



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

---

*Year : 2020*

## Du droit au logement au droit du logement. L'Association suisse des locataires à l'épreuve du répertoire juridique.

Métraiiller Marie

Métraiiller Marie, 2020, Du droit au logement au droit du logement. L'Association suisse des locataires à l'épreuve du répertoire juridique.

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB\_OD27E7EEBA098

### Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

### Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES  
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES

**Du droit au logement au  
droit du logement**

**L'Association suisse des locataires  
entre action politique et juridique**

THÈSE DE DOCTORAT

*présentée à la*

Faculté des sciences sociales et politiques  
de l'Université de Lausanne

*pour l'obtention du grade de*

Docteur en science politique

*par*

**Marie MÉTRAILLER**

*Directeur de thèse*

Prof. Bernard VOUTAT, Université de Lausanne

*Jury*

Prof. André MACH, Institut d'études politiques, Université de Lausanne  
Mme Cécile PÉCHU, Maître d'enseignement et de recherche, Institut d'études politiques,  
Université de Lausanne  
Prof. Laurent WILLEMEZ, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

*Lausanne*  
(2020)



FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES  
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES

**Du droit au logement au  
droit du logement**

**L'Association suisse des locataires  
entre action politique et juridique**

THÈSE DE DOCTORAT

*présentée à la*

Faculté des sciences sociales et politiques  
de l'Université de Lausanne

*pour l'obtention du grade de*

Docteur en science politique

*par*

**Marie MÉTRAILLER**

*Directeur de thèse*

Prof. Bernard VOUTAT, Université de Lausanne

*Jury*

Prof. André MACH, Institut d'études politiques, Université de Lausanne  
Mme Cécile PÉCHU, Maître d'enseignement et de recherche, Institut d'études politiques,  
Université de Lausanne  
Prof. Laurent WILLEMEZ, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

*Lausanne*  
(2020)



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences  
sociales et politiques

### IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, au nom du Conseil et sur proposition d'un jury formé des professeurs

- Bernard VOUTAT, directeur de thèse, Professeur à l'Université de Lausanne
- André MACH, Professeur à l'Université de Lausanne
- Cécile PÉCHU, Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne
- Laurent WILLEMEZ, Professeur à l'Université de Versailles Saint-Quentin

autorise, sans se prononcer sur les opinions de la candidate, l'impression de la thèse de Madame Marie Métrailler, intitulée :

« Du droit au logement au droit du logement. L'Association suisse des  
**locataires entre action politique et juridique.** »

Marie SANTIAGO DELEFOSSE  
Doyenne

Lausanne, le 28 avril 2020

## Résumé

Consacrée aux usages sociaux du droit dans l'action collective, cette thèse porte sur l'action menée par l'Association suisse des locataires (Asloca) depuis la fin des années 1960. Le droit y occupe une place prépondérante, d'abord dans son objectif politique, qui consiste à conquérir ou préserver des droits en faveur des locataires, puis comme point d'appui dans le soutien individuel apporté à ses membres dans le cadre de ses services de conseil juridique. La thèse analyse les conditions dans lesquelles ces deux modalités d'activation du droit s'articulent au sein de la même association. Fondée sur une démarche sociohistorique, la première partie étudie l'action de l'Asloca sur le terrain de la démocratie directe. L'usage répété de l'initiative populaire a contribué à ce que la revendication d'un « droit au logement », initialement portée par un mouvement social, soit prise en charge par un groupe d'intérêt parlementaire. Partant d'une enquête ethnographique au sein d'une section cantonale (Asloca Vaud), la seconde partie traite des dispositifs de soutien juridique. Elle montre que l'autonomisation et la professionnalisation des services juridiques induit une transformation du profil des personnes engagées dans l'association, ainsi que de leur perception de ses buts. Elle étudie ensuite les modalités par lesquelles la défense juridique est assurée et en souligne l'ambivalence. La défense individuelle s'apparente à une forme de « guérilla juridique », mais elle traduit également une « tyrannie du singulier » inhibant le potentiel de montée en généralité du droit.

*Mots-clés : Asloca, usages du droit, groupe d'intérêt, militantisme de guichet, démocratie directe, droit du bail.*

## Summary

This doctoral dissertation deals with the social uses of law in collective action. More specifically, it examines the actions undertaken by the Swiss Tenants Association (Asloca) since the end of the 1960s. On a political level, Asloca aims at maintaining or conquering rights benefiting renters. On an individual level, the association provides legal support to individual members through its legal advisory services. This dissertation analyses the conditions under which these two uses of law are articulated within one association. The first part of the dissertation deals with Asloca's uses of direct democracy. Based on a socio-historical approach, it shows that the repeated use of popular initiatives has consolidated the demand for a "right to housing," which was initially carried by social movements and later endorsed by an interest group in the federal parliament. The second part of the dissertation deals with legal advisory services. Based on the ethnographic study of a cantonal section (Asloca Vaud), it reveals that the empowerment and professionalization of legal services gradually led to a transformation in the profile of the people involved in the association, as well as in their perception of the association's goals. The second part also examines the ways in which legal defense is provided, and highlights the ambivalence of the association's approach. Individual defense resembles a form of "legal guerrilla warfare," but it also reflects a "tyranny of the singular," inhibiting the potential for a more universal use of the law.

*Keywords: Asloca, uses of law, interest groups, desk activism, direct democracy, tenancy law.*



## Remerciements

Je tiens à remercier les personnes qui ont permis à ce travail d'aboutir ainsi que celles qui m'ont soutenue durant ces nombreuses années. C'est avec une émotion particulière que je rédige ces quelques (dernières) lignes.

Mes premiers remerciements vont aux personnes engagées auprès des locataires, que ce soit au niveau suisse ou dans les cantons de Vaud et de Genève, qui m'ont accordé leur confiance durant l'enquête de terrain et sans lesquelles cette recherche n'aurait pas pu avoir lieu. À toutes et à tous, merci d'avoir accepté de répondre à mes questions et d'avoir pris le temps de partager avec moi vos connaissances, réflexions et expériences passées. Ces rencontres et ces discussions ont été pour moi une source d'enrichissement intellectuelle et personnelle. À l'Asloca Vaud, je tiens à remercier chaleureusement les membres du bureau et du comité cantonal qui m'ont permis de participer à leurs séances. Ma gratitude va également à l'ensemble des salarié·e·s des sections locales qui ont accepté ma présence lors des consultations auprès des locataires ou à la réception, prenant alors le temps de m'expliquer leur travail. Votre accueil, votre bienveillance ainsi que votre disponibilité à mon égard m'ont permis de mener cette recherche à bien. Des remerciements particuliers vont à Anne Baehler Bech, Renaud Jaccard, Nicole Wiebach, Michel Guenot, Mireille Johner, Tiffany Smith, Pierre Zwahlen et Adrien Busch pour avoir répondu à mes nombreuses sollicitations, mis à disposition certaines archives, avoir favorisé les rencontres et, plus largement, m'avoir ouvert les portes de l'association. J'ai pu bénéficier d'un accès facilité aux séances de conciliation dans plusieurs préfectures du canton de Vaud. Pour cela je remercie Serge Terribillini, Clarisse Schumacher, Anne Marion Freiss et Andréa Arn.

Je tiens ensuite à remercier Bernard Voutat qui a depuis le début dirigé ce travail avec enthousiasme et une très grande disponibilité à mon égard. Ses encouragements et ses conseils tout au long de ces années ont permis à ce travail d'arriver à son terme. En outre, notre collaboration dans le cadre des enseignements a été pour moi un vrai plaisir.

Ma gratitude va ensuite à Cécile Péchu, André Mach et Laurent Willemez pour avoir accepté de faire partie de ce jury de thèse et de consacrer du temps à lire et commenter cette recherche. Vos travaux ont été pour moi une grande source d'inspiration et de stimulation. Je vous remercie également pour la discussion que nous avons eue lors du colloque de thèse, qui m'a permis d'améliorer mes analyses.

