

**Historique des  
Premières commissions genevoises de  
conciliation  
en matière de baux à loyer  
(1936-1977)**

Gérard Bagnoud  
Archiviste du Pouvoir judiciaire  
Genève  
février 2003

## Introduction<sup>1</sup>

S'inscrivant dans l'évolution du droit privé vers le droit social, le droit du bail s'est ancré dans le corpus légal suisse à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le premier Code des obligations de 1881 ne contient pas encore de réelle protection pour les locataires, il fonde néanmoins les prémises du principe d'égalité des deux parties au contrat de bail<sup>2</sup>. Sans toutefois l'exprimer clairement, il contient déjà l'idée d'un nécessaire (et naturel) équilibre entre locataires et bailleurs.

Au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, le droit du bail, et avec lui le droit du travail, ont constitué le pôle social du droit privé<sup>3</sup>. L'évolution du marché du logement vers un marché plus contrôlé s'est accélérée. Elle est devenue effective dès la mise en place d'une économie de guerre pendant le premier conflit mondial. Jusqu'au début des années septante, en fonction du contexte économique et social de la Suisse, mais également des rapports de force entre les différentes idéologies politiques, le marché du loyer voit son régime évoluer vers plus de liberté puis vers un retour à la surveillance.

Filles de la rue et des mouvements sociaux de l'entre-deux guerres, la Commission de conciliation en matière de baux commerciaux et artisanaux et celle en matière d'appartements non meublés voient le jour en automne 1936. Elles répondent aux préoccupations économiques de toute une frange de la population genevoise, qui a vu son revenu baisser depuis la grande dépression de 1929, trois ans avant la mise en place de mesures fédérales d'exception. Leur naissance a lieu au moment où Genève renouvelle ses autorités politiques, marquées depuis 1933 par l'expérience du gouvernement socialiste de Léon Nicole.

En réponse aux développements économiques et sociaux, les questions du logement, du contrôle des prix et du coût de la vie accompagnent, en toile de fond, l'évolution de ces institutions de conciliation. D'un enjeu économique évident, ces thèmes deviendront une bataille politique qui cristallisera les combats idéologiques entre libéralisme et protectionnisme, entre loi du marché et contrôle de celui-ci.

---

<sup>1</sup> Nous remercions ici Monsieur Marco Cicchini, historien, pour sa collaboration aux recherches d'information et sa collecte d'archives. L'étude historique présentée ici s'arrête aux années septante, période de bouleversements législatifs importants en matière de réorganisation judiciaire. Pour la période contemporaine, nous renvoyons nos lecteurs au texte de Monsieur Jean A. MIRIMANOFF, président de l'actuelle Commission de conciliation genevoise en matière de baux et loyers, paru dans le recueil de textes édité à l'occasion du jubilé de cette Commission : Première rencontre des autorités cantonales de conciliation en matière de baux et loyers, Edition bilingue français-allemand, Etat de Genève, CCBL, novembre 2002. Nous profitons ici de remercier M. MIRIMANOFF et Madame Isabelle DUBOIS-DOGNON, greffière-juriste de juridiction, pour la confiance qu'ils nous ont témoignée lors de la rédaction de ce travail.

<sup>2</sup> Philippe BIELER [et al.], Faut-il libéraliser les loyers ?, les éd. de l'Association suisse des locataires - Fédération romande, Lausanne, 1993. Selon ces auteurs, le CO de 1881 présupposait un fonctionnement normal du marché. Il ne comportait par conséquent pas de dispositions protectrices des locataires. Le but essentiel était même de protéger le bailleur contre les risques résultant d'un mauvais usage ou du défaut de paiement du loyer.

<sup>3</sup> David LACHAT, Le bail à loyer, Association suisse des locataires, Lausanne, 1997, p.37.

## Contexte économique et social de l'entre-deux guerres

La naissance en 1936 des Commissions de conciliation genevoises en matière de loyers, qui seront regroupées en 1977 dans la Commission de conciliation des baux et loyers actuelle, s'inscrit dans un contexte économique, social et politique particulier. Non seulement pour la Suisse, qui subit encore les affres de la grande dépression, mais également pour Genève qui expérimente le gouvernement « rouge » de Léon Nicole.

Au sortir du premier conflit mondial, près d'un sixième de la population suisse vit dans le besoin. Le climat social, qui s'est durci graduellement depuis 1915, se tend. Les manifestations et les grèves se multiplient ; le parti socialiste voit grossir ses rangs, au même titre que les syndicats. En novembre 1918, la grève générale cristallise les mécontentements et jette près de 250'000 personnes dans les rues des principales villes du pays<sup>4</sup>. La lutte des classes, la « conscience de gauche »<sup>5</sup> et la « voix » de la rue pour faire passer des idées trouvent un terrain fertile en Suisse et notamment à Genève où l'implantation des mouvances de gauche remonte à la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>6</sup>.

Les années 1923 à 1928, qui ont profité de l'économie de « reconstruction » post Première Guerre mondiale, mettent pour un temps en sourdine ces revendications populaires. L'économie mondiale repart, les tensions étatiques s'amenuisent et les mouvements sociaux semblent maîtrisés. En 1929 pourtant, le krach de Wall Street vient enrayer cette belle machine. Il marque le début de la grande dépression économique mondiale.

Lié par le système de remboursement de la dette de guerre allemande, le système international de crédit s'effondre. La Suisse n'est pas épargnée, bien que l'onde de choc l'atteigne avec un certain retard. Ses conséquences sont sévères : plus de 100'000 chômeurs en décembre 1936, une fuite de capitaux et une place financière ébranlée<sup>7</sup>. « Par son économie extravertie, particulièrement sensible à la conjoncture économique, Genève est durement touchée (...). Les statistiques (...) indiquent 5'600 chômeurs en 1930 et 6'500 chômeurs en 1933, peut-être 8'500 en 1935 »<sup>8</sup>.

