Urteilskopf

98 Ia 491

77. Arrêt du 3 mai 1972 dans la cause SI Chailly Vallon A SA et consorts contre Grand Conseil du canton de Vaud.
Regeste (de):
Derogatorische Kraft des Bundesrechts. Art. 2 Ueb. Best. BV.

1. Die Kantone überschreiten ihre Kompetenz nicht, wenn sie im öffentlichen Interesse liegende, öffentlichrechtliche Vorschriften erlassen, soweit das Bundeszivilrecht das Gebiet nicht abschliessend regelt (Erw. 3).

2. Das waadtländische Gesetz über die Garantiehinterlagen bei Mietverträgen verstösst nicht gegen das Bundeszivilrecht; es verletzt weder den Grundsatz der Vertragsfreiheit (Art. 19 OR), noch Art. 481 OR (depositum irregulare) noch die Art. 884 ff. ZGB (Fahrnispfand) (Erw. 4 und 5).

3. Das Gesetz verstösst auch nicht gegen das öffentliche Recht des Bundes, insbesondere nicht gegen die Art. 151 ff. SchKG über diePfandverwertungsbetreibung, die auf alle Fälle anwendbar bleiben. Wird in einer Betreibung nicht Rechtsvorschlag erhoben, so gilt die Verfügung des Betreibungsamtes als gerichtlicher Entscheid im Sinne des Art. 3 Abs. 1 des angefochtenen Gesetzes (Erw. 6).

Regeste (fr):
Force dérogatoire du droit fédéral. Art. 2 Disp. trans. Cst.

1. Les cantons n'excèdent pas leur compétence s'ils édictent des règles de droit public motivées par un intérêt public pertinent, dans la mesure où le droit civil fédéral n'a pas entendu réglementer la matière d'une façon exhaustive (consid. 3).

2. La loi vaudoise sur les dépôts de garantie en matière de baux à loyer n'est pas contraire au droit civil fédéral; elle ne viole ni le principe de la liberté des conventions (art. 19 CO), ni l'art. 481 CO sur le dépôt irrégulier, ni les art. 884 ss. CC sur le gage mobilier (consid. 4 et 5).

3. Ladite loi ne viole pas non plus le droit public fédéral, notamment pas les art. 151 ss. LP sur la poursuite en réalisation de gage, qui s'appliquent de toute façon. En cas de poursuite non frappée d'opposition, l'ordre de l'office des poursuites vaut décision judiciaire au sens de l'art. 3 al. 1 de la loi attaquée (consid. 6).

Regesto (it):
Forza derogatoria del diritto federale. Art. 2 disp. trans. CF.

1. Nell'emanare norme di diritto pubblico motivate da un interesse pubblico effettivo, i cantoni non eccedono la loro competenza ove il diritto civile federale non abbia inteso disciplinare la materia in modo esauriente (consid. 3).

2. La legge vodese sui depositi di garanzia in materia di locazioni non è contraria al diritto civile federale; essa non viola il principio dell'autonomia contrattuale delle parti (art. 19 CO), nè l'art. 481 sul deposito irregolare, nè gli art. 884 ss. CC sul pegno mobiliare (consid. 5).

3. Detta legge non viola neppure il diritto pubblico federale, in particolare gli art. 151 ss. LEF, che sono comunque applicabili. In caso di esecuzione in cui non sia stata fatta opposizione, la decisione dell'ufficio d'esecuzione vale quale decisi ne giudiziaria ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 della legge impugnata (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 492

BGE 98 Ia 491 S. 492

A.- La loi vaudoise du 15 septembre 1971 "sur les dépôts de garanties en matière de baux à loyer" (en abrégé: LDG) contient les dispositions suivantes: Dépôt obligatoire des garanties "Article premier. - Le bailleur ou son représentant qui reçoit, à raison du bail, des espèces à titre de garantie doit les déposer dans les 10 jours, sur un livret établi au nom du locataire par un établissement soumis à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 8 novembre 1934, ayant son siège ou une agence dans le canton de Vaud ou par un autre établissement autorisé par le Conseil d'Etat. Le livret doit être déposé dans l'un de ces établissements. Le bailleur ou son représentant qui, dans les mêmes conditions, reçoit un livret ou une autre valeur, doit le déposer dans les 10 jours dans l'un des établissements mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus. Certificat Frais Art. 2. - Un certificat mentionnant le motif du dépôt est établi en deux exemplaires par le dépositaire qui remet l'un au bailleur et l'autre au locataire. Les frais du dépôt sont à la charge du bailleur.
Retraits et revenus
Art. 3. - Le retrait de tout ou partie des sommes ou valeurs déposées, à titre de garantie, ne peut être effectué que sous la double signature du bailleur et du locataire ou en vertu d'une décision judiciaire. Les revenus du dépôt peuvent être touchés sous la seule signature du locataire.