Cette thèse a été réalisée à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne dans lequel le poste d'assistante m'a permis d'approfondir mes connaissances au contact des étudiant·e·s et de me former au métier de chercheuse. Dans le cadre du centre de recherche sur l'action politique de l'Université de Lausanne (CRAPUL), j'ai pu bénéficier des suggestions ainsi que des relectures avisées de mes collègues, que je remercie chaleureusement. Merci également à l'équipe de doctorant·e·s pour leurs nombreux conseils et pour les moments partagés ensemble. Je tiens également à remercier Hélène Joly, responsable de Viedoc, qui m'a fourni une aide précieuse durant ces six années de recherche. Je remercie également la Société académique vaudoise, qui a soutenu ce travail en m'octroyant un subside pour sa finalisation.

Ce travail a bénéficié d'une relecture attentive de la part de Marianne et Gérard Dyens que je remercie amicalement. Je suis très honorée que vous ayez accepté de participer à ce travail qui fait écho à vos expériences passées. D'autres personnes ont également scruté les nombreuses coquilles laissées sur mon passage et permis d'enrichir mes réflexions. Antoine, Gilles, Romain, Nicholas, Marion, Thabata et Jules je vous remercie pour votre aide précieuse.

J'ai eu le privilège d'écrire une grande partie de la thèse entre Evolène et Arolla. C'est pourquoi je remercie les membres de ma famille qui m'ont permis de m'y installer confortablement durant de nombreuses semaines et ont rendu ces moments d'isolement agréables : Gilbert Métrailler et Irma Kemper, Francine et Jo George. Merci aussi à Astrid de m'avoir accompagnée à Ouartsé, et à Pépé pour la polenta. Pour continuer dans le thème des montagnes, j'ai souvent comparé la thèse à une longue randonnée dans les Alpes, avec ses passages plus ou moins sinueux, ses montées abruptes et ses pierriers pas toujours agréables pour les chevilles, mais aussi le plaisir de l'effort et la satisfaction d'arriver au sommet et de franchir des cols. Par chance je n'étais pas seule. C'est pourquoi je remercie du fond du cœur les personnes qui ont été là au long de ce chemin, soit pour m'accompagner durant quelques étapes, m'encourager à passer un sommet, remplir ma gourde, me ramener des vivres et de nouvelles semelles, porter pour quelques kilomètres mon sac, ou simplement me rappeler de m'arrêter et de me retourner pour contempler le trajet accompli. Merci infiniment à Antoine, Chris, Liza, Marion, Gaëlle, Gilles, Romain, Chloé, Bérénice, Thabata et John. Merci aussi à Lara et Veerle pour m'avoir avec patience et amour aidé à reprendre la route. Je n'oublie pas bien évidemment les différentes personnes avec qui j'ai habité depuis le début de ma recherche et qui ont mis du soleil dans mon quotidien ainsi que les copines et les

copains du « stamm » du jeudi ou encore de Neuchâtel qui ont toujours eu des mots d'encouragement, un intérêt pour ce travail de longue haleine et des propositions pour sortir la tête de la thèse.



# Table des matières

<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	17
<b>TABLE DES ENCADRES</b> .....	19
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b> .....	21
<b>INTRODUCTION</b> .....	23
<b>La place du droit dans l'action collective</b> .....	26
Saisir ensemble la conquête des droits et leur activation .....	26
Interroger les conditions et l'ambivalence du recours au droit .....	31
<b>Organisation et propos général de la thèse</b> .....	35
<b>Enquêter sur les associations de locataires</b> .....	37
L'Asloca Vaud, un terrain favorable .....	40
Analyse documentaire, le croisement des sources .....	42
Une présence au sein des associations de locataires .....	43

## PREMIÈRE PARTIE

### D'UNE MOBILISATION SOCIALE A UN GROUPE D'INTERET : LA TRANSFORMATION D'UNE CAUSE A LA LUMIERE DES USAGES DE LA DEMOCRATIE DIRECTE EN SUISSE

INTRODUCTION .....	53
--------------------	----

## CHAPITRE I

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CAUSE DES LOCATAIRES DANS LES CANTONS ROMANDS (1918-1972) .....	59
--	----

<b>Section 1 : du contrôle étatique à la libéralisation du « marché » locatif. Retour sur les conditions de l'émergence d'une cause pour la défense des locataires</b> .....	61
De l'encadrement des loyers à la démobilité de l'État .....	61
Le Mouvement populaire des familles et la revendication « Pour un droit au logement » .....	70
<b>Section 2 : d'une mobilisation à la structuration d'un réseau d'associations de défense des locataires. Les ressorts de l'institutionnalisation de la cause du « droit au logement »</b> .....	78
S'organiser sur le terrain du droit, une réponse à l'arrêté urgent instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif .....	78
Qui s'engage pour la défense des locataires ? Les deux voies d'engagement au sein des associations de locataires .....	85

## CHAPITRE II

DE LA CAUSE AU GROUPE D'INTERET : LE DROIT DU BAIL COMME ENJEU DE LUTTE POLITIQUE (1972-2010) .....	103
--	-----

<b>Section 1 : ancrer la protection des locataires dans le droit du bail (1974 à 1990).</b> .....	105
« Pour une protection efficace des locataires », une large coalition en faveur de l'encadrement des loyers .....	105
« Pour la protection des locataires » : de l'initiative au nouveau droit du bail .....	108
La construction d'un groupe d'intérêt au rythme des mobilisations .....	112
<b>Section 2 : l'application du droit du bail comme enjeu de lutte politique (1990-2010)</b> .....	122
« Pour des loyers loyaux », une réponse à un droit du bail vacillant .....	122
Ancrer constitutionnellement le combat politique des sections cantonales .....	130
De l'arène référendaire à l'arène parlementaire, les effets de l'intégration .....	135

### CHAPITRE III

#### REPRESENTER LES LOCATAIRES : POLITISATION DE LA CAUSE ET NATIONALISATION DE L'ACTION (2010-2019) ..... 147

<b>Section 1 : engagements partisans et activisme parlementaire au service des locataires</b> .....	<b>149</b>
Les associations de locataires et les partis de gauche : les ressorts d'une relation durable .....	150
La défense des locataires à l'épreuve des rapports de force parlementaires .....	164
<b>Section 2 : structurer la défense des locataires au niveau national, des conflits à la construction d'une nouvelle association</b> .....	<b>172</b>
Les 100 ans de l'Asloca Suisse, la nécessité d'une consolidation symbolique .....	173
L'Asloca Suisse : vingt-et-une sections cantonales .....	175
Les activités de l'Asloca Suisse, analyse d'une dynamique de consolidation et de renforcement de la structure nationale .....	186
<i>Une initiative populaire au service de la cohésion nationale</i> .....	187
<i>Développement associatif et consolidation des liens au niveau national</i> .....	197

### SECONDE PARTIE

#### DE LA CONQUÊTE À L'ACTIVATION DES DROITS DES LOCATAIRES, UNE ANALYSE DE L'ASLOCA VAUD

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>205</b>
---------------------------	------------

### CHAPITRE IV

#### DEFENDRE LES LOCATAIRES AU NIVEAU CANTONAL. LE DÉVELOPPEMENT ASSOCIATIF À L'ÉPREUVE DU RECOURS AU DROIT ..... 211

<b>Section 1 : mobilisation du droit, mobilisation des droits : la construction d'un mouvement de défense des locataires dans le canton de Vaud</b> .....	<b>212</b>
Améliorer le statut juridique des locataires : l'action politique de l'Avloca entre intégration institutionnelle et mobilisation des droits populaires .....	213
<i>Le succès du Tribunal des baux et loyers</i> .....	216
<i>Intervenir contre la spéculation immobilière</i> .....	219
<i>Freiner les hausses de loyer</i> .....	221
Le soutien juridique aux locataires : une activité en continuité de l'action politique .....	223

