



## La fixation judiciaire du loyer

Christiane Bérroujon \*, Sylvie Bruxelles \*\*, Brigitte Munoz-Perez \*\*\*

*De 1988 à 1990, les tribunaux d'instance ont été saisis de 23 678 demandes de fixation judiciaire du loyer, à l'issue de l'échec de la procédure de règlement amiable devant les commissions départementales de conciliation.*

*Essentiellement formées devant les juridictions d'Ile de France, les demandes d'augmentation du loyer formulées dans le cadre d'un renouvellement de bail représentent la quasi-totalité des affaires. Les contentieux liés aux sorties du champ d'application de la loi de 1948 sont marginaux.*

*La durée moyenne des affaires de fixation du loyer est deux fois plus élevée que celles des autres contentieux locatifs, notamment en raison des mesures d'instruction ordonnées cinq fois plus souvent dans ce type de litige.*

*41% des décisions prononcées en 1988 ont été contestées en appel, mais la fréquence des recours formés contre les décisions rendues en 1989 diminue fortement, le taux d'appel s'établissant à 22,2%. Le niveau de ces taux est particulièrement élevé si on le compare à celui des autres contentieux des baux.*

La saisine du juge est précédée d'une procédure amiable devant les commissions départementales de conciliation (C.D.C.) - figure 1 -. Celles-ci ont rendu, en 1988 et en 1989, 32 629 avis constatant la conciliation ou le défaut d'accord des parties. Mais le nombre d'avis ne rend pas compte de l'ensemble des contentieux soumis aux CDC. En effet, l'enquête réalisée auprès des CDC de Paris et du Rhône, représentant plus de 35% de l'activité nationale, révèle que moins de la moitié des affaires dont sont saisies ces deux commissions donnent lieu à l'émission d'un avis. Les autres affaires sont évacuées par le secrétariat de la commission (désistement, demande déclarée irrecevable, en raison notamment d'une notification tardive ou d'une saisine prématurée...).

Les demandes d'augmentation du loyer formulées dans le cadre d'un renouvellement de bail représentent la quasi-totalité des affaires. Les contentieux liés aux sorties du champ d'application de la loi de 1948 sont marginaux (moins de 3%) ce qui peut s'expliquer par la progressive disparition du parc de logements concernés.

Une autre cause pourrait résider dans l'absence de réaction des locataires ou

occupants auxquels la procédure était applicable. En effet, jusqu'en 1989, c'est l'absence de réponse à la proposition du bailleur qui était sanctionnée soit par l'acceptation tacite du prix, soit par le départ forcé du local. Or, une grande partie des locataires ou occupants en cause sont des personnes âgées, ce qui les incite moins à agir.

Ceci pourrait expliquer en partie l'augmentation des demandes des bailleurs tendant à faire constater la validité du congé enregistrée entre 1988 et 1989 (+ 32%).

### ■ Défaut d'accord sur le nouveau prix du loyer dans près des trois quarts des procédures

Devant la formation de conciliation des CDC, seulement 26% des bailleurs et des locataires parviennent à un accord sur le nouveau prix du loyer<sup>1</sup>. Les parties n'ayant pu se concilier sont renvoyées à saisir le juge pour qu'il tranche leur litige. Cependant, l'enquête réalisée devant la CDC de Paris révèle que toutes les parties ne saisissent pas le juge après un constat de non accord devant la formation de conciliation. La négociation sur le prix du bail se poursuit donc après la procédure de règlement amiable et

peut encore aboutir à un accord hors institution.

Les hypothèses de saisine du juge ne se limitent pas aux seuls échecs de la conciliation devant les CDC. En effet, lorsque les commissions n'ont pas rendu d'avis pour des problèmes de procédure, les parties ont également pu saisir le juge pour "défaut d'accord constaté". Ce phénomène explique sans doute que le nombre des demandes de fixation judiciaire du loyer enregistré en 1989 excède celui des avis de non conciliation devant les CDC. - tableau 1 -.