BGE 98 Ia 491 S. 493

Sous-location
Art. 4. - Les dispositions de la présente loi sont aussi applicables aux garanties fournies par les souslocataires.
Dispositions pénales
Art. 5. - Celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à deux mille francs. Si le contrevenant a agi par cupidité, le juge ne sera pas lié par ce maximum. Si les actes commis constituent une infraction prévue par le code pénal, les dispositions de ce code sont réservées. Lorsqu'une infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société de personnes dépourvue de la personnalité juridique ou d'une maison à raison individuelle, les sanctions sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom. La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent solidairement de l'amende et des frais. Disposition transitoire
Art. 6. - Les espèces ou valeurs visées à l'article premier et reçues avant l'entrée en vigueur de la loi doivent faire l'objet d'un dépôt conforme à cette dernière, dans les trois mois suivant cette même entrée en vigueur." La loi a été mise en vigueur par le Conseil d'Etat dès le 5 octobre 1971 et publiée le même jour dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, la société anonyme "S. I. Chailly Vallon A", la société en commandite "Gérance Seilaz et Cie", Henri et Jean-Pierre Seilaz, la "Gérance Paul Cordey SA" et la société anonyme "S. I. Le Rossignol", tous à Lausanne, requièrent le Tribunal fédéral d'annuler la loi du 15 septembre 1971, subsidiairement ses art. 2 al. 1 et 2, 3 al. 1 et 2, et 6. Ils allèguent la violation de la force dérogatoire du droit fédéral, du principe de la proportionnalité, de la garantie de la propriété et de la liberté du commerce et de l'industrie. Leurs motifs seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

C.- Agissant au nom de l'Etat de Vaud, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Les recourants ont été autorisés à déposer un mémoire complétif, en application de l'art. 93 al. 2 OJ.

D.- Par décision du 23 novembre 1971, le Président de la

BGE 98 Ia 491 S. 494

Chambre de droit public a accordé l'effet suspensif au recours, sauf en ce qui concerne l'art. 3 al. 1 de la loi attaquée.

Erwägungen

Considérant en droit:

I. Recevabilité

1. a) Les différents recourants sont soit des propriétaires d'immeubles locatifs - sis dans le canton de Vaud - qu'ils donnent à bail, soit des sociétés qui s'occupent de la régie d'immeubles. La loi attaquée impose des obligations aussi bien aux bailleurs qu'à leurs représentants et prévoit des sanctions pénales qui visent les uns et les autres. Ils peuvent donc tous se prétendre lésés par la loi du 15 septembre 1971 qu'ils jugent inconstitutionnelle. La condition de recevabilité prévue par l'art. 88 OJ est ainsi réalisée.
b) Dans leur mémoire de réplique, les recourants ont soulevé certains griefs qu'ils n'avaient pas invoqués dans leur recours. Or, selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ et la jurisprudence, les moyens invoqués à l'appui d'un recours de droit public doivent être énoncés dans le délai de 30 jours de l'art. 89 OJ (BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, ad art. 93 p. 400; RO 66 I 15), la réplique n'étant destinée qu'à permettre au recourant de répondre aux arguments invoqués par l'autorité à l'appui de sa décision. Les griefs soulevés pour la première fois dans la réplique sont dès lors irrecevables. De même, la Cour de céans ne peut prendre en considération les pièces déposées avec le mémoire de réplique, dont le dépôt n'est pas rendu nécessaire par des moyens nouveaux qu'aurait soulevés l'intimé dans sa réponse et qui n'auraient pu être connus auparavant par les recourants (cf. RO 79 I 124 s.).

II. Force dérogatoire du droit civil fédéral

2. Les recourants font principalement grief à la loi attaquée de violer l'art. 2 Disp. trans. Cst. Ils affirment en effet que cette loi viole la force dérogatoire du droit privé fédéral, notamment dans son art. 1er, qui en est la disposition fondamentale, les autres articles étant au premier chef des règles d'exécution du principe posé par lui. Le système introduit par la loi serait contraire à différentes règles du droit privé fédéral, soit notamment à celle qui proclame la liberté des conventions (art. 19 CO), à celle qui institue le droit de disposition du dépositaire en cas

BGE 98 Ia 491 S. 495

de dépôt irrégulier (art. 481 CO) et à celles qui réglementent le gage mobilier (art. 884 ss. CC).