<b>Section 2 : les ressorts et effets de la professionnalisation des guichets juridiques de l'Asloca Vaud</b> .....	<b>230</b>
Le guichet juridique face aux contraintes du droit .....	230
<i>Une augmentation continue du nombre de sollicitations</i> .....	230
<i>Les ressorts d'une sophistication du droit du bail</i> .....	232
L'organisation du travail associatif : une autonomisation différenciée des services juridiques .....	238
Les prestations des services juridiques : entre conseil et prise en charge des locataires .....	244
Les « professionnel·le·s » : un nouveau profil de consultant·e·s au sein des guichets juridiques .....	247

## CHAPITRE V

<b>FAIRE VALOIR LES DROITS DES LOCATAIRES AU QUOTIDIEN DE L'ACTION ASSOCIATIVE : OPPORTUNITES, CONTRAINTES ET LIMITES DE LA DEFENSE INDIVIDUELLE</b> .....	<b>259</b>
--	------------

<b>Section 1 : la consultation juridique, les ressorts ambivalents d'un dispositif de tri</b> .....	<b>260</b>
Informer, rassurer puis encourager les membres, une première dimension du travail de défense des locataires .....	261
La consultation juridique à l'épreuve du terrain .....	273
Rapports au poste et rapports au rôle : les ressorts d'une prise en charge diversifiée des locataires en consultation .....	279
<b>Section 2 : la défense des locataires dans les instances de conciliation : entre guérilla juridique et contraintes institutionnelles</b> .....	<b>288</b>
Les procédures en matière de baux et loyers .....	289
Tuer le litige : les contraintes institutionnelles, alliées et obstacles de la défense des locataires .....	299
<i>Concilier, une réponse aux besoins des locataires</i> .....	299
<i>Le prix de la conciliation</i> .....	309
<b>Section 3 : plaider la cause des locataires, de la politisation du recours au droit</b> .....	<b>318</b>
L'activisme judiciaire de l'Asloca comme « strategic litigation » .....	319
La fragilité des victoires judiciaires .....	327
La portée politique de la défense judiciaire des locataires .....	331

## CHAPITRE VI

<b>L'ACTION POLITIQUE DE L'ASLOCA VAUD AU PRISME DE LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES JURIDIQUES</b> .....	<b>337</b>
<b>Section 1 : organiser et promouvoir la cause des locataires au niveau cantonal</b> .....	<b>338</b>
L'Asloca Genève, une division du travail autour de la cause des locataires .....	339
L'Asloca Vaud, la cause des locataires organisée par les sections locales .....	342
<b>Section 2 : s'engager au sein du comité cantonal : rapport au politique et investissements différenciés</b> .....	<b>355</b>
« L'Asloca doit s'insérer dans les forces en présence » : prendre en charge l'intervention politique de l'Asloca Vaud .....	357
Les figures militantes : des séances du comité à l'animation des sections .....	361
« Je suis apolitique » : investissements contrastés dans les activités du comité cantonal .....	364
« La politique, ça me gonfle », mise à distance des enjeux collectifs de l'action associative. ....	370
<b>Section 3 : conquérir des droits par la démocratie directe : l'Asloca face aux contraintes du jeu politique et parlementaire</b> .....	<b>373</b>
Stopper la pénurie : une intervention audacieuse dans le domaine de la politique du logement .....	373
De l'initiative au « paquet logement » : transformation du cadrage politique .....	376
La cause des locataires à l'épreuve des rapports de force parlementaires .....	383
 <b>CONCLUSION</b> .....	 <b>399</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	 <b>407</b>
<b>I. Sources primaires</b> .....	<b>407</b>
1. Données ethnographiques .....	407
2. Données documentaires .....	407
<b>II. Webographie</b> .....	<b>416</b>
<b>III. Sources secondaires</b> .....	<b>417</b>
 <b>ANNEXES</b> .....	 <b>435</b>



## Table des illustrations

<b>Tableau 1 :</b> Typologie des organisations liées au mouvement social .....	29
<b>Tableau 2 :</b> Progression du nombre de membres, Asloca Suisse, Asloca Romande, Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, 1980-2015 .....	116
<b>Tableau 3 :</b> Progression du nombre de membres de l'Asloca romande, 1975-2019 .....	117
<b>Tableau 4 :</b> Évolution des loyers selon le droit du bail et évolution effective .....	128
<b>Tableau 5 :</b> Président·e·s de la FRL puis de l'Asloca Romande, 1972 à 2019 . .....	151
<b>Tableau 6 :</b> Présidents de la FSL, puis de l'Asloca Suisse, 1974 à 2019 .....	152
<b>Tableau 7 :</b> Secrétariat général de la FRL, puis de l'Asloca Romande, 1987 à 2019 .....	152
<b>Tableau 8 :</b> Répartition des candidat·e·s de l'Asloca élu·e·s au Conseil national entre 1991 et 2019 selon leur affiliation partisane .....	156
<b>Tableau 9 :</b> Membres du comité de l'Asloca Suisse en 2017 .....	161
<b>Tableau 10 :</b> Statuts d'occupation en Suisse, 1970 à 2016 .....	179
<b>Tableau 11 :</b> Nombre de membres par section cantonale, 2017 .....	180
<b>Tableau 12 :</b> Progression du nombre de membres de la section de Lausanne, 1975-2015 .....	231
<b>Tableau 13 :</b> Progression du nombre de membres des six sections locales, 1975-2015 .....	231
<b>Tableau 14 :</b> Caractéristiques et activités des sections locales de l'Asloca Vaud, 2016 .....	242
<b>Tableau 15 :</b> Comparaison des modes d'organisation et de la division du travail entre les sections locales et l'Asloca Intersections .....	243
<b>Tableau 16 :</b> Nombre de consultations rapporté au nombre de membres par section locale, 2016 .....	262
<b>Tableau 17 :</b> Motifs de consultation dans les différentes sections .....	270

<b>Tableau 18 :</b> Type et nombre de litiges traités par les commissions de conciliation vaudoises en 2015 .....	292
<b>Tableau 19 :</b> Évolution du contentieux en matière de baux et loyers et évolution du taux hypothécaire de référence, 1995-2014 .....	293
<b>Tableau 20 :</b> Répartition des assistances en commission de conciliation entre les sections de l'Asloca Vaud, 2016 .....	293
<b>Tableau 21 :</b> Issue des requêtes déposées dans les commissions de conciliation du canton de Vaud .....	295
<b>Tableau 22 :</b> Nombre de requêtes FA, issues des cas et coût moyen, 2003 à 2015 .....	298
<b>Tableau 23 :</b> Organigramme de l'Asloca Vaud, division du travail et répartition des ressources entre les différentes instances .....	343
<b>Tableau 24 :</b> Membres du bureau cantonal de l'Asloca Vaud en 2016 .....	346
<b>Tableau 25 :</b> Présidents de l'Asloca Vaud de 1972 à 2019.....	365
<b>Tableau 26 :</b> Progression par canton du nombre de membres des associations de locataires en Suisse alémanique, 1980-2017 .....	445
<b>Tableau 27 :</b> Progression par section du nombre de membres de l'Association vaudoise des locataires, 1980-2017 .....	446
<b>Tableau 28 :</b> Représentant·e·s des organisations de défense des propriétaires et des associations professionnelles du secteur de l'immobilier au Conseil national pour la législature 2015-2019 .....	447
<b>Tableau 29 :</b> Représentant·e·s des organisations de défense des propriétaires et des associations professionnelles du secteur de l'immobilier au Conseil des États pour la législature 2015-2019 .....	448
<b>Tableau 30 :</b> Interventions parlementaires (interpellations, motions, postulats et initiatives parlementaires) des membres du comité de l'Asloca entre 2010-2014 .....	449