Tableau 1. Avis de non conciliation des CDC et saisines des juges; 1988-1990

Année	Nombre d'avis de non conciliation *	Nombre de saisines des juges **
Total	24 105	23 678
1988	9 914	9 265
1989	11 477	12 192
1990	2 714	2 221

\* Source : ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer. Direction de la Construction  
\*\* Source : répertoire général civil

1. On note cependant de fortes variations du taux de conciliation d'une CDC à l'autre (4% pour 1989 en Seine-Saint-Denis, 9% dans les Hauts-de-Seine et l'Essonne, 18% dans le Val de Marne, 20% à Paris et plus de 82% dans les Yvelines).

Cf. Rapport sur l'évolution des loyers en 1989, ministère de l'Équipement, du Logement des Transports et de la Mer - Direction de la Construction - juin 1990.

\* CNRS, Centre Pierre Léon, Lyon

\*\* CNRS, Informatique Droit Linguistique, Paris

\*\*\* Statisticienne à la division de la Statistique, des Études et de la Documentation

■ **Plus de 12 000 demandes de fixation judiciaire du loyer en 1989**

En 1989, les tribunaux d'instance ont été saisis de 12 192 demandes de fixation du loyer, soit une progression de 36,5 % par rapport à 1988<sup>2</sup>. Comme en 1988, ces demandes ont été formées essentiellement devant les tribunaux d'Ile de France (85 %) et plus particulièrement devant ceux de Paris, des Hauts-de-Seine et de la Seine Saint-Denis, (respectivement 39,6 %, 18,8 % et 15,1 %). Ces trois départements regroupent donc à eux seuls près des trois quarts des demandes.

Un quart des demandes ont été introduites au cours du mois de juin 1989. Cette concentration résulte des dispositions légales de procédure, obligeant les parties n'ayant pu se mettre d'accord sur le prix du bail renouvelé - devant les commissions départementales de conciliation ou en dehors de celles-ci - à saisir le tribunal d'instance avant l'expiration du contrat en cours<sup>3</sup>. Le mois de juin correspond à la date d'expiration légale de tous les baux à durée indéterminée qui n'avaient pas été mis en conformité avec la loi du 22 juin 1982.

■ **Chute de 82% du contentieux en 1990**

En 1990, le contentieux s'est considérablement réduit. Les tribunaux d'instance n'ont été saisis que de 2 221 demandes. Les mesures de blocage prises par les décrets du 28 avril 1989 et du 27 août 1990 pour les communes appartenant à l'agglomération de Paris expliquent en partie ce tarissement. De plus, la loi de 1986 a déjà produit ses effets sur un grand nombre de baux qui ont été renouvelés entre 1987 et 1989, avec application des dispositions relatives à l'augmentation du loyer. Cette dernière doit être échelonnée sur 6 ans, dès lors qu'elle est supérieure à 10 %. En l'état actuel du dispositif légal et en l'absence d'une reconduction des décrets de blocage, une reprise du contentieux n'est pas exclue à partir de 1993, à l'issue de la période d'échelonnement.

■ **Des désistements fréquents dans les procédures introduites en 1988**

Pour étudier l'issue des procédures de fixation judiciaire du loyer, les affaires introduites en 1988 ont été suivies jusqu'au 31 décembre 1990, date à laquelle la quasi-totalité des procédures étaient terminées

(96,7 %). Seulement 55 % des affaires de fixation du loyer se sont terminées par une décision au fond. Cette proportion est beaucoup plus élevée dans les autres contentieux locatifs (78 %) - tableau 2 -.