3. Aux termes de l'art. 6 al. 1 CC, les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public. Les dispositions de la loi vaudoise du 15 septembre 1971 ne sauraient donc violer la force dérogatoire du droit civil fédéral dans la mesure où ces dispositions constituent des régles de droit public, que le canton peut édicter en vertu de l'art. 6 CC, compte tenu de la répartition des compétences entre Confédération et cantons résultant du droit constitutionnel fédéral.
a) Au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les cantons n'excèdent pas leurs compétences s'ils édictent des règles de droit public qui sont motivées par un intérêt public pertinent, dans la mesure où le droit civil fédéral n'a pas entendu réglementer la matière d'une façon exhaustive, en vue notamment de sauvegarder la liberté individuelle et l'autonomie de la volonté; ces règles ne doivent d'autre part pas éluder le droit civil fédéral ni en contredire le sens ou l'esprit (RO 91 I 198; cf. GRISEL, Des rapports entre le droit civil fédéral et le droit public cantonal, RDS 1951 p. 293 ss.; HUBER, Kommentar, ad art. 6 rem. 174, 209 ss.). b) Contrairement à ce que pourrait faire croire son intitulé, la loi attaquée ne vise pas tous les baux à loyer; elle ne s'applique qu'aux rapports entre bailleurs et "locataires" (au sens étroit de ce dernier terme, comme dans l'art. 274 CO ou dans le nouvel art. 34 septies Cst.). Les mesures qu'elle prévoit visent à protéger les personnes qui prennent à bail un logement et, sans doute aussi - vu les termes généraux utilisés par le législateur -, celles qui prennent à bail des locaux commerciaux ou industriels. c) Le projet de loi sur les dépôts de garanties en matière de baux à loyer a été préparé par le Conseil d'Etat à la suite d'une décision du Grand Conseil, du 23 novembre 1966, le priant de "rechercher la manière la plus efficace d'éviter les abus concernant les dépôts de garantie que les gérances exigent de certains locataires" (Bulletin des séances du Grand Conseil, automne 1966, p. 427 et 439; septembre 1971, p. 1018). Les débats parlementaires ont largement fait état des abus constatés en la matière. Dans sa réponse au recours, le Conseil d'Etat signale aussi les nombreuses plaintes adressées au Département

de l'agriculture, de l'industrie et du commerce par des locataires victimes d'abus; il a également déposé avec sa réponse un mémoire de l'Association vaudoise des locataires relatif aux abus constatés dans ce domaine. Ainsi, la loi attaquée a été édictée en vue de protéger les locataires contre des abus constatés tant par l'autorité exécutive que par l'autorité législative et dont l'existence n'a pas été contestée devant le Grand Conseil. Ces abus sont certainement favorisés par la pénurie de logements qui sévit en tout cas à Lausanne, dans la région avoisinante et dans la plupart des localités à caractère urbain: cela ressort tant des statistiques fédérales (La Vie Economique, 1971, p. 64 et 1972, p. 73) que du rapport du Conseil fédéral, du 3 septembre 1969, sur l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires (FF 1969 II 926). d) Les recourants ne contestent pas sérieusement l'existence de l'intérêt public qui sert de fondement à la loi attaquée. Ils affirment seulement que les dépôts de garanties ne portent le plus souvent que sur des montants peu élevés, que ces garanties ne sont, à leur connaissance, exigées que dans certains cas spéciaux et qu'il n'est donc pas prouvé que les abus invoqués soient fréquents. Ils contestent au surplus que des abus puissent être reprochés à eux-mêmes: ils déclarent en effet appliquer le principe fondamental établi par l'art. 1er de la loi attaquée, - sous la seule réserve que les sommes remises par les locataires sont déposées, d'après les pièces produites, sur des livrets d'épargne au porteur et non sur des livrets nominatifs, et que ces livrets demeurent entre les mains du bailleur ou de son représentant, qui peut ainsi prélever directement les montants réclamés par lui. L'argumentation des recourants n'apparaît pas pertinente. Le fait qu'eux-mêmes ne commettraient pas d'abus ne saurait être une raison suffisante de dénier toute utilité à la loi attaquée. Le Conseil d'Etat et la commission du Grand Conseil ont déclaré avoir connaissance de nombreux abus, sans que cette déclaration ait été contestée au sein du Grand Conseil. La Chambre immobilière vaudoise ne s'est elle-même pas opposée à la loi, estimant justifié le principe essentiel posé par elle. Dans un avis de droit demandé par les recourants au professeur Bridel - et joint à leur recours -, l'auteur déclare qu'à son avis la loi vaudoise est de droit public et qu'il serait aléatoire

de contester l'existence et la pertinence du motif d'ordre public qui lui sert de justification.

4. Le but général poursuivi par le législateur vaudois apparaissant justifié par des motifs pertinents d'intérêt public, il convient d'examiner si, comme l'affirment les recourants, les prescriptions de la loi seraient incompatibles avec des dispositions du droit civil fédéral, notamment avec la règle générale de la liberté des conventions, consacrée par l'art. 19 CO. a) Les recourants s'en prennent avant tout à l'art. 1er LDG, disposition fondamentale du système élaboré par le législateur vaudois. Les alinéas 1 et 2 de cet article sont destinés à éviter que le bailleur ou le régisseur ne puisse disposer des sommes ou valeurs reçues et les investir dans son exploitation. Elles doivent permettre au locataire d'être crédité d'intérêts sur le montant qu'il a remis en garantie et empêcher le bailleur ou son représentant de prélever de son propre chef sur le montant remis en garantie des sommes qu'il prétendrait lui être dues. Ces différents motifs s'harmonisent parfaitement avec les buts généraux poursuivis par le législateur en vue de lutter contre les abus que peuvent commettre des propriétaires ou des régisseurs lorsqu'ils reçoivent des dépôts de garanties des locataires. b) Si l'art. 19 CO dispose que l'objet d'un contrat peut être librement déterminé dans les limites de la loi, cette disposition légale n'empêche pas les cantons de faire usage du droit d'édicter des dispositions de droit public, qui leur est reconnu par l'art. 6 CC; cela implique le droit de limiter la liberté contractuelle, à défaut de quoi une telle disposition n'aurait guère de sens (cf. KÄMPFER, Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete des Arbeitsrechts, p. 197 ss.; GRISEL, loc.cit., p. 303). Les recourants le reconnaissent d'ailleurs; ils soutiennent cependant, en se référant au Commentaire de HUBER (ad art. 6 rem. 182, 186-188), que les cantons ne sauraient porter atteinte à la liberté des conventions sans d'impérieux motifs; ils ajoutent qu'en dehors du domaine du contrat de travail, des dérogations de droit public à la liberté des conventions n'ont été admises jusqu'ici que très exceptionnellement. Quoi qu'il en soit de ces affirmations, on doit constater qu'en l'espèce la restriction à la liberté des conventions se justifie, comme on l'a vu ci-dessus, par des motifs d'intérêt public:

pénurie de logements et situation de dépendance dans laquelle se trouvent un grand nombre de locataires, envers leur bailleur, par suite de cette pénurie. Le besoin de logement est un besoin essentiel de l'homme, dont la Confédération elle-même tient compte depuis longtemps en prévoyant des mesures de protection spéciale en faveur des locataires (cf. notamment ACF du 15 octobre 1941 instituant des mesures contre la pénurie de logements, puis les différents additifs constitutionnels - adoptés dès 1952 - sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit; enfin l'art. 34 septies Cst., adopté en votation populaire le 5 mars 1972). Le besoin de protection des locataires, dans les communes où sévit la pénurie de logements, ne saurait être nié.
Par ailleurs, le Tribunal fédéral a lui-même reconnu, il y a plusieurs années déjà, que le problème du logement présente un caractère d'intérêt public général et que les mesures prises pour le résoudre relèvent de la préoccupation des pouvoirs publics d'assurer à chacun un logement décent (RO 88 I 170, 254). De toute façon, les restrictions apportées par le législateur vaudois à la liberté des conventions dans le domaine du contrat de bail sont minimes; elles ne portent que sur des clauses accessoires du contrat, où peuvent se manifester des abus contre lesquels le législateur entend protéger les locataires. La libre conclusion du contrat lui-même n'est nullement affectée par la loi attaquée. On ne saurait donc dire que l'art. 1er LDG, qui vise un but reconnu d'intérêt public, constitue une dérogation inadmissible au principe de la liberté des conventions posé par l'art. 19 CO.

5. Les recourants ne se bornent pas à critiquer l'art. 1er LDG par rapport au principe général de la liberté des conventions; ils prétendent encore que la disposition litigieuse est également contraire à des règles parti-

culières du droit civil fédéral: l'al. 1 serait contraire au droit de disposition du dépositaire en matière de dépôt irrégulier (art. 481 CO), et l'al. 2 contraire à la réglementation du gage mobilier (art. 884 ss. CC). a) L'art. 481 CO prévoit que le dépositaire d'une somme d'argent en a les profits et les risques dans les cas où a été convenue la restitution non des mêmes espèces, mais seulement de la même somme (al. 1), et qu'une convention tacite se présume dans ce sens si la somme a été remise non scellée et non

close (al. 2). Les recourants estiment que le législateur cantonal ne saurait porter atteinte au droit du créancier gagiste de disposer des fonds confiés au titre de garantie, par des dispositions de droit public ordonnant leur dépôt sur un livret nominatif. Dans la mesure où l'on admet que le législateur cantonal peut déroger, dans les limites de l'art. 6 CC, au principe de la liberté des contrats, on doit admettre nécessairement que les règles dispositives du droit privé fédéral ne peuvent plus s'appliquer telles quelles aux rapports juridiques réglés par la législation cantonale de droit public. Ce n'est pas contredire ni éluder le droit civil fédéral que d'imposer certaines règles aux parties à un contrat alors que le droit fédéral leur laisse la liberté d'en prévoir d'autres et dispose simplement qu'à défaut d'accord contraire, leur convention entraînerait certains effets juridiques. Les recourants se plaignent aussi de ce que les fonds remis par les locataires ne puissent être placés sur des livrets d'épargne au porteur, mais doivent l'être sur des livrets créés au nom des locataires. Tendant à prévenir les prélèvements effectués par le bailleur sans l'accord du locataire - décision de justice réservée -, cette règle est motivée par le but général auquel tend la loi. Elle ne s'oppose nullement aux règles dispositives de l'art. 481 CO. b) Les recourants soutiennent que l'art. 1er al. 2 LDG prive le créancier gagiste du droit - consacré par les art. 884 ss. CC - de recevoir en nantissement et de conserver jusqu'à l'échéance les valeurs mobilières données en gage; ils ajoutent que les dispositions du CC, notamment l'art. 894 qui interdit le pacte commissoire, assurent une protection suffisante au constituant du gage et ne laissent pas de place à une réglementation de droit public cantonal. L'intimé répond notamment que la loi litigieuse a institué un dépôt à fin de garantie, "dont la licéité au regard du droit privé ne saurait être sérieusement contestée, ce d'autant moins que le droit créé dans le chef du créancier par le moyen du dépôt auprès d'un tiers doit être regardé comme un droit de gage, auquel s'appliquent par analogie la plupart des dispositions du Code civil sur le gage mobilier" (cf. OFTINGER, Kommentar, Syst. Teil, rem. 202 ss.). Les recourants ne contestent pas qu'il y aurait "consignation à fin de sûreté", institution autorisée par le droit fédéral, si le livret d'épargne constituait un papier-valeur, ce qu'il n'est pas,