Depuis 1929, Genève vit une période de récession et de tensions exacerbées qui s'affirment tant dans l'arène politique que dans la rue. La vie politique du moment est dominée par deux hommes : Léon Nicole, tribun socialiste, et Georges Oltramare, chef de l'Union nationale<sup>9</sup>.

Les petits commerçants et artisans de la place connaissent une période de graves difficultés. Déjà souffreteux depuis le démantèlement unilatéral du régime des zones par la France, ils sont frappés de plein fouet par une baisse de la consommation née de la crise et de la concurrence des grands magasins. L'agriculture locale souffre de la concurrence française et

<sup>4</sup> Ouvrage publié sous sa direction de Jean DE SENARCLENS, Un journal témoin de son temps : histoire illustrée du « Journal de Genève » 1826-1998, Ed. Slatkine, Genève, 1999, p.205.

<sup>5</sup> Le Comité d'Olten, qui réunit des dirigeants d'extrême gauche, voit le jour en février 1918. Il effectue la synthèse des revendications populaires : semaine des 48 heures, assurance vieillesse, droit de vote des femmes et action des pouvoirs publics en faveur de logements à loyers abordables. C'est lui qui appellera à la grève générale. DE SENARCLENS, 1999, p.205.

<sup>6</sup> Genève fut notamment, en 1902, le théâtre de la première grève générale à avoir lieu dans une ville suisse. Louis BINZ, Brève histoire de Genève, Chancellerie d'Etat, 3<sup>ème</sup> éd., Genève, 2000, pp.60 et ss.

<sup>7</sup> David HILER et Geneviève PERRET BARI, Le Parti démocrate-chrétien à Genève – Un siècle d'histoire, Genève, 1992, p. 91.

<sup>8</sup> HILER et PERRET BARI, 1992, p. 91.

<sup>9</sup> DE SENARCLENS, 1999, p.215.

helvétique ; le secteur touristique et hôtelier est en plein marasme, car les voyageurs désertent une ville où la vie est devenue trop chère sous l'effet de la politique douanière protectionniste imposée par la Confédération<sup>10</sup>.

### **Manifestation d'août 1936 : Un mouvement de commerçants et d'artisans**

Durant l'été 1936, les événements qui font la Une des journaux genevois ne reflètent que très partiellement ce contexte de crise locale. Les faits internationaux comme le début de la guerre civile d'Espagne, la réforme de la Société des Nations ou encore l'aventure italienne en Ethiopie ou les Jeux olympiques de Berlin semblent renvoyer au second plan les revendications de la population. C'est compter sans l'effet « levier » des élections au Grand Conseil qui se profilent pour l'automne de cette année-là.

Amené au pouvoir en 1933 par le chômage, les scandales bancaires<sup>11</sup>, l'impuissance de l'Etat face à la crise et la tragédie du 9 novembre 1932, le gouvernement à majorité socialiste de Léon Nicole est attaqué et critiqué de toute part. Dans la période électorale qui s'annonce et qui verra le retour de la droite au pouvoir, il cherche un nouveau souffle face à une entente bourgeoise qui avance en rangs serrés derrière un programme de campagne en trois points : l'assainissement des finances publiques, la restauration de l'économie genevoise et la collaboration des classes<sup>12</sup>.

Cheval de bataille du parti socialiste depuis les années vingt, la politique du logement fournit à nouveau l'occasion au gouvernement Nicole de renouer avec la base de son électorat. Le 10 août 1936, Genève voit défiler dans ses rues une manifestation organisée par les commerçants et artisans genevois, soutenues par les groupements professionnels (société des maîtres charcutiers, société des confiseurs, groupe des cordonniers, etc.).

La manifestation rassemble entre 2000 et 3000 personnes<sup>13</sup>. Les participants défilent sur le pont du Mont-Blanc aux cris de : « Régisseurs ! Réfléchissez » ; « Mesdames et Messieurs, adhérez à la baisse de leurs locaux professionnels » ; « Mesdames et Messieurs, adhérez à notre mouvement. L'union fait la force » ; « Nous voulons l'adaptation du prix de nos loyers à la situation actuelle » ; « Sauvons les classes moyennes du commerce et de l'artisanat » ; « Nous exigeons jusqu'à 50% de baisse des taux de loyers » ; « Nous revendiquons notre droit à l'existence »<sup>14</sup>. En effet, les commerçants et artisans genevois ne peuvent plus faire face à leurs obligations financières. Seule une baisse du prix du loyer, charge incompressible à côté des impôts spéciaux de crise, doit leur permettre d'éviter la banqueroute.

Dans l'immédiat, les manifestants exigent la promulgation d'une loi d'exception qui empêcherait toute poursuite en matière de loyer, ceci en attendant une nouvelle législation qui les protégerait plus efficacement contre les abus dont ils s'estiment victimes. Ils vont même jusqu'à menacer de ne plus payer leur loyer s'ils ne devaient pas être entendus. Cette démarche peu

<sup>10</sup> Pierre FLÜCKIGER et Gérard BAGNOUD, sous la direction de Catherine Santschi, Les réfugiés civils à la frontière genevoise durant la Deuxième Guerre mondiale – fichier et archives, Archives d'Etat de Genève, 2000, pp. 19 et ss.

<sup>11</sup> En juillet 1931, la faillite de la Banque de Genève provoque un véritable séisme politique. De nombreux commerçants, artisans et industriels sont touchés. HILER et PERRET BARI, 1992, pp. 95-96.

