



DSJS/Projet du 1^{er} octobre 2024

1^{er} octobre 2024

Rapport 2022-DSJS-246

—
Modification de la loi sur la justice – exécution des expulsions des locataires ;
suite de la Motion 2022-GC-62 Kolly Nicolas/Morel Bertrand

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif sur la modification de la loi sur la justice ainsi que le projet d'ordonnance sur l'exécution des expulsions en matière de baux à loyer et à ferme non agricole

Table des matières

—

1	Origine et nécessité du projet	2
2	Déroulement des travaux	2
3	Modification de la loi sur la justice (RSF 130.1 ; LJ)	3
4	Ordonnance d'exécution	4
5	Conséquences du projet	6

1 Origine et nécessité du projet

Le 12 octobre 2022, le Grand Conseil a accepté la prise en considération de la motion 2022-GC-62 Kolly Nicolas/Morel Bertrand – Révision complète de la loi d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (LABLF), en particulier en matière d'expulsion. La mise en œuvre de la motion précitée appartient à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (ci-après : DSJS).

Les motionnaires demandaient d'introduire des règles à respecter concernant la procédure d'expulsion en matière de baux à loyer et à ferme non agricole. En effet, ils expliquaient la situation comme suit : « ...un bailleur peut saisir le Tribunal des baux afin de prononcer l'expulsion de son locataire lorsque ce dernier ne respecte pas diverses dispositions légales et en particulier, le cas le plus courant, son obligation de payer le loyer. Dans le cadre de sa décision, le Tribunal des baux peut ordonner les mesures d'exécution de la décision. Concrètement, cela permet au bailleur de faire appel à la force publique. Dans ce cas, il revient à la Police cantonale d'intervenir pour procéder à l'expulsion, soit concrètement libérer le logement occupé par le locataire en faute. Cependant, cela pose un certain nombre de difficultés à la Police cantonale. Il n'est ainsi pas rare que, compte tenu de la difficulté de procéder à l'expulsion, la police se voie dans l'impossibilité de respecter une décision de justice.

Cette solution n'est également pas adéquate pour le locataire qui n'est pas suffisamment protégé. En effet, il prend le risque d'être expulsé du jour au lendemain sans avoir forcément de logement alternatif, étant précisé que, parfois, le locataire ne peut être mis au bénéfice de l'aide sociale s'il ne répond pas aux critères de cette aide. »

Dans le cadre de l'analyse des modifications légales nécessaires, il a été constaté que la LABLF règle l'application des dispositions du code des obligations et de l'ordonnance fédérale sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). Dès lors que la problématique relevée par les motionnaires porte spécifiquement sur l'exécution des expulsions, et découle de l'application de l'art. 343 CPC, il a été ainsi décidé de mettre en œuvre la motion en optant plutôt pour une modification de la loi sur la justice (RSF 130.1 ; LJ).

Pour compléter la solution et pour pouvoir introduire la procédure à suivre ainsi que des règles précises à respecter en matière d'exécution des expulsions, un projet d'ordonnance a été élaboré. Ce dernier s'inspire de la législation bernoise, laquelle connaît également une ordonnance sur les expulsions très précise (Oex ; RSB 222.100).

2 Déroulement des travaux

L'élaboration de l'avant-projet de modification de loi sur la justice et l'ordonnance d'exécution a été confiée à un groupe de travail, présidé par la DSJS, et regroupant des représentants de la Police cantonale, le lieutenant de préfet de la Sarine ainsi que le préfet du district du Lac. Le groupe de travail s'est réuni à trois reprises et a discuté et formulé les propositions d'avant-projet de modification de la loi et d'ordonnance d'exécution, en veillant à y intégrer les besoins de chacune de ces autorités intervenant en la matière.

3 Modification de la loi sur la justice (RSF 130.1 ; LJ)

Actuellement, conformément au régime prévu à l'art. 343 CPC, trois personnes et/ou autorités interviennent en cascade lors de l'expulsion des locataires¹ :

- > l'autorité judiciaire ordonne l'expulsion ; elle va ensuite charger une personne ou autorité d'exécuter cette expulsion ;
- > la personne ou l'autorité chargée de l'exécution va mettre en œuvre l'expulsion. Elle peut cependant requérir l'assistance d'une autorité spécifique ;
- > l'autorité compétente spécifique assistera la personne chargée de l'exécution, notamment lorsque la force publique est nécessaire.