disent-ils; le gage ne pourrait dès lors porter que sur la créance du locataire contre la banque; mais alors la solution prévue par la loi ne satisfait pas aux exigences de l'art. 900 CC, qui subordonne à la forme écrite la création d'un gage sur une créance. Il n'appartient pas à la Cour de droit public de trancher le point de savoir si un livret d'épargne peut constituer un papiervaleur - la Ire Cour civile du Tribunal fédéral a laissé cette question ouverte (RO 68 II 96, 89 II 95) -, ni si la consignation d'une somme en main d'un tiers aux fins de sûreté comporte la création d'un droit de gage sur cette somme au profit du créancier. Il suffit de constater que, selon la loi attaquée, le dépôt du livret d'épargne ou d'une autre valeur doit être effectué par le bailleur auprès d'une banque autorisée et qu'il sera facile à cette dernière de prendre, au besoin sur requête du bailleur, les mesures nécessaires pour que toutes garanties soient données aux parties, notamment de faire signer par elles un acte répondant aux conditions de l'art. 900 CC. Il ne saurait être question d'annuler la loi attaquée parce qu'elle n'aurait pas prévu elle-même les précautions que le bailleur ferait bien de prendre pour sauvegarder ses droits. On doit admettre en conclusion que l'al. 2 de l'art. 1er LDG, pas plus que l'al. l'n'est en contradiction avec

le droit civil fédéral. Les bailleurs ne justifient d'aucun intérêt légitime à conserver par devers eux les sommes remises par les locataires, tandis que le canton fait valoir un intérêt public certain en assurant la protection de ces derniers.

III. Force dérogatoire du droit public fédéral

6. a) En dehors de l'art. 1er LDG, les recourants s'en prennent tout particulièrement à l'art. 3 al. 1, selon lequel le retrait de tout ou partie des sommes ou valeurs déposées, à titre de garantie, ne peut être effectué que sous la double signature du bailleur et du locataire ou en vertu d'une décision judiciaire. Ils soutiennent que cette disposition porte atteinte à la force dérogatoire du droit public fédéral, soit aux art. 151 ss. LP relatifs à la poursuite en réalisation du gage.
Le Conseil d'Etat répond que dans les cas où le commandement de payer a été notifié au débiteur personnellement ou à la personne par lui désignée, et qu'il n'a pas été formé opposition, on doit admettre que le débiteur a donné son consentement à un retrait. Reste uniquement le cas, rare, où une notification par

voie édictale est admissible en vertu de l'art. 66 al. 4 LP. Le Conseil d'Etat dit que, dans ce cas, il y a lacune de la loi vaudoise, qu'il appartiendra à la jurisprudence de combler, et il est vraisemblable, dit-il, qu'elle admettra comme suffisant un consentement tacite et présumé. b) On ne peut pas, comme le Conseil d'Etat, prétendre que l'absence d'opposition au commandement de payer vaut consentement au retrait, alors que la loi par le expressément de signature; on ne peut pas admettre non plus la manière de voir de cette autorité au sujet du cas de l'art. 66 al. 4 LP. L'absence d'opposition peut tout au plus être considérée comme une reconnaissance tacite de la part du débiteur (FRITZSCHE, Schuldbetreibung, Konkurs und Sanierung, tome 1, p. 111); elle ne constitue pas l'autorisation écrite exigée par l'art. 3 al. 1 LDG. La consignation du livret aux fins de sûreté a la fonction d'un gage; il serait contraire au droit fédéral d'interdire au bailleur d'agir par voie de poursuite. Ce serait violer la règle de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal (RO 88 I 170 et les arrêts cités). Il y aurait en effet contradiction entre une règle de droit fédéral, en matière d'exécution forcée, et une règle cantonale qui exclurait cette exécution forcée telle qu'elle est prévue par le droit fédéral (FLEINER-GIACOMETTI, Schweiz. Bundesstaatsrecht, p. 95; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, p. 251 no 660).
En instituant la procédure de poursuite et en permettant au créancier d'obtenir l'exécution forcée sans décision judiciaire, le législateur fédéral a entendu faciliter au créancier cette exécution forcée sans porter atteinte aux droits du débiteur, lorsque celui-ci ne s'oppose pas aux mesures d'exécution. En pareil cas, et pour les fins de l'exécution, la poursuite non frappée d'opposition a la même valeur qu'une décision judiciaire et la remplace. Elle procure un titre exécutoire. Rien ne justifie une disposition imposant au bailleur l'obligation d'intenter une action devant les tribunaux. Mais si l'on comprend sous le terme de "décision judiciaire" également l'ordre de l'office des poursuites, la disposition litigieuse ne se révèle pas contraire au droit fédéral, alors même qu'elle ne prévoit pas expressément la faculté pour le bailleur d'agir par la voie de la poursuite. En effet, la banque dépositaire des fonds ou des valeurs doit donner suite à l'ordre de l'office des poursuites tout comme à celui du juge. Le législateur fédéral permettant au créancier de se dispenser