<sup>12</sup> HILER et PERRET BARI, 1992, p.96.

<sup>13</sup> 2000 selon la Tribune de Genève, 2500 pour le Courrier et 3000 pour le Journal de Genève, tous trois datés du 11 août 1936.

<sup>14</sup> Ces différents slogans sont repris de La Tribune de Genève, le Courrier et le Journal de Genève, tous trois datés du 11 août 1936.

commune revient ainsi à demander un moratoire<sup>15</sup> pour tous les petits commerçants poursuivis et acculés à la faillite.

Un comité d'action pour la baisse des loyers commerciaux et artisanaux se constitue pour faire avancer ces revendications. Dans les faits, on propose de créer une commission d'arbitrage<sup>16</sup> en matière de baux à loyers. Le terme est ici d'importance, car il traduit bien la vision de l'époque qui est celle d'un combat inégal entre bailleurs et locataires. Le rôle d'une future commission est alors perçu comme celui d'un arbitre qui départage vainqueurs et vaincus. Les députés genevois modifieront leur vision et iront dans le sens que nous connaissons encore actuellement. Une autorité qui rapproche pour mieux entendre et permet d'ouvrir ainsi la voie à la conciliation.

Rien de véritablement nouveau puisque cette idée, concrétisée dès 1933 dans le canton de Bâle-Ville, apparaît déjà en 1916 au niveau fédéral. En effet, une réglementation sur les loyers instituée pendant la Première Guerre en vertu des pleins pouvoirs prévoyait la mise en place de commissions de contrôle des loyers. Cette réglementation d'exception sera abandonnée dans le milieu des années trente. Toutefois, les autorités fédérales préconiseront, en remplacement, l'adoption de mesures ne revêtant pas un caractère coercitif<sup>17</sup>.

L'organisation de défense des locataires et du moyen et petit commerce vise également à obtenir la rédaction d'un nouveau contrat-type de bail à loyer afin de rééquilibrer les droits et obligations entre bailleurs et locataires. Il faudra attendre 1962 pour que ce vœu se concrétise au niveau genevois.

Quant aux modalités d'existence de la future Commission, elles font l'objet d'âpres négociations. Dès début septembre, la majorité socialiste repousse définitivement l'idée émise par des députés de droite, la Chambre de commerce et la Fédération des sociétés de détaillants, de soutenir la création d'une commission de conciliation extra-étatique qui serait l'émanation des seuls milieux concernés et dont l'Etat n'aurait aucun contrôle. La question s'est en effet posée de savoir s'il ne convenait pas de laisser les parties intéressées régler elles-mêmes leurs différends, en remettant à toutes les organisations impliquées<sup>18</sup> le soin de s'entendre pour constituer de leur propre initiative une *Commission d'étude et de conciliation en matière de loyers commerciaux*.

Ce projet rencontre l'opposition du Conseil d'Etat. Aux yeux du gouvernement, cette proposition ne paraît pas suffisamment tenir compte des principaux intéressés que sont les locataires d'appartements, de locaux commerciaux et de l'artisanat<sup>19</sup>. L'intervention étatique dans la mise en place d'une telle autorité est perçue comme un gage d'impartialité et répond également aux vœux de Berne. Bien qu'il n'y ait pas encore, comme ce sera le cas dès la fin de la deuxième Guerre, une sorte de majorité automatique des locataires en faveur du tout projet de loi susceptible de les protéger<sup>20</sup>, l'interventionnisme étatique prend le pas sur l'initiative privée.

<sup>15</sup> Le moratoire demandé aux autorités genevoises s'adresse en fait au Conseil fédéral, puisque la législation en la matière est fédérale. Le gouvernement Nicole ne tardera d'ailleurs pas à transmettre cette demande à Berne.

<sup>16</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1936, pp.1041 et ss.

<sup>17</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1936, vol. 3, p 1053.

<sup>18</sup> La Chambre de commerce genevoise, la Fédération des sociétés de détaillants, la Société genevoise du commerce de détail, le Groupement d'action pour la défense du moyen et petit commerce, la Société genevoise des régisseurs et l'Union genevoise des intérêts immobiliers. Une commission « privée » est créée à la hâte par ces groupements sous la pression des événements d'août. Son impartialité est très vite remise en question par le Conseil d'Etat, les locataires n'étant que très peu représentés.

<sup>19</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1936, vol. 3, p 1048.

<sup>20</sup> Bernard LESCAZE, David HILER et Anita Frei, *La Société coopérative d'habitation Genève et l'histoire du logement social à Genève (XIXème et XXème siècle)*, Société coopérative d'habitation Genève, Genève, 1994, p. 281.

C'est donc sous le contrôle de l'Etat que sont instituées les commissions de conciliation genevoises. Bien que le premier projet de loi comprenne l'institution d'une seule « commission d'arbitrage en matière de baux à loyer d'appartements non meublés et de locaux commerciaux et artisanaux », ce sont, en effet, deux commissions, l'une relative aux locaux commerciaux et artisanaux et l'autre aux appartements non-meublés<sup>21</sup> qui voient le jour en octobre 1936.

Dans l'esprit du Conseil d'Etat socialiste de l'époque, les commissions doivent agir dans le sens d'une diminution générale des prix des loyers afin de correspondre aux possibilités financières des locataires et particulièrement des commerçants et artisans. Le projet est qualifié de « loi d'apaisement »<sup>22</sup> entre citoyens que des intérêts divergents séparent forcément. Il convient d'éviter une éventuelle grève des locataires qui aurait des répercussions importantes pour les intérêts immobiliers genevois et pour l'économie du canton déjà durement touchée.

