobin, Elodie Lopez (absente le 17 janvier), Yolanda Müller Chabloz, Sebastien Pedroli (rapporteur de minorité), Anna Perret, Graziella Schaller.

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) a également participé aux séances, accompagnée de Mme Madalina Orlandini, juriste pour le droit de bail et l'aide au logement à la Direction du logement (DIL), au sein du DITS.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

**Erreur dans la composition de la commission : suspension de la séance du 12 janvier 2023**

Vers la fin de la discussion générale, la Présidente passe la parole à M. Balsiger. À cet instant, elle constate une erreur dans la composition de la commission, le secrétariat parlementaire ayant convoqué M. Laurent Balsiger (SOC) au lieu de M. Mathieu Balsiger (PLR) ; la liste des nominations du Bureau du Grand Conseil (en format Word), dont la Présidente dispose d'une copie, faisant foi.

Après une brève interruption de séance, le secrétaire de la commission confirme une erreur de saisie dans le système d'information (SIEL) qui a conduit à cette erreur de convocation.

Le nombre des commissaires par groupe politique (2 PLR au lieu de 3 et 3 SOC au lieu de 2) n'étant pas conforme à la décision du Bureau du Grand Conseil, la Présidente décide de lever la séance et de convoquer une séance de relevé pour que la commission puisse voter valablement sur la prise en considération de cette motion.

## 2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire indique que l'ASLOCA Vaud a été consultée préalablement au dépôt de cette motion, surtout pour en déterminer sa pertinence sur la base des expériences remontées par les représentants des locataires à travers le canton.

Elle explique que tout locataire va être amené à recevoir divers documents de la part de son bailleur. Le premier document étant bien évidemment le contrat de bail qui consacre la relation contractuelle. Pendant la durée du contrat, il peut y avoir d'autres actes notifiés par le bailleur, par exemple la hausse de loyer ou la résiliation de bail. Ces trois actes ont la particularité d'être accompagnés d'une formule officielle. C'est le droit fédéral (code des obligations (CO)) qui oblige l'utilisation d'une formule officielle agrée par le canton.

Elle indique que le législateur fédéral a imposé ces formules officielles essentiellement pour protéger les droits du locataire. Au verso figure la liste des commissions de conciliation, soit les préfectures du Canton, auprès desquelles le locataire peut s'adresser s'il souhaite contester le loyer initial, la hausse de loyer ou la résiliation du bail. Au bas de la formule, il est rappelé les droits du locataire, notamment le délai de trente jours pour contester la décision.

Dans la pratique, il est tout à fait normal que le bailleur puisse agir auprès du locataire à travers un représentant, en principe une gérance. De la même manière, le locataire peut agir à travers un représentant, l'ASLOCA ou un avocat. Il n'y évidemment aucun problème que la formule soit signée par la gérance en tant que représentant du bailleur, mais la particularité de la formule officielle est qu'à aucun moment il n'est obligatoire de faire figurer le nom du bailleur et il arrive de plus en plus que les gérances indiquent uniquement leur propre identité, ceci même sur le contrat de bail.

Quand le locataire reçoit la notification, il lui est indiqué qu'il a trente jours pour agir devant la commission de conciliation, mais il ne figure pas l'identité du bailleur contre qui il doit agir. De plus, le bailleur a pu changer depuis la signature du contrat, l'immeuble ayant pu être racheté, sans que le locataire soit tenu d'en être informé.

Actuellement, il arrive donc que le locataire ne sache pas à qui il loue son appartement. La motionnaire relève que le droit du bail est le seul domaine où une partie n'a pas l'obligation de s'identifier. Les gérances peuvent évidemment continuer d'agir au nom des bailleurs, néanmoins, les motionnaires demandent que sur les formules officielles figurent obligatoirement, au niveau de l'entête, l'identité du bailleur pour que le locataire puisse facilement savoir contre qui, cas échéant, il doit agir.

## 3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La conseillère d'Etat indique que cette problématique relève quasi exclusivement du droit fédéral sur le bail à loyer et de la procédure civile. L'introduction d'une obligation pour le bailleur d'être mentionné devrait reposer sur une base légale, il ne suffit pas de décider administrativement de changer la formule officielle.

Elle exprime un sérieux doute quant aux compétences du Canton en cette matière, puisque c'est le droit fédéral qui régit le contenu des formules officielles (art. 253 et suivants du Code des obligations (CO) et art. 19 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF)).

Il existe 5 types de formules officielles qui sont valables dans le Canton :

1. La notification de hausse de loyer.
2. La notification de nouvelles prétentions.
3. La notification de hausse de loyer et/ou de nouvelles prétentions.
4. La notification de loyer lors de la conclusion d'un nouveau bail.
5. La notification de résiliation de bail.

En fait, le Canton est compétent uniquement pour la formule officielle au changement de locataire qui relève de la LFOCL[1] [formule n°4 de la liste ci-dessus], puisque le droit fédéral donne expressément une compétence aux cantons en la matière[2].