de recourir à l'action judiciaire proprement dite par la procédure de l'exécution forcée, il convient d'admettre

que les ordres donnés par les autorités compétentes en matière de poursuite ou de faillite sont, en vertu du droit fédéral, assimilables à une décision judiciaire quant à l'obligation pour le tiers dépositaire de remettre les fonds ou valeurs déposés auprès de lui. Sur ce point, le recours doit être écarté "au sens des considérants".

IV. Principe de la proportionnalité

7. Les recourants soutiennent que la loi attaquée va nettement au-delà de ce qui serait nécessaire pour éviter les abus invoqués par le législateur et qu'elle viole ainsi le principe de la proportionnalité. Il aurait suffi, disent-ils, de prohiber le dépôt de sommes d'argent aux fins de garantie, les parties ayant la faculté de recourir notamment au gage mobilier tel qu'il est réglementé par le droit fédéral. Cette argumentation est pour le moins surprenante; en effet, une disposition légale qui interdirait le dépôt d'argent aux fins de garantie et ne permettrait au bailleur d'accepter que des objets mobiliers constituerait une restriction beaucoup plus grave à la liberté des conventions. Répondant aux objections du Conseil d'Etat, les recourants déclarent dans leur réplique qu'on aurait pu préciser que le locataire auquel une garantie est demandée devrait remettre un livret d'épargne correspondant au montant réclamé. Or cette faculté a été expressément prévue par le législateur (art. 1er al. 2 LDG), qui permet cependant aussi aux parties de prévoir le versement, par le locataire, d'une somme d'argent entre les mains du bailleur ou de son représentant, qui doivent alors la déposer à la banque. La loi n'interdit d'ailleurs pas au bailleur de demander au locataire de lui remettre un livret d'épargne déjà créé.
Mais il est manifeste que le dépôt obligatoire des fonds ou du livret dans une banque assure beaucoup mieux la protection du locataire qu'une solution où le bailleur conserve les fonds ou le livret par devers lui: il constitue précisément la solution adéquate pour éviter les abus auxquels le législateur veut parer, c'est-à-dire le prélèvement personnel des fonds par le bailleur. Comme d'autre part il ne porte pas atteinte aux intérêts légitimes

de ce dernier, on ne saurait le taxer d'incompatible avec le principe de la proportionnalité.

V. Garantie de la propriété et liberté du dommerce

8. Dans la partie intitulée "Recevabilité du recours", les recourants déclarent invoquer subsidiairement la garantie de la propriété (art. 22ter Cst.) et la liberté du commerce (art. 31 Cst.), en disant que la loi attaquée "limite les garanties et droits contractuels dont peuvent bénéficier les recourants en qualité de propriétaires d'immeubles locatifs, restreignant ainsi leur droit de propriété constitutionnellement garanti" et qu'elle "apporte des entraves de droit public aux régisseurs immobiliers dans la pratique de leur profession, restreignant ainsi la liberté du commerce dont ils bénéficient". Mais dans la partie intitulée "Motifs du recours", ils ne reviennent pas sur ces griefs. Leur recours ne satisfait pas, sur ces deux points, aux conditions de recevabilité posées par l'art. 90 al. 1 lettre b OJ: il n'indique pas d'une façon précise quelles sont les dispositions légales qui violeraient les droits constitutionnels invoqués, ni en quoi elles les violeraient. On ne voit d'ailleurs pas en quoi les propriétaires d'immeubles seraient atteints dans leur droit de propriété du fait qu'ils devraient déposer dans un établissement bancaire les fonds qu'ils reçoivent des locataires à titre de garantie. On ne voit pas non plus en quoi la liberté du commerce dont bénéficient les régisseurs serait violée par cette obligation de caractère administratif à laquelle ils sont astreints. La loi n'apporte aucune limitation au droit de conclure des baux à loyer et de fixer librement avec les locataires les conditions de ces baux; elle prévoit simplement l'obligation, pour les propriétaires et les régisseurs, d'accomplir certaines formalités destinées à éviter les abus que peut provoquer l'application de clauses accessoires des baux. Elle entre ainsi, de toute évidence, dans le cadre des "prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie" que réserve l'art. 31 al. 2 Cst.