### **Contrôle des prix et politique du logement<sup>23</sup> : une préoccupation fédérale**

La mise en place de ces commissions au niveau cantonal est à considérer dans une perspective plus large. En effet, la politique fédérale en matière de logement<sup>24</sup>, de protection des locataires et de contrôle des prix, qui institue des minima, régleme en grande partie les initiatives cantonales.

A une période de contrôle des loyers instaurée dès 1914, succède une période de liberté contractuelle de 1925 à 1936. Dès cette date et jusque dans le début des années septante, une nouvelle réglementation fondée sur le droit de nécessité instaure à nouveau un régime de contrôle. Les prix des loyers sont bloqués et leur augmentation requiert une autorisation<sup>25</sup>. Ce régime évolue dès 1964 vers un système de surveillance<sup>26</sup>. Celui-ci permet, en principe, une libre formation des loyers, tout en garantissant les locataires contre des hausses excessives ou des congés injustifiés. Les augmentations de loyers doivent être notifiées au locataire et annoncées au Bureau cantonal de surveillance des loyers qui se met en place à la même période. Désormais, une autorisation officielle n'est plus nécessaire. Toutefois, à Genève, une convention de droit privé est signée entre les autorités et les milieux immobiliers afin d'amortir, dans la mesure du possible, ce retour déguisé aux lois du marché<sup>27</sup>.

La deuxième Guerre mondiale conduit ainsi la Confédération à intervenir massivement dans l'économie immobilière. Dès 1941, les cantons obtiennent la possibilité de limiter le droit de résiliation du bail. En parallèle, le contrôle des loyers sur les logements anciens dope la politique d'aide à la construction<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Cette référence aux « appartements non meublés » tombera en 1960.

<sup>22</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1936, vol. 3, p 1050.

<sup>23</sup> Notre propos n'est pas ici de développer cette problématique qui irait au-delà de notre étude, mais de rappeler brièvement que la politique fédérale de contrôle des prix et partant, celle du logement, influe sur l'évolution et le fonctionnement des Commissions de conciliation genevoises. Pour de plus amples informations, voir notamment Philippe BIELER [et al.], 1993, pp. 5-11 et HILER et PERRET BARI, 1992.

<sup>24</sup> Voir l'annexe 1 pour un bref historique du droit du bail et de la protection des locataires.

<sup>25</sup> A partir du 4 septembre 1939, il est interdit d'augmenter les prix des baux à loyer et à ferme au-delà de leur niveau effectif du 31 août 1939. Il est notamment prévu que le service fédéral du contrôle des prix et, pour les loyers, les services compétents des cantons sont autorisés à réduire les taux des loyers injustifiés.

<sup>26</sup> Un additif constitutionnel amorce cette évolution en 1964 en diminuant considérablement la liste des localités où survit le contrôle des loyers. Le prix des loyers anciens étaient jusqu'ici très bon marché compte tenu du coût de la vie et de l'augmentation graduelle des salaires. La nouvelle politique du Conseil fédéral entend tenir compte de ces changements économiques.

<sup>27</sup> Voir à ce sujet les discussions au Grand Conseil genevois. Mémorial du Grand Conseil, 1970, vol. 2, pp. 1925 et ss.

<sup>28</sup> HILER et PÉRRET BARI, 1992, p. 298.

Le contrôle du coût de la vie, à côté de la politique de contrôle du logement, devient ainsi un levier important pour protéger les locataires. Ceux-ci bénéficient d'une double protection : a priori, en obligeant les bailleurs à demander des autorisations administratives pour faire évoluer les niveaux des loyers et en limitant leur marge de manœuvre, et a posteriori, en fournissant aux locataires un filet de secours en cas d'abus par la mise en place d'organes de recours et de résolution des conflits.

Dans la pratique toutefois, cette double politique n'offre qu'une protection limitée, bien que réelle, aux locataires. Le renouvellement des différents arrêtés ou ordonnances fédérales en la matière, les multiples votations populaires et les nombreuses institutions mises en place depuis la deuxième Guerre mondiale, tente néanmoins de combler le fossé entre deux mondes hérité du XIXème siècle, celui des propriétaires et celui des locataires.

### **1936-1945 : Mise en place des deux commissions de conciliation**

Nous l'avons vu, dernier acte législatif du gouvernement Nicole, la naissance des commissions de conciliation de 1936 s'est faite suite à une poussée de la rue. Calquées sur une loi similaire instituée à Bâle-Ville en septembre 1933, les lois genevoises entendent concilier les parties ou permettre, le cas échéant, l'établissement d'un compromis.

#### *Commission de conciliation de baux à loyer d'appartements non meublés*

Le 17 octobre 1936, une première loi institue donc une *Commission de conciliation de baux à loyer d'appartements non meublés*. Elle entre en vigueur le 23 novembre de la même année. Son règlement d'exécution, élaboré par la Commission, est approuvé par le Conseil d'Etat le 12 janvier 1937.

La mission principale de cette autorité de conciliation est d'intervenir afin d'obtenir un règlement à l'amiable de tout litige portant notamment sur le montant du loyer, la disposition des locaux et la durée du bail. Dans ce but, elle doit établir l'état des faits et s'efforcer d'amener les parties contractantes à un arrangement. Quant à la procédure, celle-ci est gratuite. Les frais éventuels sont pris en charge par l'Etat.

La composition de la Commission tient compte des intérêts en présence. Les commissaires sont au nombre de huit. Nommés par le Conseil d'Etat pour une durée d'un an après consultation des principaux groupements intéressés, elle est présidée par un membre du Conseil d'Etat ou une personne désignée par celui-ci. Aucune rémunération ou indemnité n'est prévue pour leur activité et une formation juridique préalable n'est pas requise. Paul Magnenat, avocat, en est le premier président.