## Table des encadrés

<b>Encadré 1.1.</b> : L'encadrement des loyers dans la première moitié du 20 <sup>e</sup> siècle : une pratique européenne .....	63
<b>Encadré 1.2.</b> : L'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL) .....	82
<b>Encadré 1.3.</b> : Quelques parcours des premiers militants de l'Asloca Vaud et Genève .....	85
<b>Encadré 2.1.</b> : Les effectifs des associations de locataires .....	115
<b>Encadré 2.2.</b> : Les principes juridiques relatifs à la protection contre les loyers abusifs .....	128
<b>Encadré 2.3.</b> : Tableau récapitulatif des différentes positions lors des débats parlementaires relatif à l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » et la révision du droit du bail de 2003 .....	136
<b>Encadré 3.1.</b> : Les « milieux immobiliers » au sein du parlement, un état des lieux .....	168
<b>Encadré 3.2.</b> : La Suisse, pays de locataires .....	177
<b>Encadré 3.3.</b> : L'initiative populaire « Davantage de logements abordables » .....	191
<b>Encadré 4.1.</b> : Les contrats-cadres en matière de droit du bail .....	214
<b>Encadré 4.2.</b> : Avant-propos de la première édition du Guide du locataire : entre socialisation au droit et politisation du droit .....	235



## Liste des abréviations

AÉHMO	Association pour l'étude du mouvement ouvrier
AMSL	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif
ASI	Associazione Svizzera Inquilini
Asloca	Association suisse des locataires
ATE	Association transports et environnement
Avloca	Association vaudoise des locataires
CFE	Chemin de fer fédéraux
CO	Code des obligations
COPAR	Commission paritaire en matière de droit du bail
CRT	Confédération romande du travail
CVI	Chambre vaudoise immobilière
DAL	<i>Droit au logement</i>
DFE	Département fédéral de l'économie
EPFL	École polytechnique de Lausanne
FRC	Fédération romande des consommateurs
FRI	Fédération Romande Immobilière
FRL	Fédération romande des locataires
FSL	Fédération suisse des locataires
HEV	Hauseigentümerversband Schweiz
IPC	Indice des prix à la consommation
JOC	Jeunesse ouvrière catholique
JPV	Juristes progressistes vaudois
LAAL	Loi sur l'aliénation des appartements loués
LDTR	Loi sur la démolition travaux et rénovation

LMR	Ligue marxiste révolutionnaire
LOC	Ligue ouvrière catholique
LPPPL	Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif
MPF	Mouvement populaire des familles
MV	Mieterverband
MVD	Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz
OBFL	Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux
OFL	Office fédéral du logement
PDC	Parti démocrate chrétien
PDT	Parti du travail
POP	Parti ouvrier et populaire
PRD	Parti radical-démocratique
PSS	Parti socialiste suisse
SES	Fondation suisse de l'énergie
SMV	Schweizerische Mietervereinigung
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft
TIR	Taux d'intérêt hypothécaires de référence
UDC	Union démocrate du centre
USAL	Union suisse pour l'amélioration du logement
USL	Union Suisse des locataires
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
USS	Union syndicale suisse

## Introduction

Vendredi soir 30 janvier 2015, dans le hall du palais des congrès de Bienne, l'Association suisse des locataires (Asloca<sup>1</sup>) célèbre ses 100 ans d'existence aux côtés des responsables et délégué·e·s de ses sections cantonales. Se côtoient, ce soir-là, une centaine de personnes, essentiellement des avocat·e·s ou des juristes, membres du parti socialiste ou du parti écologiste les Verts, dont certain·e·s occupent également des fonctions d'élue·e·s au niveau fédéral ou cantonal, généralement au sein des parlements. Cet anniversaire est l'occasion de présenter les objectifs politiques de la faîtière nationale. Sont évoquées deux propositions, l'une portant sur des modifications du droit du bail et l'autre sur l'encouragement de la construction de logements à loyers modérés. Ces deux propositions sont soutenues par un travail de lobbying et de persuasion au sein du parlement fédéral, voire par le lancement d'une initiative populaire. Le temps d'un apéritif, plusieurs invité·e·s défilent à la tribune : la présidente de la faîtière nationale, le représentant de l'Office fédéral du logement, le président de l'Union Syndicale Suisse (USS), ainsi qu'un Conseiller fédéral, autrefois président de la section romande de l'association. Les discours prononcés soulignent le rôle central de l'association, d'une part dans l'existence d'un droit du bail qui instaure des mesures de protection pour les locataires et d'autre part dans l'application concrète de cette législation dans leur quotidien.

En effet, dans les sections cantonales, les salarié·e·s de l'association prennent en charge des centaines de locataires dans le cadre de consultations juridiques, principale prestation que l'association délivre à ses membres. Ainsi, Julie André, consultante dans une section locale du canton de Vaud, reçoit une locataire dont la demande de baisse de loyer a été refusée par son propriétaire. Après une rapide lecture des courriers échangés et une vérification des paramètres du bail, elle conseille à la locataire de contester cette réponse devant l'autorité de conciliation. Tout en lui expliquant la procédure à entreprendre, elle lui propose également

---

<sup>1</sup> Appelée Miterinnen- und Mieterverbände (SMV) en Suisse alémanique et l'Associazione Svizzera Inquilini (ASI) en Suisse italienne.

l'assistance d'un·e salarié·e durant l'audience dans l'espoir de mettre fin au litige. La locataire prend note des conseils donnés par Julie et quitte les locaux de l'association en étant visiblement rassurée d'être soutenue dans ces démarches.

Les deux scènes décrites ci-dessus ont la particularité de se dérouler au sein de la même association, l'Asloca. Cette association, qui se revendique de la représentation des locataires, compte aujourd'hui plus de 200'000 membres répartis dans vingt et une sections cantonales<sup>1</sup>. De fait, elle structure son action, aussi bien au niveau national que dans les cantons, autour de deux axes principaux. Le premier vise à promouvoir la défense des intérêts collectifs des locataires *via* un usage régulier des instruments de la démocratie directe (initiative populaire et référendum) ainsi qu'une présence continue de ses dirigeant·e·s, parlementaires socialistes ou verts, au sein des institutions politiques. Le second se concentre sur la défense des intérêts individuels des locataires. Détentrices d'une expertise juridique, l'association assure dans ses différentes sections un service de consultation et assiste ses membres en cas de litige avec leurs propriétaires dans les instances administratives et judiciaires. Dès lors, deux constats s'imposent.

Premièrement, dans les deux cas, le droit est au cœur de son action. Il fonde d'abord son objectif politique : il s'agit de conquérir ou de préserver les droits des locataires qui s'inscrivent actuellement dans le droit du bail. Cette législation constitue alors pour l'Asloca le cadre à partir duquel elle structure ses activités, aussi bien lorsqu'elle l'invoque dans l'arène politique afin d'intervenir auprès des autorités que lorsqu'elle s'appuie sur elle, quand il s'agit de soutenir individuellement ses membres par un conseil ou la saisie d'une instance judiciaire. Second constat : ces usages du droit se réalisent selon des logiques distinctes. D'un côté, les interventions politiques sont déléguées à un nombre restreint de personnes impliquées simultanément dans les instances dirigeantes de l'association et dans les institutions politiques où elles assument des mandats parlementaires de premier plan. De l'autre côté, constituant un fort incitatif à l'adhésion, les services juridiques répondent aux sollicitations de milliers de membres et emploient pour y répondre de nombreux salarié·e·s, dont le travail est entièrement dévolu à cette activité de défense individuelle.

De ce double constat émerge une série d'interrogations : pourquoi l'Asloca s'appuie-t-elle principalement sur le droit pour défendre les locataires ? Comment coexiste, au sein de la même association, une action politique visant la défense d'une cause dans l'espace public et une action orientée vers la défense des membres, notamment sur le terrain judiciaire ? Quelles conséquences le recours au droit a-t-il sur la dynamique de mobilisation de ces associations et plus largement sur le droit et les domaines politiques où elles interviennent ?

---

<sup>1</sup> Voir annexe 3 : effectifs des associations de locataires par canton.