VI. Conclusions subsidiaires des recourants

9. Les arguments examinés ci-dessus sont dirigés contre les principes essentiels de la loi attaquée et devraient, selon les recourants, conduire à l'annulation de la loi dans son ensemble.

BGE 98 Ia 491 S. 504

A titre subsidiaire, ils développent divers autres moyens qui ne concernent que des dispositions particulières et accessoires de la loi.

10. Les recourants prétendent que l'art. 2 al. 1 LDG, qui prévoit l'établissement et la remise aux parties d'un certificat mentionnant le motif du dépôt, pose des exigences de forme au sujet du dépôt bancaire prescrit par l'art. 1er; ils soutiennent que, selon la jurisprudence, il appartient au législateur fédéral de prévoir des exigences de forme en application de l'art. 11 CO et qu'une telle disposition, prévue par le législateur cantonal, serait contraire à l'art. 2 Disp. trans. Cst.
Or l'art. 2 al. 1 LDG ne pose pas une exigence de forme. En effet, l'observation de cette disposition ne constitue nullement une condition de validité du contrat. Il s'agit simplement d'une règle d'ordre, destinée à assurer l'exécution de l'obligation essentielle résultant de l'art. 1er LDG. Elle s'adresse à l'établissement bancaire et est parfaitement normale: le livret ou les autres valeurs étant déposés auprès de la banque, il va de soi que les deux parties - bailleur et locataire - doivent avoir en main un document qui leur permette de faire valoir leurs droits. Mais le dépôt conserve ses effets de droit civil alors même que le certificat n'aurait pas été délivré. Il est inutile de se demander si, comme le soutiennent les recourants, les dirigeants de l'établissement bancaire sont passibles de poursuites pénales s'ils n'accomplissent pas l'obligation prévue par l'art. 2 al. 1 LDG. Les recourants, agissant comme bailleurs ou régisseurs, n'ont pas qualité pour invoquer un tel moyen, car ils ne sauraient être lésés par la commination éventuelle de poursuite pénale à l'égard du banquier; ils ne prétendent pas non plus avoir l'intention de créer un établissement bancaire et être fondés à agir à ce titre (RO 86 I 102, 93 I 44; BONNARD, Problèmes relatifs au recours de droit public, RDS 1962 II 435/436). De toute façon, l'argumentation qu'ils développent ne permet pas de conclure à l'annulation de l'art. 2 al. 1 LDG.

11. Les recourants critiquent également l'art. 2 al. 2 LDG, aux termes duquel les frais du dépôt sont à la charge du bailleur. A leur avis, aucun motif d'intérêt public ne justifie de mettre impérativement ces frais à la charge du créancier; si le débiteur fournit sa garantie au moyen d'un cautionnement, par exemple, c'est bien lui qui devra en supporter les frais.

BGE 98 Ia 491 S. 505

Le Conseil d'Etat répond qu'il serait abusif que le propriétaire ou son représentant, se trouvant en position de force, puisse, alors qu'il impose un dépôt de garantie, en faire supporter les frais par le locataire. Il y a là un besoin de protection du locataire, et ce besoin l'emporte sur celui de sauvegarder la liberté des conventions. Il s'agit d'ailleurs de montants de faible importance, comme le reconnaissent les recourants. Sur ce point, le grief des recourants est fondé. En effet, les frais du dépôt étant minimes, il ne paraît pas qu'il y ait un intérêt public à en imposer la charge au bailleur. Du moins, le Conseil d'Etat n'a-t-il pas prouvé l'existence d'un tel besoin qui puisse justifier une atteinte à la liberté des conventions. En l'absence d'un motif d'intérêt public pertinent, la disposition de l'art. 2 al. 2 LDG excède la compétence cantonale et se heurte au principe de la liberté des conventions consacré par l'art. 19 CO. Elle doit donc être annulée comme contraire à l'art. 2 Disp. trans. Cst.

12. L'art. 3 al. 2 LDG dispose que les revenus du dépôt peuvent être touchés sous la seule signature du lo-

cataire. Les recourants s'insurgent contre le droit, qui serait reconnu impérativement au locataire, de pouvoir retirer unilatéralement les intérêts avant l'échéance de la garantie, solution qui prive abusivement le créancier de la garantie dont il pourrait bénéficier sur les intérêts du dépôt, et qui permettrait de compenser la dépréciation monétaire au cours des années. Ils affirment que cette disposition, incompatible avec la liberté des conventions, est en contradiction avec l'art. 892 al. 2 CC, aux termes duquel "sauf convention contraire, le créancier rend les fruits naturels de la chose au débiteur dès qu'ils ont cessé d'en faire partie intégrante". En réalité l'art. 892 al. 2 CC ne règle pas ce problème. Selon l'al. 3 de cet article, le gage s'étend aux fruits qui, lors de la réalisation, font partie intégrante de la chose. Cette dernière disposition a servi de base à l'interprétation que la jurisprudence a donnée de l'art. 904 CC, aux termes duquel le gage constitué sur des créances produisant des intérêts ou d'autres revenus périodiques ne s'étend, sauf convention contraire, qu'aux prestations courantes, à l'exclusion de celles qui sont échues antérieurement. Il a été jugé, en application de ces deux dispositions légales, que le droit de percevoir les intérêts demeure, en règle générale, au propriétaire de la chose; ce