Contrairement à ce que connaît la Commission actuelle, le président n'intervient pas dans la tentative de conciliation, même s'il assiste parfois aux séances. Ainsi, le procès-verbal de l'accord ne porte que les signatures des deux commissaires. Le président est chargé de

convoquer le propriétaire et le locataire. Une fois la procédure terminée, c'est lui qui leur précise, par courrier, la solution intervenue. Il officialise ainsi l'accord entre les parties.

La Commission se divise en 4 sections de deux membres. Chacune fonctionne sur le principe du paritarisme. Un représentant des locataires et un représentant des bailleurs composent les sections. Conformément au règlement d'application, la Commission demande à l'intéressé qui l'interpelle de se mettre en rapport avec l'autre partie afin de tenter d'obtenir une solution au litige qui les oppose. Cette démarche est obligatoire. Reflet de l'époque et de son orientation « défense du locataire », le règlement précise que ces démarches sont faites « directement par l'intéressé auprès du *bailleur* », alors que les Commissions sont ouvertes à l'un comme à l'autre. Dans la pratique toutefois, et en toute logique, 95 % des affaires sont portées devant la Commission par des locataires.

Si cette tentative de rapprochement échoue, la Commission est alors saisie. Les parties expriment leur point de vue par échange de courrier avant que le dossier ne soit transmis par le secrétariat à l'une des sections pour être examiné. Celui-ci transmet également d'éventuelles solutions visant à concilier les deux parties. Si la proposition d'arrangement est repoussée par l'une ou par les deux parties, la tentative de conciliation est considérée comme ayant échoué et la procédure terminée. Obligation est faite à la Commission de soumettre une proposition d'arrangement. Un procès-verbal de tentative de conciliation est dressé pour chaque litige ; par contre, il n'en est pas établi lors des débats.

Dans la pratique, la Commission est principalement saisie pour des questions de résiliation anticipée ou de rupture de bail, d'évacuation injustifiée ou de réduction de loyer. Quelques affaires touchent aux problèmes du chauffage<sup>29</sup>. Dès 1945-46, avec la reprise économique, les plaintes pour congés injustifiés et les évacuations prennent une place prépondérante.

#### *Commission de conciliation de baux à loyer de locaux commerciaux et artisanaux*

La *Commission de conciliation de baux à loyer de locaux commerciaux et artisanaux* est instituée également le 17 octobre 1936. Elle se réunit en séance constitutive le 21 novembre de la même année et fonctionne immédiatement. Elle ne traite que des affaires concernant des réductions de loyer ainsi que des demandes touchant à la durée du bail. Pour l'accomplissement de son mandat, six sections, composées chacune d'un représentant des locataires et d'un représentant des bailleurs, sont mises en place. Ses membres, nommés par le Conseil d'Etat, le sont pour une durée d'une année. A la différence de sa sœur jumelle, c'est le chef du département du commerce et de l'industrie ou son représentant qui la préside. Comme pour la première commission, le rôle de celui-ci est cependant restreint.

La composition de la Commission, bien que fondée sur le paritarisme, diffère quelque peu. En effet, ce sont les groupements intéressés qui présentent des membres selon une répartition « équilibrée » bien définie : deux représentants de l'Union des intérêts immobiliers ; deux représentants de la Société des régisseurs ; un représentant de la Caisse hypothécaire ; un représentant de la Chambre de commerce ; trois représentants du groupe pour la lutte pour la baisse des loyers ; un représentant de la Fédération des détaillants ; un représentant du groupe d'action pour la défense du moyen et petit commerce et un représentant de la Société du commerce de détails.

<sup>29</sup> En la matière, une Commission paritaire est instituée par arrêté du Conseil d'Etat le 14 juillet 1943.

Ces deux autorités de conciliations, sans véritable pouvoir juridique ou coercitif, sont très attachées à cette représentation paritaire qui légitime leur compétence et garantit leur impartialité. En 1941, elles vont jusqu'à suspendre leurs travaux, suite à la décision d'attribuer au Bureau cantonal de surveillance des prix<sup>30</sup>, la compétence de réduire les baux à loyers injustifiés. Cette désignation du service de contrôle des prix est ressentie comme un manque de confiance par les commissions. Le Conseil d'Etat revoit sa copie et modifie, le 13 mai 1941, son arrêté du 28 février. Le nouvel arrêté précise que « les commissions instituées par les lois genevoises du 17 octobre 1936 sont (...) compétentes non seulement pour tenter la conciliation entre bailleurs et locataires, mais aussi pour statuer en application de l'ordonnance fédérale précitée et, en cas de non-conciliation, sur une requête éventuelle en réduction de loyers injustifiés ». Cette compétence reviendra au seul Bureau cantonal en 1953<sup>31</sup>.

### *Quelques chiffres<sup>32</sup>*

L'année de sa création, la Commission en matière d'appartements non meublés n'est saisie que d'une seule requête. L'affaire est conciliée en janvier 1937. Durant cette deuxième année d'existence, c'est 86 demandes qui arrivent devant la Commission. Près de 50 procédures se terminent par une conciliation, un règlement ou un arrangement direct entre les parties, soit environ 58%. En 1938, la Commission traite 63 affaires, dont 40 trouvent une issue favorable (63%). L'année 1939 reproduit les mêmes chiffres avec toutefois une « réussite » en diminution à 51%.