Pour y répondre, je propose de structurer le propos de ce travail en deux parties. La première restitue de manière chronologique les conditions sociales et politiques ayant favorisé le recours au droit pour promouvoir la cause des locataires à une échelle nationale. La seconde déplace le regard au niveau cantonal pour analyser la manière dont s'articulent au sein de la même organisation ces deux modalités de recours au droit et les effets qu'elles impliquent sur l'entreprise militante. Cette problématique s'inscrit dans une importante littérature consacrée aux usages du droit dans l'action collective. À l'intersection entre sociologie du droit et sociologie des mouvements sociaux, ces travaux nous invitent à considérer la manière dont les acteurs sociaux, constitués en mouvements ou en organisations, se saisissent du droit pour défendre une cause (Agrikoliansky, 2010 ; Mc Cann 1994 ; Delpeuch, Dumoulin et de Galembert, 2014 ; Israël, 2009a ; Revillard, 2007). Dans cette perspective, en plus de s'appuyer sur cette littérature, mon travail s'inscrit également dans une littérature relative à l'analyse des groupes d'intérêt. J'adopte dans ce cadre une approche sociologique et constructiviste qui permet de « comprendre simultanément la construction des intérêts défendus, la définition et le fonctionnement des organisations, les actions et les répertoires d'action qu'elles investissent et inventent, ainsi que les résultats de leurs actions qui sont à la fois une reconnaissance des groupements, une représentation de leurs intérêts et l'obtention de mesures pour le groupe représenté » (Michel, 2006, 11). Cette approche globale formalisée par Michel Offerlé (1998), n'opère pas de distinction entre les groupes d'intérêts et les autres entreprises de mobilisation. Elle invite au contraire à les saisir de la même manière, « comme des (re)groupements de représentation durables ou ponctuels, que leurs porte-parole font agir pour promouvoir, à titre principal ou accessoire, la défense d'intérêts sociaux, de quelque nature que cela soit, (...), [considérant alors] que ce travail de représentation engage un débat permanent sur la délimitation et la division du travail politique avec les autres acteurs politiques. » (Offerlé, 2009, 282). Ainsi, considérer les collectifs organisés sous la forme d'un continuum permet d'interroger non seulement le développement et les transformations à l'œuvre dans la cause en faveur des locataires, mais aussi les stratégies que développe aujourd'hui l'association. La question très large de la place du droit dans l'action collective étant posée en amont de cette recherche, cette introduction vise à rendre compte des principaux questionnements présents dans la littérature afin de préciser ma problématique et la manière dont s'articulent les deux parties de la thèse. Elle se terminera par une présentation de la démarche méthodologique adoptée dans cette recherche.

## La place du droit dans l'action collective

En choisissant d'interroger la façon dont s'articulent, au sein de l'Asloca, les mécanismes relatifs à la conquête des droits des locataires d'une part et à leur mobilisation dans le cadre des services juridiques d'autre part, il faut convoquer la littérature relative aux usages sociaux et politiques du droit dans l'action collective (Agrikoliansky, 2010 ; Israël, 2009a ; Willemez, 2020). Cette attention portée aux diverses formes d'activisme juridique et aux usages militants du droit s'explique notamment par les pratiques renouvelées des mouvements sociaux et des organisations qui, depuis les années 1970, font du recours au droit un mode d'action parmi d'autres (Israël, 2009b). Du *Civil Rights Movement* aux États-Unis en passant par la défense des travailleur·euse·s immigré·e·s, des syndicats à la Ligue des droits de l'homme ou encore aux mouvements féministes, la multiplication de travaux empiriques révèle non seulement la diversité des groupes qui s'en saisissent, mais aussi la diversité des modalités par lesquelles ils y ont recours (Delpeuch, Dumoulin et de Galembert, 2014). Afin d'énoncer plus précisément le fil conducteur qui guide le présent travail, j'aimerais revenir sur cette littérature puis montrer comment penser conjointement la conquête des droits avec leur activation dans des situations singulières. Je reviens ensuite sur deux préoccupations centrales de cette littérature de manière à préciser ma problématique.

### *Saisir ensemble la conquête des droits et leur activation*

Reprenant la synthèse de Liora Israël, le droit peut être conçu comme une ressource politique répondant à deux types d'objectifs (2009a). Comme instrument de transformation de l'ordre social et politique, il peut apparaître comme une « épée », soit « une arme offensive ». Utilisé pour se préserver d'une action ou d'un préjudice, il agit comme un « bouclier », soit une « arme défensive ». Dans une visée offensive d'abord, le droit constitue une ressource dans la phase d'émergence d'une cause, car le langage du droit comme ressource « cognitive » contribue à transformer les perceptions ordinaires du juste et de l'injuste. Pour William Felstiner, Richard Adel et Austin Sarat, par le recours au droit, les individus sont en mesure de nommer un problème (*naming*), identifier un responsable (*blaming*), réclamer une sanction (*claiming*) (1991). Au-delà de la prise de conscience individuelle, le registre juridique constitue aussi, dans cette perspective, un puissant instrument de cadrage pour les organisations qui s'en saisissent. Permettant la généralisation des griefs, les organisations le mobilisent pour construire des revendications fondées sur le constat d'une injustice (McCann, 1994), pour obtenir une reconnaissance officielle (Lochak, 2006) ou encore légitimer des revendications *a priori* moins audibles (Michel, 2006). En définitive, recourir au droit c'est

s'appuyer sur son « capital d'autorité » (Lochak, 2006, 134), qui s'explique par le haut degré de légitimité dont il bénéficie dans nos sociétés étatisées se revendiquant d'une légitimité légale rationnelle.

En outre, parce qu'il est le langage de l'État, le droit permet de peser sur les législations existantes et de produire des effets politiques et sociaux. En ce sens, « l'arme du droit » constitue la voie d'accès privilégiée à l'État et au processus décisionnel (Agrikoliansky, 2010 ; Michel, 2003). Dans un objectif d'émancipation collective où il s'agit de « conquérir des droits valables pour tous » (Nicourd, 2009, 67), les mouvements ou organisations sont susceptibles de s'appuyer sur deux types de stratégies, voire sur les deux, comme dans le cas des associations de locataires en Suisse. La première, somme toute classique, consiste à interpeller directement les autorités politiques pour peser sur la fabrique du droit dans l'arène parlementaire (Revillard, 2006), voire dans certains contextes référendaires, comme en atteste les travaux sur les mouvements homosexuels ou encore les organisations des aînés en Suisse (Lambelet, 2014 ; Roca i Escoda, 2011). La seconde modalité est celle de la stratégie judiciaire. Si le moment du procès apparaît d'abord comme un lieu propice à la publicisation d'un problème et à l'émergence d'une cause, comme le montre Emmanuel Henry à propos du « scandale de l'amiante » (Henry, 2003, 2005), il peut aussi contribuer à infléchir les politiques en matière de santé publique (Fillion et Tornay, 2015 ; Jouzel et Prete, 2014). Les combats autour de la jurisprudence constituent ainsi un moyen de peser sur l'application des législations en vigueur, comme c'est le cas pour les organisations qui luttent dans le domaine de l'asile en Suisse (Miaz, 2017). Quelles que soient les stratégies mobilisées, il ressort de ces travaux que les acteurs extra étatiques ne sont plus « de simples consommateurs et objets du droit », mais « sont, sous certaines conditions, susceptibles de participer à la vie et à la production du droit, voire d'en faire une ressource de transformation d'un ordre politique qu'ils jugent injuste » (Delpeuch, Dumoulin et de Galembert, 2014, 126). Cet aspect est d'ailleurs un élément relativement classique de l'analyse des groupes d'intérêt en Suisse, qui montre l'importance des voies d'accès institutionnalisées à l'État, sans pour autant porter attention aux particularités qu'elles engendrent sur le fonctionnement interne des organisations (Mach, 2015).