La qualité souvent médiocre des références fournies par le demandeur à l'appui de sa demande entraîne une part importante de rejets ou d'acceptations partielles pour "prétentions non intégrées"

Tableau 2. Issue des procédures introduites en 1988

Issue de la procédure	Contentieux locatif total		Contentieux locatif hors fixation du loyer		Fixation du loyer	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total affaires terminées	90 438	100,0	81 467	100,0	8 971	100,0
Jugement au fond	68 623	75,9	63 675	78,2	4 948	55,2
Sans jugement au fond	21 815	24,1	17 792	21,8	4 023	44,8
désistement	9 913	11,0	8 163	10,0	1 750	19,5
radiation	7 242	8,0	5 599	6,9	1 643	18,3
jonction	3 067	3,4	2 575	3,1	492	5,5
autre	1 593	1,7	1 455	1,8	138	1,5

Source : répertoire général civil

En matière de fixation du loyer, 19,5 % des affaires se sont terminées par un désistement du demandeur. Cette proportion pourrait atteindre 40% si l'on inclut les radiations qui sont le plus souvent prononcées à la suite de désistements. Les enquêtes réalisées auprès des tribunaux d'instance de Paris et de Lyon révèlent que la cause principale de ces désistements est l'accord des parties sur le prix du loyer.

lement justifiées" (respectivement 21,7% et 43 %).

■ **Des mesures d'instruction ordonnées dans 13,7 % des procédures**

Pour fixer le montant du loyer, le juge d'instance peut s'estimer insuffisamment éclairé par les pièces fournies par les parties, notamment lorsqu'il se trouve confronté à des éléments d'appréciation contradictoires. Ceci peut le conduire à ordonner une mesure d'instruction (expertise, consultation, vérifications personnelles...).

Malgré les très nombreuses conditions formelles de validité de la procédure, les décisions d'irrecevabilité représentent une infime minorité des actes de clôture : une affaire sur mille.

■ **La proposition du bailleur acceptée totalement dans 35 % des jugements**

Dans le contentieux de la fixation judiciaire du loyer, les acceptations totales des demandes des bailleurs sont beaucoup moins fréquentes que dans les autres contentieux locatifs habituellement soumis à cette juridiction (35,3 % contre 73 %) - tableau 3 -.

13,7% des procédures de fixation du loyer introduites en 1988 ont fait l'objet d'une mesure d'instruction. Cette proportion est cinq fois plus élevée dans le contentieux de la fixation du loyer que dans les autres contentieux locatifs (2,7 %). Les deux tiers de ces mesures ont consisté en la désignation d'un expert par jugement avant dire droit.

Pour les affaires introduites en 1989, dont 10,3% n'étaient pas terminées au 31 décembre 1990<sup>4</sup>, la fréquence des me-

Tableau 3. Procédures introduites en 1988 : les décisions au fond

Résultat	Contentieux locatif - total		Contentieux locatif hors fixation du loyer		Fixation du loyer	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Jugement au fond	68 623	100,0	63 675	100,0	4 948	100,0
Acceptation totale	48 211	70,2	46 464	73,0	1 747	35,3
Acceptation partielle	14 747	21,5	12 620	19,8	2 127	43,0
Rejet	5 665	8,3	4 591	7,2	1 074	21,7

Source : répertoire général civil

2. Voir : le contentieux judiciaire généré par la loi du 23 décembre 1986 INFOSTAT n° 1, mars 1989.

3. Art. 21 de la loi du 23 décembre 1986, devenu art. 17 c de la loi du 6 juillet 1989.

4. A titre de comparaison, signalons que 22,2% des affaires introduites en 1988 n'étaient pas terminées au 31 décembre 1989.

sures d'instruction sera probablement plus faible. En effet, si l'on suit les affaires entrées en 1988 et 1989 pendant deux ans, on constate qu'à l'issue de cette même période d'observation, la proportion des affaires ayant fait l'objet d'une mesure d'instruction est moitié moins élevée pour la promotion 1989 que pour celle de 1988 (respectivement 4 % et 8%). Le recours plus faible aux mesures d'instruction peut s'expliquer par la constitution progressive de jurisprudences locales et par l'insatisfaction des juges quant aux résultats obtenus par ces mesures.

