

APPLICATION/REQUÊTE N° 12484/86

G v/AUSTRIA

G c/AUTRICHE

DECISION of 7 June 1990 on the admissibility of the application

DECISION du 7 juin 1990 sur la recevabilité de la requête

Article 1, paragraph 2 of the First Protocol *The amendment of the Austrian Rent Act 1981 (S 16a) annulling clauses providing for re-negotiation of rent constitutes a control of the use of property*

In determining the requirements of the general interest particularly in the field of housing the Contracting States enjoy a wide margin of appreciation

The amendment at issue having the aim of restoring legal certainty given divergences in the case-law and being applicable also to pending cases it was an interference which was not manifestly without reasonable foundation and which was proportionate to the aim

Article 1, paragraphe 2, du Protocole additionnel *L'amendement à la loi autrichienne sur les loyers de 1981 (art 16a) qui annule les clauses de renégociation des loyers constitue une réglementation de l'usage des biens*

Pour déterminer les impératifs de l'intérêt général, notamment dans le domaine du logement les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation

L'amendement litigieux ayant pour but de restaurer la sécurité juridique compte tenu des divergences dans la jurisprudence et s'appliquant aux procédures pendantes, est une ingérence qui n'est pas dépourvue de base raisonnable et qui est proportionnée au but

(TRADUCTION)

EN FAIT

Le requérant, ressortissant autrichien né en 1942 et domicilié à Vienne, est avocat.

Les faits, tels que les parties les ont exposés, peuvent se resumer comme suit.

Le requérant possède un immeuble de rapport dans le centre de Vienne. Les locaux du rez-de-chaussée sont des magasins, loués à deux entreprises commerciales, respectivement depuis 1940 et 1958. A ces dates, les locaux tombaient sous le coup des restrictions de loyers prévues par l'article 16 de la loi de 1929 sur les loyers (Mietengesetz, Journal officiel N° 210/1929), disposition qui gelait les loyers par référence à leur niveau de 1914. C'est sur cette base que le loyer fut fixé, respectivement à 1592,80 SA et 4538,39 SA.

L'un des baux renfermait une clause selon laquelle le loyer devait être renégo-cié en cas de suppression de la loi, l'autre bail devant l'être en cas de

modification des restrictions prévues par la loi quant au montant du loyer (Zinsanpassungsklausel).

Par un amendement à la loi de 1929 sur les loyers, entré en vigueur le 1er janvier 1968 (Mietrechtsänderungsgesetz, Journal officiel N° 281/1967), les restrictions locatives ne furent maintenues que pour les anciens baux. Les nouveaux ne furent plus soumis à aucune restriction quant au montant du loyer, même s'agissant de locaux antérieurement assujettis au contrôle des loyers

La loi de 1929 sur les loyers fut ultérieurement abrogée et remplacée par une nouvelle loi (Mietrechtsgesetz, Journal officiel N° 520/1981), entrée en vigueur le 1er janvier 1982. Elle emportait réforme globale de la législation sur les loyers et prévoyait notamment le maintien de l'application des restrictions locatives antérieures à l'égard des baux existants (article 43, par. 2).

Après l'introduction de la nouvelle législation, différentes chambres de la Cour suprême (Oberster Gerichtshof) parvinrent à des conclusions différentes sur la validité des clauses d'ajustement des loyers, telles que celles contenues dans les baux précités. Dans certains arrêts, la Cour exprimait l'idée que ces clauses devaient être réputées valables et qu'avec l'introduction de la nouvelle loi les conditions de renégociation du loyer sur la base d'un montant convenable se trouvaient réunies, bien que la loi de 1967, déjà, eût libéralisé la législation pour les nouveaux baux. Dans d'autres arrêts cependant, la Cour suprême adopta le point de vue opposé, à savoir que les clauses étaient nulles si elles n'indiquaient pas les critères selon lesquels le loyer devait être renégocié. Selon le Gouvernement, ce dernier point de vue constitue la jurisprudence constante de la Cour suprême.