Ensuite, les organisations s'appuient sur la fonction protectrice du droit, notamment à travers la défense de particuliers, dans la mesure où les droits subjectifs (c'est-à-dire ceux qui sont rattachables à des personnes en vertu du droit positif et qui sont garantis par les institutions judiciaires), soit protègent contre un tiers (notamment l'État), soit permettent aux individus de régler leurs relations mutuelles, notamment en cas de litige (Israël, 2012, 36). Ici aussi, les modalités du recours au droit peuvent être multiples, allant du simple conseil juridique à la défense d'un particulier devant un tribunal. Elles varient aussi en fonction de la nature des collectifs qui s'en saisissent. Ainsi, la défense d'une cause devant les tribunaux peut être le résultat d'une action collective peu organisée et constituée à

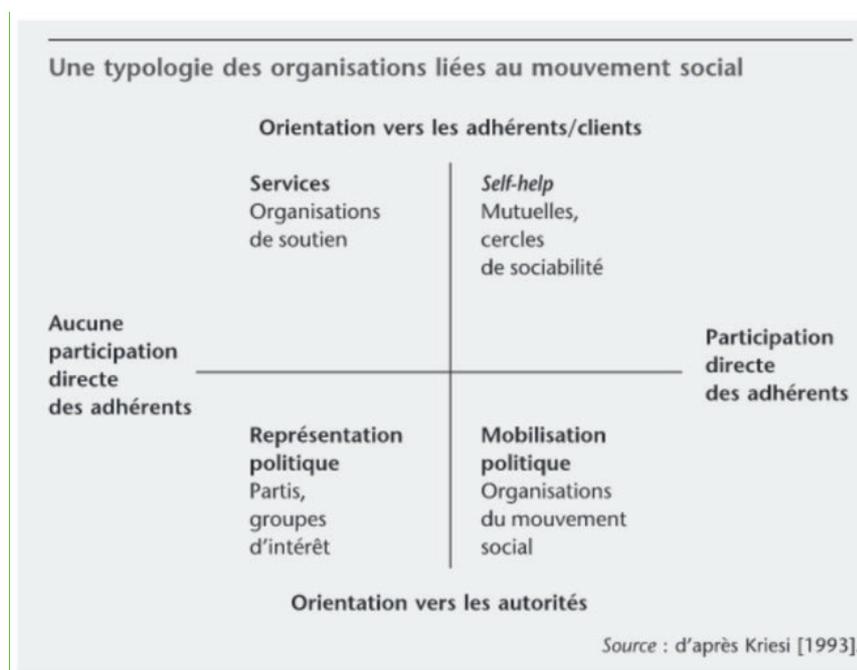
L'occasion d'une affaire ponctuelle, qui peut parfois se consolider en cours de procédure (Fillion et Torony, 2015 ; Jouzel et Prete, 2014). Dans d'autres situations, elle repose sur des associations qui se spécialisent dans l'usage politique de la voie contentieuse, où la défense d'un cas constitue une opportunité de faire évoluer la jurisprudence dans le cadre d'une cause plus large (Chappe, 2011 ; Lejeune et Yazdanpanah, 2017). Modalité fréquente, de nombreuses organisations ont mis en place des « guichets juridiques », un dispositif par lequel elles offrent des services à l'intention des membres de l'organisation et/ou plus largement des catégories de personnes (travailleur·euse·s, migrant·e·s, locataires, etc.) au nom desquelles elle s'engage (Israël, 2003a ; Avanza et al., 2020 ; Weill, 2014 ; Willemez, 2017). Ces dispositifs, qui permettent aux bénéficiaires de s'appuyer sur le droit positif, peuvent être mobilisés pour faire face à l'État et à son administration, comme c'est fréquemment le cas dans le cadre des associations de défense des personnes migrantes ou dans la problématique du droit au logement opposable en France (Miaz, 2017 ; Pette, 2014 ; Weill, 2014). Ils peuvent aussi servir à intervenir dans les conflits entre personnes privées, particulièrement dans les relations de travail et, dans notre cas, dans les relations contractuelles entre locataires et propriétaires (Berthonneau, 2017 ; Narritsens et Pigenet, 2014 ; Willemez, 2003a, 2017)

Ce qui précède conduit à s'interroger sur la manière dont *s'articulent*, au sein d'une même organisation, les activités liées à la conquête de droits en faveur des locataires et celles qui relèvent de leur activation dans des situations concrètes de défense des locataires au sein de permanences juridiques et jusque devant les instances judiciaires. C'est en effet à ces deux niveaux que se situe l'action associative, qui intègre au sein de la même organisation un travail revendicatif orienté vers les autorités politiques et une démarche de défense individuelle s'adressant aux membres. Loin de s'opposer, ces deux dimensions sont conçues comme nécessairement complémentaires par les associations de défense des locataires : d'un côté, l'inscription de règles protectrices dans le droit positif resterait vaine si celles-ci ne pouvaient être invoquées dans des situations particulières ; de l'autre, leur efficacité est aussi tributaire de la mesure dans laquelle leur contenu permet de peser sur le rapport de force dans les litiges individuels entre locataire et propriétaire.

A cette première distinction entre les dimensions collectives et individuelles de la défense des locataires s'en ajoute une seconde, qui concerne la façon dont les associations de défense des locataires conçoivent l'implication de leurs membres dans l'action collective à ces deux niveaux. Dans quelle mesure sont-ils·elles ou non engagé·e·s dans le travail de mobilisation politique et/ou de la défense individuelle ? La question se pose en effet des modalités d'engagement des locataires eux·elles-mêmes dans la cause associative, dont les formes et l'intensité varient selon les conjonctures historiques.

Ma réflexion s’inspire directement de la perspective d’analyse de l’action collective proposée par Hanspeter Kriesi (1993, 1996). Soucieux de décloisonner l’étude des mouvements sociaux, ce dernier propose en effet « de construire un espace des organisations et investissements militants liés aux mouvements sociaux à partir de deux variables (*cf.* Tableau 1). La première a trait au degré de participation des adhérents à l’action organisée. Elle peut aller du militantisme le plus activiste à une adhésion formelle réduite au paiement d’une cotisation. La seconde variable concerne l’orientation des organisations : visent-elles un objectif d’influence sur des autorités politiques ou privées pour obtenir des réformes ou des gains ? Visent-elles, à l’inverse, à offrir aux adhérents des prestations et services (coopérative de consommation, club de loisir) ? (Kriesi présenté par Neveu, 2015, 24).

Tableau 1 : Typologie des organisations liées au mouvement social (Neveu, 2015, 25).



Ces deux variables permettent d’identifier quatre formes d’organisation liées au mouvement social. Dans la partie inférieure du tableau, à droite d’abord, se situent les organisations politiques étudiées par la sociologie des mouvements sociaux, auxquelles participent directement les personnes impliquées dans une action qui vise la défense d’une cause et de revendications adressées directement aux autorités politiques. Toujours dans la partie inférieure du tableau, à gauche cette fois, se situent les organisations – groupes d’intérêt et partis politiques – qui se fondent essentiellement sur un travail de représentation politique auprès des autorités caractérisé par une faible implication des membres. Dans la partie supérieure du tableau se situent les organisations dites de service ou de soutien, dont l’action est

principalement tournée vers les adhérent·e·s. Ces dernier·ère·s (à gauche) peuvent être fortement détaché·e·s des activités menées par l'organisation, qui s'apparente alors davantage à un prestataire de service. Dans la partie supérieure droite du tableau, on trouve des organisations pour lesquelles l'implication directe des membres est souvent conçue dans une perspective d'autonomie des individus.

L'intérêt du schéma n'est pas tant ici d'établir une typologie, mais d'analyser de manière dynamique l'articulation entre des *dimensions* de l'action collective susceptibles d'entrer en tension les unes avec les autres, ainsi que les transformations qui peuvent affecter certaines organisations dans le temps quant à la façon dont elles envisagent cette articulation. S'agissant des associations de locataires en Suisse, la problématique relative aux usages du droit permet de montrer un double mouvement affectant ces organisations en Suisse au cours des cinquante dernières années.

Le premier se caractérise par un affaiblissement du caractère protestataire et collectif de la mobilisation en faveur des droits au profit d'une action de représentation des locataires dans les institutions politiques. Dans un premier temps, en effet, la mobilisation a contribué à la « politisation » de la question du logement, au sens large que Camille Hamidi<sup>1</sup> (2006, 2010) donne de cette notion : la revendication d'un « droit au logement » s'inscrit dans le cadre d'un rapport de force entre locataires et propriétaires autour d'un enjeu non réductible aux lois du marché. Dans un deuxième temps, le déplacement de la cause dans les arènes référendaire et parlementaire va impliquer un processus de « politisation », au sens cette fois-ci de Jacques Lagroye, la notion désignant la « requalification » des enjeux liés au logement dans les termes et selon les contraintes propres à l'univers politique (2003a, 360-361).