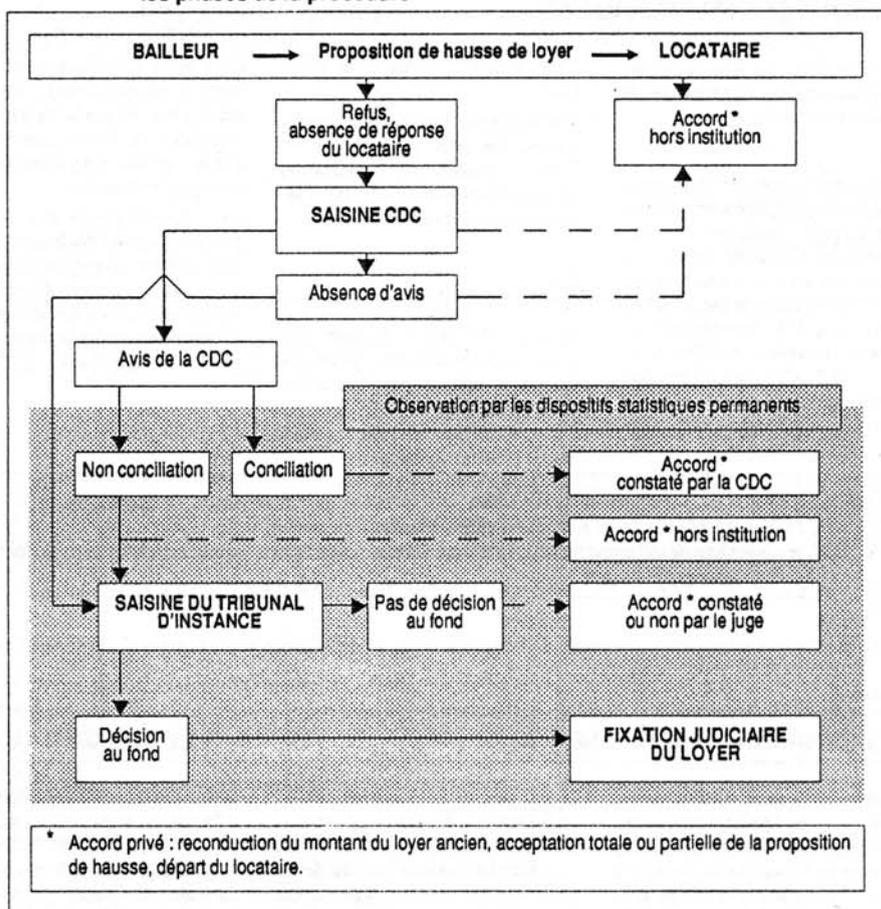
■ **Fixation judiciaire du loyer : des procédures deux fois plus longues que les autres contentieux locatifs**

Le contentieux relatif au bail d'habitation habituellement soumis aux tribunaux d'instance est susceptible d'être traité assez rapidement, notamment lorsqu'il est demandé au juge de tirer les conséquences d'une clause résolutoire, pratiquement de style dans ce genre de convention. Ainsi, en matière d'impayé de loyer - de loin le contentieux le plus important<sup>5</sup> - les procédures introduites en 1988 ont été traitées en moyenne en 3,9 mois.

En revanche, lorsque la contestation soumise au juge concerne l'évaluation du prix du bail, qu'il doit fixer au cas par cas dans chaque procès, la durée moyenne des affaires est deux fois plus élevée (8,3 mois) que dans le contentieux de l'inexécution du contrat (3,9 mois).

La nature de ce litige, impliquant que des mesures d'instruction soient plus souvent ordonnées, explique en partie l'allongement de la durée du procès observé. Mais il faut noter que, même en l'absence de telles mesures, les délais de traitement sont deux fois plus élevés, en raison notamment des renvois successifs accordés aux parties pour parvenir à une transaction - tableau 4 -.