Pendant l'été de 1984, le requérant, invoquant les clauses d'ajustement du loyer figurant dans les deux baux, demanda à ses locataires de verser dorénavant un montant de loyer convenable à fixer conformément à l'article 16 par 1 de la loi de 1981 sur les loyers. Il réclamait au premier locataire un loyer mensuel de 42.000 SA et de 65.000 SA au second. Sur refus des locataires, le requérant engagea deux actions distinctes devant le tribunal de district de la ville de Vienne (Bezirksgericht Innere Stadt Wien), demandant au tribunal de consentir à la modification des baux de façon que les locataires aient à payer les sommes susindiquées à partir du 1er juillet 1984.

Dans le cas du bail de 1940 où la clause renvoyait à la suppression (Aufhebung) des restrictions locatives légales, le tribunal de district rejeta la demande par décision du 14 février 1985. Il reconnut qu'une clause d'ajustement des loyers était admissible en soi, mais estima que les conditions pour qu'une telle clause entre en jeu n'étaient pas réunies. Même s'agissant des nouveaux baux des

locaux commerciaux, la loi sur les loyers contenait encore des restrictions, à savoir le critère du caractère convenable du loyer selon l'article 16 par. 1. Les restrictions continuaient à s'appliquer aux baux existants en vertu de l'article 43 par. 2 de la loi. Du reste, la clause figurant dans le bail n'était pas assez précise pour permettre de fixer un loyer. Elle devait dès lors être considérée comme nulle (als dem Vertrag nicht beigesetzt)

L'appel (Berufung) formé par le requérant contre cette décision fut rejeté par le tribunal civil régional (Landesgericht für Zivilrechtssachen) de Vienne le 3 juillet 1985. Cette juridiction confirma le point de vue du tribunal de district selon lequel une clause d'ajustement du loyer est admissible et n'estima pas nécessaire d'examiner si la loi de 1981 avait supprimé les anciennes restrictions locatives ou les avait simplement remplacées par une nouvelle réglementation. La clause figurant dans le bail était nulle parce qu'elle n'était pas suffisamment précise sur le montant du loyer qui devait être versé en cas de renégociation du contrat de bail. Même si les parties avaient indiqué des critères plus précis, le bail n'aurait pas été compatible avec l'article 43 par. 2 de la loi de 1981, qui se fondait sur le principe que le gel des loyers continuait à s'appliquer aux baux existants.

Le tribunal régional accorda l'autorisation de former un pourvoi en cassation (Zulässigkeit der Revision) devant la Cour suprême, en faisant remarquer que celle-ci n'avait pas encore établi une jurisprudence cohérente sur la question de l'interprétation des clauses d'ajustement des loyers et sur la précision requise de ces clauses par la loi de 1981 sur les loyers.

Dans le second cas, concernant le bail de 1958 où la clause d'ajustement du loyer renvoyait à l'amendement (Abänderung) des dispositions de loi sur la réglementation des loyers, le tribunal de district rejeta la demande du requérant par décision du 15 janvier 1985, estimant que la clause en question n'était pas assez précise.

L'appel formé par le requérant contre cette décision fut rejeté par le tribunal régional le 29 mai 1985. Le tribunal confirma le point de vue du tribunal de district selon lequel la clause n'était pas assez précise et indiqua qu'il ne partageait pas l'avis de la Cour suprême exprimé dans un arrêt du 29 février 1984, selon lequel une clause de ce genre peut être complétée par référence à la volonté supposée des parties. La clause devait dès lors être considérée comme une simple déclaration d'intention sans caractère contraignant (unverbindliche Absichtserklärung). L'augmentation du loyer était par ailleurs exclue par le jeu de l'article 43 de la loi de 1981. Le tribunal régional accorda là aussi l'autorisation d'introduire un pourvoi devant la Cour suprême.