En l'état, le droit fribourgeois prévoit que :

- > le Président ou la Présidente du tribunal des baux ordonne l'expulsion des locataires (art. 56 al. 2 let. c LJ) ;
- > la Police cantonale est l'autorité compétente pour assister la personne chargée de l'exécution (art. 132 LJ).

Il est toutefois possible de constater que la personne en charge de l'exécution n'a pas été désignée dans le droit fribourgeois. La Police cantonale assume en pratique les deux compétences, celle de la personne chargée de l'exécution des expulsions et celle d'autorité compétente dont la personne chargée de l'exécution peut requérir l'assistance. Mais s'agissant de la première compétence, il convient de préciser que la Police cantonale doit accomplir actuellement ces tâches au détriment d'autres missions qui lui incombent. Elle traite les cas d'exécution des expulsions par défaut et *a minima*, tout en veillant à son rôle principal qui est d'assurer la sécurité des intervenants, respectivement des locataires lors d'une expulsion. Cette procédure n'est ainsi pas idéale et la Police cantonale se voit régulièrement confrontée à de nombreuses difficultés pratiques qui rendent l'expulsion difficile, voire impossible. Par exemple, dans certaines situations elle doit prendre la responsabilité de vérifier si une solution de relogement adaptée a été trouvée, assurer la prise en charge des enfants et/ou des animaux de compagnie, instaurer une coordination entre divers services et autorités.

Ainsi, dans une optique logique et pratique, il est proposé de confier cette tâche aux préfetures, tout en instituant une nouvelle procédure de traitement des cas d'exécution des expulsions des locataires suivant l'exemple du canton de Berne. Consultée, la Conférence des préfets s'est déclarée unanimement favorable à ce que les préfets se voient désignés en qualité d'autorité chargée de l'exécution des expulsions. En effet, les préfetures font régulièrement le lien entre le Pouvoir judiciaire, les communes et la Police cantonale, de sorte qu'il est plus judicieux de leur accorder également cette compétence en matière d'exécution des expulsions des locataires. L'accord de principe a toutefois été donné par la Conférence des préfets sous réserve de l'obtention de ressources supplémentaires (cf. point 5).

Afin d'inscrire la compétence des préfets en tant qu'autorité chargée de l'exécution des expulsions dans la loi sur la justice, il est prévu d'y introduire un nouvel article 132a. En introduisant cette nouvelle compétence et cette nouvelle procédure de traitement, les préfetures pourront assurer une prise en charge plus globale et complète des cas d'exécution des expulsions des locataires en matière de baux, ce qui n'est actuellement pas faisable du côté de la Police cantonale.

Article 132a LJ (nouveau) – Exécution des expulsions des locataires en matière de baux

Compte tenu de la systématique de la loi, il est important d'introduire une disposition particulière dans la LJ plutôt que de modifier un article existant. En particulier, l'art. 132 LJ met en œuvre l'art. 343 al. 3 CPC mais uniquement en

¹ Par souci de simplification, le terme « locataire-s » est utilisé de manière générale dans le présent rapport, pour désigner tant les locataires de baux à loyer que les fermiers de baux à ferme non agricole.

ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente. Sur cette base, la Police cantonale peut intervenir dans le cadre de toutes les exécutions entrant dans le champ d'application de l'art. 343 CPC. Cette compétence doit être gardée telle quelle.

Il convient dès lors d'introduire un nouvel article 132a LJ. Son premier alinéa prévoit que le préfet ou la préfète du lieu où la mesure prescrite en vertu de l'art. 343 al. 1 let. d CPC doit être exécutée est l'autorité chargée de l'exécution au sens de l'art. 343 al. 3 CPC pour l'exécution des expulsions des locataires en matière de baux.

Comme précité, il s'agit de la modification centrale du projet consistant à désigner les préfets en tant qu'autorité chargée des expulsions des locataires en matière de baux.

Le deuxième alinéa régit les frais. Tous les frais découlant de l'exécution de l'expulsion et notamment la prise en charge des choses mobilières trouvées dans les locaux ou leurs dépendances, doivent être mis à la charge du ou de la locataire expulsé-e. Toutefois, la partie qui demande l'expulsion doit avancer les frais et supporte également le risque d'une perte (cf. art. 18 du projet d'ordonnance). Elle peut ensuite en exiger le remboursement auprès du ou de la locataire expulsé-e.