Il est intéressant de relever que, durant les années 1940 à 1952, le nombre d'ouvertures de dossiers diminue sensiblement, avec un minimum à 32 en 1949. Les mesures de contrôle des prix instituées par le Conseil fédéral dès septembre 1939<sup>33</sup> expliquent en partie cet état de fait. A cela s'ajoute une pénurie sur le marché immobilier qui débute dès 1945 et dissuade nombre de locataires d'entrer en conflit avec leur bailleur. La reprise économique, qui marque le début des Trente glorieuses, contribue également à faire baisser le nombre d'affaires.

En outre, à la même période, une galaxie d'institutions en matière de logements, de loyer et de protection de locataires se met en place. A côté du Bureau cantonal de surveillance des prix ou de la Commission paritaire en matière de chauffage, le gouvernement genevois décide, en 1946, de la création du Bureau cantonal du logement rattaché au Département du commerce et de l'industrie<sup>34</sup>. Considérant que le canton de Genève souffre d'une grave pénurie de logement, il convient, aux yeux du gouvernement, de prendre des mesures propres à faciliter la recherche de locaux vacants. Obligation est alors faite aux propriétaires, usufruitiers et locataires de locaux de tous genres, d'annoncer la vacance ou l'occupation des dits locaux.

<sup>30</sup> Ce service de l'Etat, mis en place le 2 octobre 1936, s'occupe notamment de fournir les autorisations pour toute augmentation de loyer concernant des immeubles construits avant 1947. Contrairement aux directives en matière de contrôle des prix et de logement, les compétences des Commissions de 1936 ne seront jamais limitées à cette catégorie d'immeubles.

<sup>31</sup> Arrêté du Conseil d'Etat du 16 janvier 1953 rapportant l'arrêté du 13 mai 1941 et remettant en vigueur l'arrêté du 28 février 1941 concernant la compétence du Bureau cantonal de surveillance des prix en matière de loyers.

<sup>32</sup> Voir tableaux en annexe 2. Archives des commissions de conciliation, fonds du Département de l'économie publique, Archives d'Etat de Genève, fonds non-inventorié.

<sup>33</sup> Arrêtés et ordonnances fédérales concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché du 1<sup>er</sup> et 2 septembre 1939. Dès 1936, le Conseil fédéral a pris des mesures extraordinaires concernant le coût de la vie.

<sup>34</sup> Rapports sur la gestion du Conseil d'Etat, 1937, pp. 116 et ss.

Dans la même veine, pour faire suite aux normes fédérales en la matière<sup>35</sup>, des commissions seront instituées en 1958 au niveau genevois, en vue de limiter le droit de résiliation en matière de baux. Celles-ci seront compétentes, en première instance, pour statuer sur les requêtes en annulation de congé ou en prolongation de bail. Une commission de recours pour la limitation du droit de résiliation sera également mise en place.

Dès 1953 et jusqu'à la fin 1969, les ouvertures de dossiers devant la Commission pour les appartements non meublés augmentent à nouveau. Le pic est atteint en 1960 avec 156 affaires. De façon globale, entre 1937 et 1969, la Commission a traité en moyenne 78 dossiers par année. Pour 50 d'entre eux, la conciliation ou l'arrangement direct entre les parties a été l'issue finale, ce qui représente un taux de « réussite » moyen d'environ 64%.

Les chiffres fournis par les rôles de la Commission en matière de baux commerciaux et artisanaux ne sont pas comparables. En effet, après un nombre important de dossiers ouverts entre 1936 (72) et 1941 (89), avec un pic en 1937 avec 191 affaires, le nombre de cas chute brutalement dès 1942 (46). La moyenne pour les années 1944 à 1969 est ainsi de l'ordre de 13 affaires par année avec près de 60% d'entre elles qui aboutissent à une conciliation des parties.

Ici aussi les mesures fédérales pour le contrôle des prix et le coût de la vie expliquent en partie cette évolution. Rappelons que dès le début des années 1940, la presque totalité des affaires touchent aux demandes de réduction de loyers et que toute demande d'augmentation de loyer doit être approuvée par le Bureau cantonal de surveillance des prix.

La reprise économique, la disparition des petits commerçants et artisans au profit de plus grandes structures et le poids économique grandissant de celles-ci face aux milieux immobiliers expliquent également la chute brutale des saisies de la Commission.

### **1946-1977 : Vers une professionnalisation du fonctionnement des Commissions**

Dès 1946, dans un contexte de pénurie de logement, il est décidé de modifier l'article 4 des lois de 1936 qui prévoyait que la fonction de membre des Commissions était gratuite. Les commissaires seront désormais rétribués pour leur travail.

En 1947, cette reconnaissance pécuniaire s'accompagne d'une reconnaissance professionnelle, dans la mesure où le Conseil d'Etat décide que la Commission de conciliation en matière de locaux commerciaux et artisanaux est désormais présidée par un juge du Tribunal de première instance et non plus par le chef du Département du commerce et de l'industrie. Pour la deuxième Commission, il faudra attendre 1970 pour que soit supprimée à son tour cet anachronisme qui voyait un membre du Conseil d'Etat présider des autorités paritaires de conciliation.

Cette décision s'inscrit dans une réorganisation fondamentale de la politique en matière de baux qui marque la fin des arrêtés du Conseil fédéral sur la protection des loyers et le passage à Genève d'un régime de contrôle à un régime de surveillance avec, comme nous

<sup>35</sup> Ordonnance du Conseil fédéral du 28 décembre 1956 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation et règlement d'application cantonale genevois du 30 juillet 1958.

l'avons vu, une période transitoire régie par une convention de droit privé<sup>36</sup>. Les nouvelles dispositions du code des obligations (restrictions du droit de résilier les baux) entrent en vigueur le 19 décembre 1970. Elles entraînent des modifications législatives importantes (loi sur l'organisation judiciaire et loi de procédure civile). Les Commissions de 1936 deviennent ainsi des instances obligatoires de conciliation.