Le deuxième mouvement se traduit par une forte autonomisation et professionnalisation des services juridiques, qui affecte directement la perspective initialement militante associée à la défense individuelle des membres alors conçue en termes d'émancipation individuelle et de socialisation des locataires à leurs droits. Favorisé par une croissance accrue du nombre de membres ainsi qu'un processus de « sophistication du droit », soit la complexification juridique autant sur le fond que dans la technicité des procédures (Miaz, 2017), ce mouvement se traduit également par un déplacement de l'action associative, mais cette fois-ci dans l'arène judiciaire.

Mon objectif est de montrer que ces deux évolutions affectent conjointement la façon dont les associations de locataires conçoivent la cause, la division du travail

---

<sup>1</sup> Ici je me réfère à la politisation au sens large selon une proposition de Camille Hamidi pour qui le « politique » « se repère par sa référence aux principes généraux devant régir une société ou, dans les termes de Boltanski, 'la montée en généralité', et la reconnaissance de la dimension conflictuelle des positions adoptées, au sens où le locuteur reconnaît l'existence de clivages sur la question » (2010, 172).

associatif entre son volet revendicatif et assistancier, ainsi que leurs modalités d'action à la fois au niveau cantonal et fédéral. Pour ce faire, l'analyse qui suit doit prendre en considération les deux niveaux au sein desquels s'engagent les associations de locataires, ainsi que les différentes modalités du recours au droit qu'elles mobilisent. Dès lors, la thèse se compose de deux parties. La première analyse dans une perspective diachronique, au niveau fédéral, la trajectoire de la cause et des organisations de locataires. La seconde rend compte de la manière dont ces différentes modalités et finalités du recours au droit entrent en tension les unes avec les autres à partir du cas de la section cantonale vaudoise. Chacune de ces parties permet de discuter et d'approfondir la question de *l'ambivalence* des usages sociaux du droit dans l'action collective, l'une des préoccupations centrales de la littérature sur cet objet. C'est ainsi que la première partie s'interroge sur les conditions de possibilité du recours au droit, alors que la seconde porte plus spécifiquement sur ses effets dans les dynamiques de mobilisation au niveau local.

### *Interroger les conditions et l'ambivalence du recours au droit*

La multiplicité des voies choisies par les organisations pour défendre une cause démontre que la mobilisation des stratégies légales ne va pas de soi. Ainsi, une des préoccupations centrales de cette littérature concerne les conditions de possibilité du recours au droit. Selon Éric Agrikoliansky, rendre compte de ces conditions implique de prendre en compte deux éléments : d'une part l'insertion des organisations au sein d'un contexte – institutionnel, juridique, politique, culturel – qui affecte la disponibilité des stratégies juridiques et des voies d'accès à l'État, et d'autre part les ressources internes des organisations qui influencent leur capacité à les mobiliser (2010).

Dans le contexte suisse, les groupements bénéficient de multiples voies d'accès à l'État et au processus décisionnel. Dans une perspective dite « du processus politique », qui prête notamment une attention particulière aux opportunités offertes par le contexte politique (Mathieu, 2010), le système politique suisse se distingue par « son ouverture vis-à-vis des groupes contestataires, offrant beaucoup d'opportunités autant formelles qu'informelles » (Giugni, 2002, 269), en raison de l'existence des instruments de démocratie directe. L'initiative populaire permet de déclencher le processus décisionnel. Il s'agit d'une proposition émanant du corps électoral (100'000 signatures dans un délai de 18 mois) qui vise l'adoption d'une révision de la Constitution. Le référendum facultatif intervient à la fin d'un processus décisionnel. Il permet au corps électoral de se prononcer sur une loi adoptée par le parlement (50'000 signatures dans un délai de 100 jours). Fréquemment mobilisés au niveau national, les droits populaires amènent le corps électoral à se prononcer régulièrement et intensivement sur des thématiques de

nature très différente (Giugni, 2014 ; Voutat, 2005, 2012)<sup>1</sup>. De par l'ampleur du phénomène, de nombreux politologues considèrent ces mécanismes comme « un élément institutionnel d'affaiblissement du système politique et une cause directe de la perméabilité de celui-ci aux pressions » (Papadopoulos, 1998, 140), dimension sur laquelle je reviendrai dans l'introduction à la première partie. Ensuite, considérant le fonctionnement du processus décisionnel ainsi que la faiblesse de l'administration fédérale, ces mécanismes favorisent l'existence de relations institutionnalisées entre les principaux groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs (Kriesi, 1998 ; Mach, 2015). Si pendant longtemps ce sont surtout les associations économiques – organisations patronales et syndicales – qui participent de manière routinisée aux processus décisionnels, on assiste depuis les années 1990 à une pluralisation des groupes d'intérêt, dits « à but idéal »<sup>2</sup>, représentés dans les instances fédérales (Eichenberger, 2017). Ces différents éléments favorisent dans une large mesure la possibilité pour les associations de locataires de recourir au droit et aux institutions politiques pour défendre leur cause.

En parallèle de l'action institutionnelle, la voie contentieuse doit également faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, toujours dans cette même perspective, il est également possible de s'intéresser à l'accessibilité des différents des systèmes judiciaires à partir de la notion de « structure des opportunités juridiques » (Agrikoliansky, 2010). En comparaison avec la culture juridique de la tradition de « droit civil », dite « romano-germanique », le recours à la voie judiciaire serait favorisé dans les pays dits du *common law* par un système qui privilégie les sources jurisprudentielles par rapport aux sources législatives du droit, conférant ainsi une plus grande importance aux tribunaux dans l'interprétation des normes juridiques et donc dans leur application (Garcia Villegas, 2009 ; Serverin, 2000). Plusieurs affaires portées devant la Cour suprême des États-Unis par les mouvements des droits civiques ou féministes sont à ce titre exemplaires (Rosenberg, 1991). Pourtant, plusieurs exemples attestent également d'un usage politique et stratégique de l'arène judiciaire dans des pays de tradition juridique de « droit civil ». Ainsi, la lutte contre les discriminations se caractérise en France et en Belgique par le développement de stratégies de recours aux tribunaux, que cela soit par des associations ou des agences gouvernementales (Chappe et Quernez, 2015 ; Lejeune et Oriane, 2014). En Suisse également, je vais le montrer, la jurisprudence des

---

<sup>1</sup> Depuis 1848, le corps électoral s'est prononcé sur 615 objets différents, dont plus de la moitié (371) sont des référendums (facultatifs ou obligatoires) et le reste (244) des révisions constitutionnelles proposées par des initiatives populaires, soit sans contre-projet (188), soit retirées en faveur d'un contre-projet soumis en votation (56). (Lambelet, 2019, 30). Plus de précisions sur les chiffres sur le site de l'administration fédérale :

[https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vr/vor\\_2\\_2\\_6\\_4.html](https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vr/vor_2_2_6_4.html).

<sup>2</sup> Sont classées dans cette catégorie les organisations de défense de l'environnement, de consommateur·ice·s, de locataires ou encore à buts caritatifs ou humanitaires (Mach, 2015).

tribunaux, et en premier lieu celle du Tribunal fédéral, joue un rôle très important dans la détermination du contenu des législations dans tous les domaines du droit, notamment dans celui du droit du logement, en raison de l'ouverture du système judiciaire à la résolution des litiges en cette matière. Cependant, bien que les déterminants contextuels constituent un facteur essentiel, ils ne semblent pas suffisants à la compréhension fine des stratégies adoptées par les organisations. Opérant un lien trop mécanique entre système judiciaire, contexte politique et recours au droit, le concept de structure des opportunités juridiques, comme d'ailleurs celui d'opportunité politique, ne permet pas de rendre compte des « variabilités historiques » du recours à la légalité au sein d'un même contexte, ni de la dimension hétérogène des différents secteurs du droit qui offrent des opportunités différenciées de mobilisation (Agrikoliansky, 2010). Enfin, il évacue la perception que se font les acteur·ice·s de ses opportunités ou encore de leur capacité à mobiliser ses instruments (Fillieule, 2006; Péchu, 2006).