BGE 98 Ia 491 S. 506

principe, a dit le Tribunal fédéral, découle de l'essence même du droit de gage (RO 41 III 456 ss.; 71 III 157; cf. aussi OFTINGER, op.cit., ad art. 904 rem. 9; LEEMANN, Kommentar, IV, 2, ad art. 904 rem. 8-10). Contrairement à ce que disent les recourants dans leur mémoire de réplique en se référant à tort à Oftinger, l'art. 904 al. 1 CC ne prévoit pas que le droit de gage sur une créance s'étend aux intérêts "postérieurs à sa constitution", mais seulement aux intérêts non échus lors de la réalisation du gage. Certes, le droit civil fédéral ne s'oppose pas à une convention contraire. Mais la disposition cantonale en cause n'est pas en opposition avec le système du droit fédéral; elle est au contraire en harmonie avec lui. En effet, le bail peut s'étendre sur une période très longue, peut-être même sur la vie entière du locataire. Il n'est pas admissible de priver le locataire, jusqu'à la fin effective du contrat de bail, du montant des intérêts composés qui peuvent former avec le temps un avoir relativement important. Si la garantie offerte par le dépôt se trouve réduite, au cours des années, par la dépréciation de la valeur de l'argent, le bailleur peut demander une augmentation de la garantie à l'occasion d'un renouvellement du bail, comme le suggèrent d'ailleurs les recourants eux-mêmes. Justifiée par des motifs pertinents d'intérêt public, la disposition de l'art. 3 al. 2 LDG est en harmonie avec le système du droit civil fédéral et n'a donc pas à être annulée.

13. Le dernier grief touche la disposition transitoire de l'art. 6 LDG, selon laquelle les espèces ou valeurs reçues par le bailleur ou son représentant avant l'entrée en vigueur de la loi doivent faire l'objet d'un dépôt conforme à cette dernière, dans les trois mois suivant cette entrée en vigueur. Selon les recourants, ce délai est trop bref et heurte le principe de la proportionnalité. Chaque régisseur aurait à modifier de nombreux dépôts de garanties, ce qui suppose dans chaque cas l'accord du locataire ou de l'établissement bancaire ainsi que la rédaction de nouvelles formules et l'ouverture de nouveaux carnets nominatifs; il serait exclu de le faire, surtout en fin d'année. (Il est rappelé que le Conseil d'Etat avait mis la loi en vigueur avec effet au 5 octobre 1971.) Le délai de trois mois est sans doute bref, mais l'on ne saurait dire qu'il soit d'une brièveté telle que la disposition de l'art. 6 LDG viole le principe de la proportionnalité. De toute façon,

BGE 98 Ia 491 S. 507

l'effet suspensif a été accordé au recours par l'ordonnance présidentielle du 23 novembre 1971, de sorte que le point de départ du délai de trois mois prévu à l'art. 6 LDG est reporté à la date du présent arrêt. Les bailleurs ont d'ailleurs eu le temps de préparer les actes qui doivent leur permettre de procéder aux mesures exigées par la

loi: les intéressés ont déjà dû commencer leurs préparatifs pendant la période qui s'est écoulée du 5 octobre au 23 novembre 1971, date de l'ordonnance présidentielle. Le Conseil d'Etat relève que si les bailleurs ne peuvent pas, dans le délai, mener à chef leurs démarches dans le sens voulu par la loi, quand bien même ils auraient entrepris à cet effet les efforts que l'on peut raisonnablement exiger d'eux, le retard serait considéré comme excusable et ils n'auraient aucune poursuite pénale à redouter. Les recourants mettent en doute la valeur de la déclaration du Conseil d'Etat, qui n'est pas habilité, disent-ils, à donner à la loi un sens qu'elle n'a pas, en prétendant que les retardataires pourraient échapper aux sanctions pénales. Il y a lieu de rappeler qu'en vertu des art. 4 et 6 de la loi vaudoise sur les contraventions, du 18 novembre 1969, les peines prévues par la loi attaquée ne peuvent être prononcées que si la contravention a été commise intentionnellement ou par négligence. Le seul fait du retard dans l'accomplissement des obligations prévues par la loi ne suffirait donc pas pour qu'une peine pût être prononcée. Encore faudrait-il que la personne poursuivie ait tout au moins commis une négligence telle qu'elle est prévue par l'art. 18 ch. 3 CP. L'art. 6 LDG n'est donc pas contraire au principe de la proportionnalité et la conclusion des recourants sur ce point doit être rejetée, elle aussi.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Admet partiellement le recours en ce sens que l'art. 2 al. 2 de la loi vaudoise du 15 septembre 1971 sur les dépôts de garanties en matière de baux à loyer est annulé; 2. Pour le surplus, rejette le recours au sens des considérants, dans la mesure où il est recevable.