Dans les faits, la mise en place d'une nouvelle législation et d'une nouvelle politique en matière de logement, prévues pour 1972, entraîne une professionnalisation « juridique ». Cette année marque, en effet, l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral qui institue des nouvelles mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL). Sorte de convention-cadre en matière de baux et loyers, il vise à protéger les locataires contre les abus auxquels ils sont exposés en raison de la pénurie de logements en instaurant un droit de recours contre les prétentions abusives de loyers. La validité de cet arrêté fut d'abord limitée à 1977, puis prorogée jusqu'en 1990<sup>37</sup>.

Conformément à la loi fédérale du 27 juin 1970 sur la restriction du droit de résiliation des baux et aux nouveaux articles du Code des obligations qui en découlent, entre en fonction à Genève une nouvelle autorité de jugement, la Chambre des baux. Elle est rattachée au Tribunal de première instance et ses sections se composent d'un juge et de deux assesseurs représentant les locataires et les milieux immobiliers. Les Commissions de 1936 reçoivent, quant à elle, de nouvelles compétences et se prononcent désormais en cas de litige sur des prolongations ou modifications de baux.

Dès 1972, date de la mise en place de cette chambre particulière à l'intérieur du Palais de justice, des voix se font entendre au Grand Conseil genevois pour proposer un regroupement des instances concernant les baux et loyers hors du Palais. En effet, on reproche à cette institution son manque d'accessibilité pour les couches les plus modestes de la population. Il semble, qu'en raison de la solennité des lieux et des débats, nombre de locataires soient impressionnés. Certains députés relèvent, a contrario, l'atmosphère différente de la procédure de conciliation où les audiences se tiennent dans un cadre beaucoup plus détendu<sup>38</sup>.

Par ailleurs, le formalisme des débats devant le Tribunal de première instance rend difficile la tâche d'un locataire s'il se défend en personne et surtout, s'il a en face de lui un propriétaire assisté d'un avocat chevronné. Et l'on ne parle pas de la procédure d'appel devant la Cour de justice à qui l'on reproche d'être inadaptée aux circonstances.

Ces diverses interventions ouvrent la voie à la mise en place d'un système où les instances seraient instituées en autorités judiciaires, comme c'est le cas pour le Tribunal des prud'hommes. L'institution d'un nouveau tribunal concernant les baux et loyers permettrait par ailleurs une rationalisation des débats et des économies en plaçant les trois instances (conciliation, première instance et appel) dans les mêmes locaux.

<sup>36</sup> Deux régimes sont ainsi en vigueur : l'un basé sur la surveillance des immeubles construits avant 1947 et soumis à la convention de droit privé valable jusqu'au 31 décembre 1972 ; l'autre, s'appuyant sur la limitation du droit de résiliation qui concerne les Commissions de 1936 au stade de la conciliation. Mémorial du Grand Conseil, 1971, vol. 1, pp. 253 et ss. Voir notamment l'aide-mémoire concernant la protection des locataires publié en 1971.

<sup>37</sup> Stéphane Cuernet, Philippe Favarger et Philippe Thalmann, La politique du logement, Presse polytechnique et universitaire romandes, Coll. Le savoir suisse, Lausanne, 2002, pp. 70 et ss.

<sup>38</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1972, vol. 1, pp. 967 et ss.

Dans les faits, ces vœux ne se réalisent pas et ces trois instances ne sont pour l'heure toujours pas réunies<sup>39</sup>. En 1977, la Chambre des baux est transformée en Tribunal des baux et loyers et une chambre d'appel est instituée à la Cour de justice. Ce projet concrétise une initiative populaire déposée 4 ans auparavant. Celle-ci demandait indirectement l'instauration d'une juridiction compétente pour statuer sur l'ensemble des litiges locatifs<sup>40</sup>. Dans la foulée, les Commissions de 1936 sont regroupées en une seule et forment l'actuelle Commission de conciliation en matière de baux et loyers.

## De l'histoire d'une idée à l'idée qui fait l'Histoire

Depuis la première Guerre mondiale, les locataires suisses ont bénéficié de mesures de protection légale<sup>41</sup>. Issue de la rue et des mouvements sociaux qui s'y cristallisent, la naissance des commissions de conciliation genevoises s'inscrit dans un contexte immédiat de crise, de changements politiques et de revendications sociales. A ces particularismes locaux, vient se greffer le contexte fédéral de la politique du logement et du contrôle des prix. Le tout évolue dans un cadre idéologique et historique en mutation depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. D'un affrontement, nécessitant un arbitrage, le thème du logement a glissé sur le terrain de la conciliation, seule à même de rapprocher les parties pour mieux s'entendre et s'écouter<sup>42</sup>.

En France, c'est au lendemain de la révolution française que la tentative de conciliation dans la pratique judiciaire des juges de paix devient une règle constitutionnelle. L'idée maîtresse est le souci d'éviter des procès coûteux, chronophages et dont le résultat final ne contentent que très rarement toutes les parties en présence. La résolution des conflits à l'intérieur d'un système de représentation paritaire est, quant à elle, inspirée de la pratique des tribunaux spécialisés en matière de droit du travail notamment. L'histoire du paritarisme genevois n'est pas encore écrite, mais gageons que son analyse nous amènera de nombreux éléments de compréhension des interactions entre les acteurs de la société au XX<sup>ème</sup> siècle, qu'ils soient issus des milieux syndicaux, patronaux ou étatiques.