Il convient de préciser que le système de l'avance des frais est nécessaire pour assurer la bonne marche de l'exécution. En raison de son importance, il est essentiel de l'inscrire dans la loi, au moins en ce qui concerne le principe. Des précisions figurent en outre dans l'ordonnance d'exécution (cf. point 4). L'idée est de recouvrer tous les frais en amont au moyen de l'avance de frais. Sont ainsi compris non seulement les frais de procédure (les frais des préfectures) mais également les frais d'enlèvement, de transport, d'entreposage, de conservation etc.

Finalement, la délégation législative du Conseil d'Etat est prévue au troisième alinéa du nouvel article 132a LJ.

4 Ordonnance d'exécution

De manière générale, l'expulsion des locataires englobe différentes tâches, qui peuvent impliquer également l'intervention de plusieurs acteurs (par exemple s'assurer du relogement, de la prise en charge des enfants, des personnes vulnérables, des animaux ainsi que des choses mobilières trouvées dans le logement, le traitement des objets particuliers etc). Pour rappel, actuellement la Police cantonale n'est pas en mesure d'assumer l'intégralité de ces tâches et d'appliquer la procédure telle qu'elle est prévue dans l'ordonnance concernant l'expulsion des locataires en matière de baux. Il s'agit d'une nouvelle procédure et d'une nouvelle manière de traitement des cas d'exécution, compte tenu de la désignation de l'autorité chargée de l'exécution.

L'ordonnance d'exécution a ainsi pour but de régler les spécificités en lien avec l'expulsion des locataires. Son champ d'application couvre les modalités de la procédure, les frais, le traitement des objets particuliers, l'enlèvement, le transport, l'entreposage, la conservation, la réalisation et la destruction des choses mobilières dans le cadre de l'exécution des expulsions.

S'agissant de la compétence *rationae loci*, l'art. 2 du projet d'ordonnance précise que la partie demanderesse doit s'adresser au préfet ou à la préfète du district dans lequel le bien-fonds est situé. Il sera toutefois nécessaire et important que, préalablement, le dispositif de la décision judiciaire prévoie bien que la partie demanderesse est autorisée à faire appel à l'autorité compétente de l'exécution de l'expulsion (comme il le prévoyait jusqu'ici que la partie demanderesse peut faire appel à la force publique). Il s'est posé la question de savoir s'il est plus opportun que les tribunaux transmettent directement une copie du dispositif aux préfectures. Toutefois, dès lors que les jugements ordonnant l'expulsion du ou de la locataire ne déboucheront pas tous sur une exécution forcée nécessitant l'intervention des préfectures, il n'est pas nécessaire d'imposer cette communication et charge supplémentaire. Il reviendra donc à la partie demanderesse qui souhaite faire appel à l'autorité chargée de l'exécution de lui transmettre une copie du dispositif du jugement ordonnant l'expulsion.

La coordination de l'action des différents intervenants doit être assurée par le préfet ou la préfète, qui réunit également les données nécessaires à l'analyse de la situations (art. 3).

L'exécution de l'expulsion est ensuite réglée aux articles 4 à 9 du projet de l'ordonnance. Ces dispositions fixent les principes et les règles à suivre pour l'avance de frais, la prise de renseignements, l'inventaire à faire par la préfecture, l'enlèvement, le transport et l'entreposage, la conservation et la restitution ou encore la procédure de réalisation et de destruction et la renonciation à l'entreposage.

En lien avec ces dispositions, il est important de préciser que l'avance de frais sera calculée par la préfecture en fonction du coût global présumé et des émoluments de la préfecture et des services dont l'intervention est nécessaire à l'exécution de l'expulsion. Elle peut aussi être complétée en cours de procédure si elle se révèle insuffisante. Cela étant, comme il découle du projet de modification de la loi sur la justice, il appartient à la partie qui demande l'exécution de l'expulsion d'avancer les frais. Elle peut par la suite se retourner contre le ou la locataire expulsé-e pour se faire rembourser, dès lors que tous les frais découlant de l'exécution de l'expulsion sont mis à la charge de ce dernier ou cette dernière.

La forme de l'inventaire des choses mobilières de valeur peut être choisie par la préfecture (par écrit, photographique etc.).