Le requérant engagea donc deux pourvois en cassation (Revision), respectivement les 5 et 6 septembre 1985. Le délai de dépôt expirait le 20 septembre 1985, après quoi, le requérant ne pouvait ni modifier ni compléter les pourvois. Toutefois, avant que la Cour suprême ne statue sur les pourvois, le Parlement adopta le 12 décembre 1985 un amendement à la loi de 1981 (Journal officiel N° 559/1985), qui entra en vigueur le 1er janvier 1986. La disposition suivante (article 16 a) fut insérée dans la loi de 1981 :

«Nullité des clauses d'ajustement du loyer et des accords sur les loyers :

(1) Les stipulations figurant dans un contrat conclu avant le 1er janvier 1982 et prévoyant une augmentation du loyer de base en cas d'amendement aux dispositions de loi sur le montant du loyer de base sont nulles. Ceci vaut également pour les accords stipulant l'obligation de renégocier le loyer en cas de modification des dispositions légales concernant le montant du loyer de base.

(2) Si un accord sur le loyer est ou a été conclu sur la base d'une clause d'ajustement du loyer au sens du paragraphe 1, l'accord est nul et l'ancien bail continuera à s'appliquer.»

En vertu de l'article IV de la loi modificative, la nouvelle disposition ci-dessus s'applique aussi dans les procédures judiciaires contentieuses et gracieuses qui, à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi, n'avaient pas été tranchées en dernier ressort.

Par application de ces nouvelles dispositions, la Cour suprême rejeta respectivement les 13 février et 16 janvier 1986 les pourvois formés par le requérant, estimant que nonobstant la jurisprudence antérieure, les clauses d'ajustement des loyers étaient à présent nulles au regard de la loi. Les décisions furent signifiées au requérant les 28 mars et 1er avril 1986 respectivement.

GRIEFS (Extrait)

Le requérant se plaint de ce que, par le jeu du nouvel article 16 a) de la loi sur les loyers, il a fait l'objet d'une ingérence injustifiée dans l'exercice de ses droits patrimoniaux, ce qui est contraire à l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention ...

EN DROIT (Extrait)

Le requérant se plaint d'une expropriation contraire au premier paragraphe de l'article 1 du Protocole additionnel en ce qu'il a été privé de son droit contractuel de renégocier le loyer

Le Gouvernement réplique que ce n'était qu'un aspect partiel du droit de propriété qui, en soi, est demeuré non touché. En outre, les clauses de renégociation figurant dans les baux en question n'étaient pas assez précises et auraient des lors été réputées nulles même si l'article 16 a) de la loi sur les loyers n'avait pas été adopté. Le droit de renégocier le loyer ne représentait donc pas une valeur financière quelconque. Dans la mesure où il a été affecté par l'article 16a de la loi sur les loyers, cela était nécessaire pour restaurer la sécurité juridique compte tenu des divergences de la jurisprudence des différentes chambres de la Cour suprême. La mesure législative constituait au surplus une réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général. L'article 16 a) assurait la continuité du loyer applicable aux baux de longue durée des locaux commerciaux en sorte que les locataires puissent poursuivre leurs activités commerciales sans en compromettre la viabilité économique. Cette mesure servait également les intérêts du consommateur puisqu'elle préservait les entreprises commerciales existantes.

La Commission estime que, tout comme dans l'affaire *Mellacher et autres* (Cour eur DH, arrêt du 19 décembre 1989, série A n° 169, par 44), la mesure législative attaquée en l'espèce ne constituait pas une expropriation, ni formelle ni en fait. En effet, il n'y a eu ni transfert du bien du requérant ni privation de son droit d'utiliser, de louer ou de vendre le bien. L'intéressé n'a même pas été privé d'une partie de ses revenus immobiliers, mais seulement empêché de négocier un nouveau loyer, ce qui lui aurait permis d'augmenter ses revenus. En conséquence, la mesure doit être qualifiée de réglementation de l'usage des biens et être examinée au regard du second alinéa de l'article 1.