L'étude des Commissions de conciliation en matière de baux et loyers éclaire d'une façon nouvelle le rôle de certaines couches sociales dans la constitution de structures judiciaires genevoises et l'adaptation de ces structures à l'évolution de la société dans laquelle elles s'articulent. Cette étude permet également la mise en lumière de fonds d'archives judiciaires contemporains qui ne sont, pour l'heure, que très peu exploités par la recherche historique. Elle contribue modestement à en démontrer l'utilité, tant il est vrai que savoir d'où l'on vient, pour paraphraser l'historien français Pierre NORA, c'est savoir où l'on va.

---

<sup>39</sup> La Commission de conciliation actuelle est toujours rattachée à un département, celui de justice et police ; le Tribunal est une juridiction du Pouvoir judiciaire ; enfin, la Chambre d'appel en matière de baux, également au Pouvoir judiciaire, est rattachée à la Cour de justice.

<sup>40</sup> Mémorial du Grand Conseil, 1976, vol. 3, pp. 2466 et ss.

<sup>41</sup> Philippe BIELER [et al.], 1993, p. 3.

<sup>42</sup> Cette formule peut également s'appliquer à la médiation, pratique qui se développe considérablement à Genève en matière civile et pénale. Pour plus d'information sur cette problématique, qui est sensiblement différente de la conciliation, nous renvoyons nos lecteurs au texte de Jean A. MIRIMANOFF, op. cit. A voir également le Rapport présenté en décembre 2001 à la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire du canton et de la République de Genève sur la médiation judiciaire à Genève, Réflexions et propositions sur la médiation judiciaire civile et pénale, Groupe de réflexion du Pouvoir judiciaire.

**Annexe 1** : Survol historique succinct du droit du bail et de la protection des locataires<sup>43</sup>

- Naissance du droit du bail avec l'adoption du Code des obligations (CO) de **1881**.
- CO de **1911** reprend pour l'essentiel la réglementation antérieure
- **1914 – 1925** : en vertu du droit de nécessité, la Confédération instaure un **contrôle** des loyers. Elle limite également le droit du bailleur de donner le congé.
- **1925 – 1936** : droit du bail est régi par la seule **liberté contractuelle**.
- **1936 – 1970** : nouvelle réglementation fondée sur le droit de nécessité. Jusqu'en 1965, le contrôle des loyers est maintenu. Il est remplacé entre 1965 et 1970 par le régime de **surveillance** des loyers (uniquement pour les immeubles construits avant 1947). Parallèlement, le droit du bailleur de donner congé est encore restreint.
- **1970 – 1972** : liberté contractuelle reprend le dessus. Toutefois, possibilité pour le locataire de demander une prolongation de son bail introduite dans le CO. A Genève, ce « trou » libéral est comblé par la signature d'une convention de droit privé (régime de **protection conventionnelle**).
- **1972** : les mesures contre les abus dans le secteur locatifs (**AMSL** et OASL) sont entrées en vigueur. Dans un premier temps, ces mesures ont été limitées aux communes où sévit la pénurie de logements. A partir du 1<sup>er</sup> octobre 1987, l'AMSL est appliqué à l'ensemble du pays.
- Dès le 1<sup>er</sup> janvier **1988**, les nouvelles dispositions du **droit matrimonial** entre en vigueur. Depuis lors, lorsque le bail du logement de la famille est résilié, l'époux non titulaire du contrat est protégé.

---

<sup>43</sup> Principale source : D. Lachat, Le bail à loyer, Lausanne, 1997, p.39

**Annexe 2 : Statistiques des commissions pour les années 1936 à 1969<sup>44</sup>**

Commission de conciliation en matière de baux à loyer commerciaux et artisanaux

Année	Nbre d'affaires déposées	Conciliation (ou arrangement directe)	Taux de réussite global (%)
1936	72	33	46
1937	191	108	57
1938	74	48	65
1939	86	42	49
1940	112	50	45
1941	89	10	11
1942	46	28	61
1943	32	16	50
1944	18	7	39
1945	15	9	60
1946	16	6	38
1947	8	5	63
1948	12	4	33
1949	8	2	25
1950	13	4	31
1951	16	10	63
1952	8	6	75
1953	17	12	71
1954	17	9	53
1955	3	2	67
1956	16	10	63
1957	11	8	73
1958	11	8	73
1959	9	5	56
1960	12	5	42
1961	17	11	65
1962	14	12	86
1963	18	14	78
1964	7	4	57
1965	7	5	71
1966	10	9	90
1967	18	14	78
1968	15	10	67
1969	12	5	42
Moyennes	30	16	57
Moyennes dès 1944	13	8	60

Commission de conciliation en matière de baux à loyer d'appartements non meublés

Année	Nbre d'affaires déposées	Conciliation (ou arrangement directe)	Taux de réussite global (%)
1936	1	1	100
1937	86	50	58
1938	62	40	65
1939	63	32	51
1940	38	25	66
1941	49	31	63
1942	47	23	49
1943	41	24	59
1944	52	36	69
1945	62	37	60
1946	91	39	43
1947	57	29	51
1948	40	27	68
1949	32	21	66
1950	35	18	51
1951	62	41	66
1952	64	41	64
1953	109	64	59
1954	96	60	63
1955	74	54	73
1956	66	43	65
1957	96	51	53
1958	112	75	67
1959	132	82	62
1960	156	103	66
1961	126	85	67
1962	163	111	68
1963	106	76	72
1964	108	72	67
1965	69	51	74
1966	54	41	76
1967	64	47	73
1968	81	60	74
1969	79	64	81
Moyennes	78	50	64

<sup>44</sup> Archives des commissions de conciliation, fonds du Département de l'économie publique, Archives d'Etat de Genève, fonds non-inventorié.