La conseillère d'Etat insiste sur le fait qu'il faut une base légale pour rendre obligatoire la mention du nom du propriétaire sur les formules officielles. Au niveau cantonal, cette obligation passerait par une modification de la LFOCL, c'est-à-dire uniquement pour la formule officielle au changement de locataire dont il doit obligatoirement être fait usage en situation de pénurie. Actuellement, seuls trois des dix districts sont hors pénurie (Aigle, Broye-Vully et Jura Nord vaudois, sauf la Ville d'Yverdon-les-Bains).

Les formules officielles sont agréées par la Direction du logement (DIL) au nom du détenteur. Aucune disposition légale (fédérale ou cantonale) ne précise la qualité de celui qui peut présenter une demande d'agrément auprès du canton.

S'agissant de la pratique, le code de procédure civile (CPC) énonce que « la requête de conciliation contient la désignation de la partie adverse, les conclusions et la description de l'objet du litige ». La doctrine en la matière dit que « le locataire qui ne connait pas l'identité de son bailleur, parce que le contrat de bail ne la précise pas, peut se contenter d'indications approximatives. L'autorité de conciliation, interrogant la gérance, complétera ces indications ».

[1] LFOCL : Loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (loi cantonale).
[2] Art. 270, al 2 CO : En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion de tout nouveau bail.

Selon le Tribunal fédéral, dans un arrêt de 2020, « l'indication du représentant en lieu et place du bailleur dans la formule officielle ne rend pas la résiliation nulle si le locataire connait la relation de mandat ou pouvait l'identifier à partir des circonstances ».

Les références ci-dessus permettent de nuancer la portée pratique au niveau de la nullité qui n'est pas donnée d'amblée si le nom du bailleur ne figure pas dans la contestation.

La Direction du logement (DIL) s'est renseignée auprès du corps préfectoral afin de voir quelle était la pratique en la matière dans le Canton de Vaud, selon les réponses officielles reçues :

1. Toutes les préfectures ont accès aux données du Registre foncier.
2. Aucune préfecture ne rejette une requête lorsque le locataire indique seulement l'identité du représentant (gérant) :
   - 6 préfectures rendent attentif le demandeur au fait que la requête est mal dirigée et suggèrent de la modifier.
3. Lorsque la requête du locataire ne mentionne pas l'identité du bailleur :
   - 5 préfectures complètent la requête en cherchant l'identité du propriétaire au Registre foncier
   - 4 préfectures interpellent le demandeur pour lui demander de lui compléter sa requête
   - 1 préfecture n'intervient pas

La conseillère d'Etat trouve la motion trop large puisqu'elle demande que toutes les formules homologuées par le canton prévoient l'obligation de mentionner le nom du bailleur, alors qu'il faut une base légale et que le droit fédéral ne donne pas de compétence aux cantons pour quatre des cinq formules. Sur la cinquième seulement, il s'agirait de modifier la LFOCL.

Plutôt que d'en arriver là, elle propose de travailler sur la pratique en négociant avec les milieux concernés, peut-être dans le cadre des Règles et usages locatifs vaudois (RULV), et surtout en discutant avec les préfectures afin d'entériner une pratique consolidée s'agissant de la recherche de l'identité du bailleur quand elle n'est pas renseignée correctement par le locataire.

## 4. DISCUSSION GÉNÉRALE

### Identification du bailleur

La motionnaire estime qu'il faut bien différencier le cas où le locataire mentionne de manière approximative l'identité du bailleur, ce qui est un des cas expressément prévus de rectification sur la base d'informations complémentaires, du cas où le locataire indique de manière erronée l'identité du bailleur.

Dans sa pratique professionnelle, la motionnaire a eu plusieurs cas de locataires qui ont rédigé leur requête de conciliation en mentionnant le propriétaire du bien-fonds indiqué au Registre foncier alors qu'ils auraient dû agir contre la coopérative qui possédait l'immeuble. La préfecture a délivré une autorisation de procéder, sans effectuer de vérification, mais ensuite le Tribunal des baux a rendu une décision d'irrecevabilité parce que ce n'était pas la bonne partie qui avait été saisie. A ce stade, il était alors trop tard pour rectifier. Le locataire a été induit en erreur, alors qu'il avait fait la démarche de consulter le Registre foncier. La motionnaire estime que l'on ne peut pas attendre d'un locataire qu'il vérifie dans les servitudes l'identité exacte du bailleur.

### Pratiques différentes du corps préfectoral

Ensuite, la motionnaire affirme qu'il existe d'énormes disparités entre les pratiques des différentes préfectures. Elle note avec satisfaction que certaines préfectures vérifient systématiquement l'identité du bailleur au Registre foncier et procèdent spontanément aux modifications, rendent attentives les parties et accompagnent les locataires dans leur démarche. En revanche, elle relève que d'autres préfectures ne font tout simplement rien du tout. Elle estime que cela pose un réel problème d'application de la loi, car le Code de procédure civile (CPC) impose au demandeur d'indiquer la partie contre laquelle il agit.