S'agissant de la justification de cette mesure par l'intérêt général, la Commission rappelle la grande marge d'appréciation dont le législateur doit jouir dans le domaine du logement. La Commission doit respecter la manière dont le législateur conçoit les impératifs de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (Cour eur DH, arrêt *Mellacher et autres*, loc cit, par 45 et arrêt *James et autres* du 21 février 1986, série A n° 98, p 32, par 46).

Compte tenu de l'incertitude juridique concernant l'admissibilité et la validité légale des clauses de renégociation des loyers existant avant la promul-

gation de l'article 16 a) de la loi sur les loyers, la Commission estime que cette mesure législative n'était manifestement pas dépourvue de base raisonnable. Son but premier étant de restaurer la sécurité juridique, on ne saurait critiquer l'effet rétroactif donné à la loi et son application à des affaires encore en instance devant les tribunaux. La nouvelle législation constituait, par rapport à la loi existante, une interprétation faisant autorité.

Suite à l'annulation par la loi des clauses de renégociation des loyers, le requérant ne pouvait pas réclamer une augmentation des loyers sur la base de ces clauses et les anciennes restrictions locatives étaient toujours applicables, comme le stipule l'article 43 par. 2 de la loi sur les loyers. Dans la mesure où le requérant se plaint de l'impossibilité d'augmenter le loyer de ses locaux commerciaux, il conteste l'application combinée à son cas de l'article 16 a) et de l'article 43 par. 2.

La Commission relève que les restrictions en question existaient bien avant la conclusion des baux. Néanmoins, ces restrictions et leur maintien en application, en dépit d'un changement de cadre juridique général, doivent se justifier au regard du second paragraphe de l'article 1 du Protocole additionnel. Comme l'a déclaré la Commission dans la requête No 8003/77 (déc. 3.10.79, D.R. 17 pp. 80, 88), une personne peut se dire victime de mesures de réglementation du loyer préexistantes si et dans la mesure où elle prétend devoir se soumettre à une loi qui est, en tant que telle, contraire à la Convention. La justification de cette mesure peut en fait cesser avec l'écoulement du temps et la modification des circonstances de fait ou de droit.

Toutefois, à cet égard aussi, l'Etat jouit d'une grande marge d'appréciation. Dans l'affaire Mellacher et autres, la Cour a déclaré qu'une réduction considérable du loyer déterminé par contrat peut se justifier au regard du deuxième paragraphe de l'article 1. Ni le fait que les loyers originaires ont été déterminés par contrat sur la base des conditions du marché à l'époque, ni le fait que les réductions de loyer frappent par leur ampleur n'ont incité la Cour à trouver un caractère disproportionné aux mesures en question. Elle a admis que, pour mener sa politique, le législateur pouvait raisonnablement décider que les loyers fixés par contrat sur la base des conditions du marché étaient inacceptables du point de vue de la justice sociale (cf. arrêt Mellacher et autres, loc. cit., par. 56).

Le présent requérant se plaint de n'être pas autorisé à augmenter le loyer au niveau qui pourrait être atteint sur le marché si la législation restrictive ne s'appliquait pas. Les principes susdits établis par la Cour valent également ici. Cela ne fait pas de différence qu'une restriction soit récemment imposée ou maintenue, sous réserve toutefois qu'elle poursuive un but légitime et ne soit pas en soi manifestement déraisonnable ou disproportionnée.

Certes, les restrictions sur les loyers en question en l'espece ne concernent pas des appartements comme dans l'affaire Mellacher et autres, mais des locaux commerciaux pour lesquels, le requérant le remarque a juste titre, d'autres criteres peuvent s'appliquer. Cela ne signifie pas toutefois que des locaux commerciaux ne peuvent pas être assujettis a des restrictions de loyer. Le Gouvernement soutient qu'il etait necessaire de maintenir le niveau anterieur des loyers afin de preserver la viabilite economique d'entreprises commerciales dans le double interet des entreprises et des consommateurs. La Commission reconnaît que, dans le cadre de sa large marge d'appréciation, le legislateur autrichien pouvait raisonnablement estimer que ces objectifs etaient d'interet general et n'infligeaient des lors pas au requérant une charge disproportionnee.