Figure 1. De la proposition de hausse à la fixation judiciaire du loyer : les phases de la procédure



■ **Des taux d'appel élevés**

41% des décisions au fond prononcées en 1988 ont été contestées en appel, mais la fréquence des recours formés contre les décisions rendues en 1989 diminue fortement, le taux d'appel s'établissant à 22,2%. Ces taux sont particulièrement élevés si on les compare à celui des autres contentieux des baux traités par cette juridiction (9,5%), ce qui atteste l'importance des enjeux dans ce type de litige.

Si les tribunaux d'instance ont été les premiers à enregistrer un accroissement de leur activité par l'arrivée de ce nouveau contentieux, les cours d'appel ont

elles aussi eu à connaître de ces litiges : 352 appels en 1988, 860 en 1989 et 1211 en 1990. En raison de la forte concentration du contentieux en première instance ce sont les cours de Paris et de Versailles qui ont été saisies du plus grand nombre de recours : respectivement 63,3% et 22,5% du total des appels<sup>6</sup>. De 1988 à 1990, les recours formés devant les cours d'appel contre les décisions prononcées par les tribunaux d'instance en matière de contentieux locatifs ont ainsi progressé de 12,8% au niveau national, de 20% à Paris et de 24% à Versailles. La baisse du contentieux enregistrée en première instance sera sans doute perceptible à compter de 1991. ■

Tableau 4. Durée moyenne des procédures introduites en 1988 (en mois)

Mesures d'instruction	Contentieux locatif total	Contentieux locatif hors fixation du loyer	Fixation du loyer
Total affaires terminées	4,3	3,9	8,3
Avec mesure d'instruction	13,0	11,6	15,5
Sans mesure d'instruction	4,0	3,7	7,1

Source : répertoire général civil

5. Voir : Les contentieux locatifs devant les tribunaux d'instance, INFOSTAT n° 7, octobre 1989.

6. Selon la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme, presque toutes les affaires qui viennent en appel devant la cour de Versailles concernent des bailleurs institutionnels et des locataires regroupés en association. (Rapport Assemblée nationale, J.O. n° 1942, 28 mars 1991).

## LES SOURCES STATISTIQUES

### I. Les statistiques d'activité des commissions départementales de conciliation (CDC)

Les états statistiques, produits par le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, fournissent trimestriellement le nombre des affaires traitées en formation de conciliation par les CDC, selon l'issue de la procédure de règlement amiable (conciliation ou non accord). Ces statistiques permettent également de connaître la cause du contentieux (renouvelle-

ment du bail ou sortie de la loi de 1948).

A la différence des statistiques judiciaires, les états produits par les CDC ne donnent pas d'indication sur les affaires sorties sans avis (désistement, irrecevabilité, etc).

### II. Le répertoire général civil

Le RGC fournit le nombre des contentieux de la fixation judiciaire du loyer soumis aux juridictions (tribunal d'instance et cour d'appel). Ces affaires peuvent faire l'objet

d'un suivi statistique jusqu'à leur sortie. Il est alors possible d'étudier, entre autre, le mode de règlement des litiges et la durée du procès selon que le juge a ou n'a pas ordonné une mesure d'instruction.

Le rapprochement des données produites sur les décisions prononcées par les tribunaux d'instance avec celles qui sont collectées sur les recours formés devant les cours d'appel permet de calculer la fréquence des appels.

### III. Les enquêtes sur dossiers

Dans le cadre de la recherche, financée par le ministère de la Justice, sur les effets contentieux de la loi du 23 décembre 1986, modifiée par la loi du 6 juillet 1989, plusieurs enquêtes ont été réalisées. D'une part devant les CDC de Paris et du Rhône, d'autre part devant les tribunaux d'instance de ces départements. Les renseignements collectés à partir des dossiers viennent compléter utilement les données fournies par les dispositifs permanents<sup>1</sup>.