Selon la motionnaire, on ne peut faire l'économie d'une harmonisation des pratiques préfectorales, notamment pour les cas qui relèvent des autres formules officielles.

**Harmonisation des pratiques préfectorales**

Le conseillère d'Etat abonde dans cette volonté d'uniformiser les pratiques et se déclare insatisfaite de la situation décrite dans certaines préfectures. Elle se réjouit tout de même d'entendre que cela fonctionne bien dans certains cas, notamment à Lausanne.

Indépendamment de la prise en considération de la motion, la Conseillère d'Etat s'engage formellement à faire une intervention auprès des préfectures afin d'uniformiser les pratiques dans la direction de la doctrine qui dit que l'autorité de conciliation doit compléter les indications quand le locataire ne connaît pas l'identité de son bailleur, ceci pour éviter notamment que le Tribunal des baux refuse d'entrer en matière parce que la partie serait mal libellée.

Plusieurs commissaires relèvent qu'au final le manque d'accompagnement et d'information dessert vraiment les locataires au moment de faire valoir leurs droits.

**Raisons pour ne pas indiquer le nom du bailleur, mais seulement celui de son représentant**

Plusieurs commissaires estiment que l'identité du bailleur n'est pas indiquée sur les formules officielles, car il s'agit d'éviter que le locataire s'adresse au propriétaire pour des problèmes du quotidien dans son appartement, cela permet d'avoir un seul contact direct, en principe la gérance.

Une commissaire aimerait éviter que le nom du bailleur apparaisse sur les formules officielles, tout en préservant le droit aux locataires de pouvoir recourir valablement. Les défenseurs de la motion rappellent qu'il n'existe pas de droit à l'anonymat dans les relations contractuelles, surtout dans un domaine comme le droit du bail qui consacre un certain nombre de dispositions visant à protéger et accompagner le locataire (partie faible au contrat) dans ses démarches. La nécessité de faire figurer le nom du bailleur n'est pas demandée sur le contrat, mais uniquement sur la formule officielle qui a pour vocation première de donner tous les éléments au locataire afin qu'il puisse saisir dans les délais, l'autorité compétente, contre la bonne entité (le bailleur), pour faire valoir ses droits.

Pour éviter la confusion des rôles, les deux entités pourraient figurer en entête sur la formule officielle : le nom du bailleur, représenté par la gérance dont le nom serait également indiqué. Une commissaire trouve que le problème pratique que rencontre certains locataires doit trouver une solution. A tout le moins, il faudrait que le locataire sache s'il est indiqué en entête le nom du bailleur ou de son représentant (la gérance), car le doute peut exister en indiquant simplement « bailleur ou représentant ».

Elle constate qu'il y a beaucoup de barrières administratives pour qu'un locataire puisse simplement exercer son droit de contester un loyer initial, une hausse de loyer ou une résiliation.

**Proposition d'une prise en considération partielle de la motion**

Concernant la portée de la motion, bien qu'elle ne partage pas l'avis que le Canton serait limité à la modification d'une seule formule officielle, mais par souci d'aller de l'avant et de pouvoir agir au mieux, la motionnaire est disposée à envisager une prise en considération partielle en modifiant la conclusion de sa motion comme suit :

« Afin d'éviter que les locataires puissent se retrouver sans possibilité de faire valoir leurs droits, alors que le but de la formule est justement de leur permettre de contester la décision de leur bailleur, les soussignés ont l'honneur de requérir à ce que ~~les formules officielles homologuées~~ ~~les cas prévus par le droit fédéral et cantonal prévoient~~ **la Loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL) prévoie** l'obligation de mentionner le nom de la partie bailleresse en excluant la possibilité d'indiquer uniquement son représentant ».

De son côté, la conseillère d'Etat rappelle qu'il faut une base légale pour exiger la mention du nom du bailleur. Si cela n'a pas été prévu dans la LFOCL, c'est probablement parce que le droit fédéral ne l'exige pas et que le législateur cantonal a voulu une certaine uniformité entre les formules. En cas de modification de la LFOCL, le nom du bailleur serait mentionné sur la formule lors de chaque nouveau bail dans les districts à pénurie. Il s'agit d'une pesée d'intérêts ; l'avantage pour le locataire étant d'avoir directement l'identité du bailleur en cas de volonté de contestation du loyer, le désavantage étant le risque que le locataire contacte le propriétaire pour des problèmes courants dans l'appartement.

La DIL a contacté l'Office fédéral du logement (OFL) qui a confirmé qu'actuellement aucun canton ne connaît une obligation légale de faire figurer le nom du bailleur sur la seule formule officielle de la compétence cantonale.

## 5. VOTE SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION PARTIELLE DE LA MOTION

Par 5 voix contre, 4 voix pour et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre partiellement en considération cette motion.

Oulens-sur-Lucens, le 23 janvier 2023

*La rapporteuse :*
*(Signé) Aliette Rey-Marion*