A noter également que la restitution des biens conservés ne peut être faite que si le ou la locataire expulsé-e paie les frais avancés (art. 7 al. 3). Une variante est proposée pour cet alinéa, prévoyant de réclamer du ou de la locataire expulsé-e uniquement le paiement des frais découlant du transport et de l'entreposage des biens qu'il ou elle souhaite récupérer. En effet, il est certes plus simple de facturer des frais effectifs, mais il se peut qu'au moment où la personne réclame la restitution des biens, toutes les factures ne soient pas prêtes. La variante proposée permettra probablement de faciliter la restitution des biens (puisque le montant demandé sera moins élevé que celui de l'avance de frais calculée en fonction des coûts globaux). Cela réduira aussi le travail des préfectures, puisqu'une vente aux enchères ne sera pas nécessaire. Dans la même logique, les frais finaux seront également moins élevés.

D'un autre côté, il y a un risque important qu'une fois que la personne a récupéré ses biens, il soit très difficile de se faire rembourser le reste des frais résultant de la procédure d'exécution.

Les articles sous le chapitre 3 « Traitement des objets particuliers » n'appellent pas des remarques spécifiques. Ces dispositions règlent le traitement des objets particuliers trouvés dans les locaux ou leurs dépendances, tels que les produits périssables, les plantes, les animaux, les armes, éléments essentiels d'armes, accessoires d'armes et munitions, ou encore les matières explosives, produits chimiques, les pièces de légitimation, plaques de contrôle, espèces, titres, objets de grande valeur ainsi que les coffres-forts.

Dans le chapitre relatif à la procédure, sont prévues les questions de la décision finale et le droit applicable.

S'agissant de la décision finale, il convient de mentionner qu'à l'issue de la procédure d'exécution, une décision finale doit être rendue par la préfecture compétente, fixant, dans un décompte final, les frais engendrés par la procédure d'expulsion du ou de la locataire. Dans le cas où il y aurait une perte, l'art. 18 al. 2 du projet d'ordonnance prévoit qu'elle est prélevée sur l'avance de frais. Si cette dernière n'est pas suffisante pour couvrir la perte, la préfecture facture le *manco* à la partie demanderesse. Après le décompte, le solde de l'avance de frais sera restitué à la partie qui a demandé l'expulsion. Dans le même sens, si le décompte final présente un bénéfice, il sied de verser le solde au locataire ou à la locataire expulsé-e.

5 Conséquences du projet

Il ressort des statistiques de la Police cantonale que celle-ci a dû intervenir suite à des réquisitions en matière d'expulsions à 20 reprises en 2021, 25 en 2022, 47 en 2023 et 23 en 2024 (état au 4 août 2024). Il est ainsi possible de remarquer que la problématique s'accroît au fil des années et le nombre de cas prend l'ascenseur.

Dès lors, l'attribution aux préfectures de la compétence d'exécuter les expulsions des locataires implique nécessairement une charge non négligeable pour ces dernières. En effet, il sied de rappeler que les préfectures devront appliquer la nouvelle procédure de prise en charge des cas d'exécution des expulsions conformément à l'ordonnance d'exécution. Ainsi, l'accomplissement de cette nouvelle tâche nécessite forcément une augmentation des ressources en personnel des préfectures. Selon une estimation de la Conférence des préfets, les ressources nécessaires pour l'exécution des expulsions des locataires se monteraient à 1.8 EPT pour l'ensemble des préfectures.

Toutefois, à l'heure actuelle, et dès lors qu'il s'agit d'une nouvelle procédure et compétence, il n'est pas possible d'estimer avec plus de précision les heures qui devront être consacrées en moyenne au traitement des cas d'exécution des expulsions. A titre comparatif et selon des échanges informels, dans le canton de Berne, en moyenne, environ 17 heures seraient consacrées à une expulsion. Ainsi, ayant en considération, en particulier, le nombre actuel des cas dans lesquels la Police cantonale a dû intervenir, il convient de retenir que l'octroi à terme de 1 EPT pour l'ensemble des préfectures permettrait d'assumer les nouvelles tâches instituées par l'ordonnance sur l'exécution des expulsions en matière de baux.

Le projet ne devrait pas présenter d'autres conséquences financières négatives pour l'Etat. En effet, si l'estimation du montant de l'avance de frais est correctement effectuée par la préfecture compétente, elle devrait couvrir l'ensemble des frais engagés par l'autorité dans le cadre de la procédure d'exécution. De même, vu que, conformément au projet qui est présenté, le bailleur supporte le risque d'une perte, l'Etat ne devrait subir aucun risque financier découlant de la procédure d'exécution des expulsions.

Annexes : projets de loi modifiant la loi sur la justice et d'ordonnance d'exécution