1. C. Béroujon : Règle juridique, norme économique. Analyse d'une interdépendance. Le contentieux de la fixation Judiciaire du loyer généré par la loi du 23 décembre 1986, modifiée par la loi du 6 juillet 1989 - Février 1991.

S. Bruxelles : Le contentieux de la fixation judiciaire du loyer : l'articulation des procédures administrative et judiciaire à Paris (rapport disponible en septembre 1991).

## LA DÉTERMINATION DU LOYER DES BAUX A RENOUELER ET DES BAUX DE SORTIE DE LA LOI DE 1948

La loi du 23 décembre 1986, modifiée par la loi du 6 juillet 1989, a créé un nouvel objet contentieux entre bailleurs et locataires de locaux à usage d'habitation relevant du secteur privé : la détermination du loyer lors du renouvellement du bail<sup>1</sup>, ou d'une sortie de la loi de 1948<sup>2</sup>.

La loi de 1989 n'a pas modifié les conditions de réévaluation du prix des baux lors de leur renouvellement. Elle a étendu le dispositif de 1986 à une autre catégorie de baux : les locations de locaux vacants non neufs et non assimilés aux locaux neufs<sup>3</sup>.

Le dispositif juridique mis en place est essentiellement constitué de règles de procédure relatives à la forme des actes de notification ou de

saisine des institutions étatiques de règlement des différends - Commission départementale de conciliation et tribunal d'instance - et aux délais dans lesquels ces actes doivent être accomplis<sup>4</sup>.

L'unique règle juridique d'appréciation du bien fondé des demandes d'augmentation du loyer formées par les bailleurs se fonde sur un critère économique. Le nouveau loyer doit en effet être fixé "par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables".

Cette règle fait largement appel à des notions très générales (habitude, proximité, comparabilité) qu'elle ne

définit pas. Les réformes législatives et réglementaires qui ont suivi tant la loi de 1986 que celle de 1989<sup>5</sup> ont eu pour objet de définir les conditions formelles de validité des références destinées à justifier les prétentions du bailleur (mentions que doivent comporter les références) ou à fixer une proportion entre locations anciennes et nouvelles de sorte que soient en fait définies les conditions de validité de la preuve de la demande.

En région parisienne, l'observatoire des loyers permet aux parties de disposer des références respectant ces conditions.

On est ainsi passé d'une norme économique définie de manière abs-

traite - référence aux loyers comparables, sans autre précision - à l'exigence de justificatifs concrets destinés à prouver le contenu de cette norme.

Ce système est susceptible de conduire à des solutions judiciaires hétérogènes. En effet, à la différence du dispositif de la loi de 1948, celui de 1989 n'offre pas au juge de critères objectifs liés aux caractéristiques physiques du logement. Les solutions dépendent alors à la fois de l'appréciation portée par le juge sur la validité des références et du caractère souverain de l'acte d'évaluation par lequel il arrête le nouveau prix du bail.

1. Art. 21 de la loi du 23 décembre 1986, devenu art. 17 c de la loi du 6 juillet 1989.

2. Art. 31 de la loi du 23 décembre 1986, devenu art. 28 de la loi du 6 juillet 1989.

3. Art. 17 b de la loi du 6 juillet 1989.

4. Voir : Le contentieux judiciaire généré par la loi du 23 décembre 1986, INFOSAT n° 1, Mars 1989.

5. Décret du 15 septembre 1988, loi du 13 janvier 1989, décret du 15 février 1989, Décrets n° 90-780 et 90-781 du 31 août 1990.

Directeur de la publication : Jacqueline Artiguebaille

Rédacteur en chef : Brigitte Munoz-Perez

Maquette : Denis Toussaint

ISSN 0998 - 2922

© Justice 1991

Pour toute demande de renseignements, contacter le section diffusion de la division de la Statistique, des Études et de la Documentation, tél. 44 77 66 27

Le numéro : 6 Francs

L'abonnement : 50 Francs