Pour ces différentes raisons, les travaux sur les usages sociaux du droit nous invitent à porter une attention spécifique aux ressources qu'implique le recours au droit et notamment aux compétences spécifiques qui permettent d'investir ce terrain d'action (Willemez, 2020). En effet, afin de faire face à la technicité de ces procédures et à la maîtrise du langage juridique qu'elles impliquent, les organisations doivent pouvoir compter sur une catégorie spécifique de personnes que sont les professionnel·le·s du droit. « Capables de parler le langage du droit et d'agir en justice » (Agrikoliansky, 2010, 241). Ce type d'engagement a donné lieu à de nombreux travaux issus du courant de recherche dit du *cause lawyering*, qui ont étudié la façon dont ces professionnel·le·s (souvent des avocat·e·s proches d'un mouvement ou d'une organisation) mettent leurs compétences au service d'une cause. Porteurs d'une analyse des rapports entre le droit, les mouvements sociaux et les professions juridiques (Israël, 2001), ces travaux ont été importés en France au début des années 2000, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives d'analyse concernant la manière dont les juristes contribuent à la construction et la défense de causes politiques. Si la notion de *cause lawyer* renvoie dans la littérature anglo-saxonne d'abord à la figure idéale typique de l'avocat·e qui se fait défenseur d'une cause en prenant appui sur son·sa client·e et parfois à ses dépens (Gaïti et Israël, 2003 ; Israël, 2001, 2003b), il est également possible d'en avoir une conception plus élargie, afin de réfléchir aux différentes modalités par lesquelles les professionnel·le·s du droit sont susceptibles de mobiliser leurs compétences spécifiques en vue de produire des effets politiques et sociaux (Lejeune, 2011a, 10).

Sans revenir en détail sur l'histoire de ce courant et les nombreuses recherches empiriques qu'il a ensuite engendrées<sup>1</sup>, il nous invite à porter une attention particulière aux contextes sociaux et politiques, ainsi qu'aux propriétés du champ

---

<sup>1</sup> Pour une synthèse sur deux importants ouvrages collectifs de ce courant, voir (Israël, 2001) et sur l'importation du courant dans le champ francophone (Israël, 2003b ; Lejeune, 2011b).

des professions juridiques qui ont rendu possible l'engagement de juristes dans des mobilisations « de gauche » (Israël, 2009b). Ainsi, « les années 68 » sont décisives dans ces nouvelles formes d'engagement : d'une part, elles inventent de nouvelles manières de concilier vie professionnelle et aspirations politiques ; d'autre part, elles débouchent sur des formes d'organisation qui reposent spécifiquement sur le recours au droit, soit en thématissant la question de l'accès au droit, soit en s'inscrivant dans des luttes sociales existantes (Israël, 2003a, 2007, 2009b). Cette évolution traduit sans doute un bouleversement dans un univers traditionnellement analysé à partir du rôle des professionnels du droit dans la construction de l'État et de leur affinité avec un certain libéralisme politique (Karpik, 1995).

En Suisse, bien que faiblement documenté, émerge aussi un militantisme juridique adoptant une posture critique à l'égard du droit. Ainsi, dès le début des années 1970, se constituent des associations regroupant des professionnel·le·s du droit, les « juristes démocrates » au niveau national et les « juristes progressistes » dans le canton de Vaud. Il s'agit le plus souvent de jeunes avocat·e·s s'engageant tout à la fois pour défendre une vision critique du droit (des textes, du fonctionnement de la justice, de la doctrine et des formations délivrées dans les universités) et pour promouvoir une croyance dans la capacité du droit à protéger les plus faibles (Beausire, 2018). Mettant en évidence la spécificité de ces engagements imbriqués entre activités professionnelles et politiques, ces travaux invitent également, à l'inverse d'une vision enchantée de l'engagement militant, à porter attention aux rétributions symboliques et matérielles que procure l'usage politique de pratiques professionnelles (Willemez, 2003b). L'analyse des activités menées par ces juristes permet alors d'en comprendre les effets sur les organisations et les causes dans lesquelles ils et elles s'engagent : « l'activisme juridique est toujours une revendication de juridiction professionnelle, autrement dit une lutte pour le droit comme manière de penser le monde qui s'inscrit dans la concurrence ou la complémentarité avec d'autres manières de dire le monde social et ses injustices » (Gaïti et Israël, 2003, 29).

Une autre préoccupation de cette littérature porte sur l'ambivalence du recours au droit et notamment ses effets sur les dynamiques de mobilisations. Il ressort en effet d'une partie de la littérature que le recours au droit serait fondamentalement ambivalent, en raison notamment de ses propriétés intrinsèques qui le situent du côté de l'ordre dominant. Dans cette perspective, le droit apparaît comme un instrument de légitimation et de naturalisation de l'ordre établi ou comme une dimension de la violence symbolique résultant de la normalisation des catégories de perception juridicisées du monde social (Bourdieu, 1986). Ainsi, contrairement à ce que j'ai présenté jusqu'ici, cet autre pan de la littérature insiste sur les risques pour les mobilisations de fonder leur action sur cette croyance que constituerait, selon une formule usuelle, le « mythe des droits » (Scheingold, 1974). Incapable de changer l'ordre social pour les uns (Rosenberg, 1991) ou favorable aux détenteurs

de ressources dont disposent les « joueurs répétés » pour les autres (Galanter, 1974), l'usage des institutions judiciaires, pour les *Critical Legal Studies* et le mouvement *Critique du droit*, ne peut pas vraiment exercer des effets positifs sur les mobilisations (Israël, 2009).

Au-delà de ce constat postulant l'ambivalence du recours au droit à partir de ses propriétés intrinsèques, il est possible d'analyser empiriquement ce que le droit fait aux organisations qui s'en saisissent, afin d'appréhender non pas le caractère « fondamentalement » ambivalent du recours au droit (par essence pourrait-on dire), mais plutôt les mécanismes de cette ambivalence sur l'entreprise militante. C'est dans cette perspective suivie notamment par une série de travaux reposant sur des enquêtes de terrain ethnographiques que je souhaite m'insérer (Agrikoliansky, 2003 ; Chappe, 2011 ; Miaz, 2017). En définitive, afin de sortir d'une vision binaire qui oppose le droit en tant que ressource *versus* contrainte pour la défense d'une cause, ce travail saisit empiriquement les effets du recours au droit sur l'organisation, le fonctionnement ainsi que les revendications portées par l'association suisse des locataires au niveau national et dans l'une de ses sections, celle du canton de Vaud.

## **Organisation et propos général de la thèse**

Je retiens des travaux présentés ci-dessus que l'usage du droit dans l'action collective est hétérogène et ne va pas de soi. Il est alors nécessaire d'interroger en amont les conditions sociales, historiques et politiques du recours au droit ainsi que les investissements différenciés dont il fait l'objet. C'est pourquoi la démarche adoptée dans cette recherche vise, à partir d'une enquête empirique, à saisir d'une part les conditions de possibilité d'une mobilisation par et pour le droit et d'autre part les modalités de mise en œuvre de ce « terrain d'action » qu'est le droit (Agrikoliansky, 2003, 66) en des pratiques juridiques routinisées. Ce fil conducteur oriente ainsi l'objectif de cette thèse qui est de saisir empiriquement, d'une part, le « passage du droit » (Israël et al, 2005, 7) sur l'Asloca, c'est-à-dire sur son organisation, ses acteur·ice·s, son fonctionnement, sa cause, ses objectifs et ses revendications, d'autre part, « le passage de l'Asloca » sur le droit et les politiques qui lui sont liées, considérant que l'action de cette association pèse fortement sur l'univers social qu'elle pénètre et entend représenter.

Rendre compte des usages du droit sous l'angle de ses conditions de possibilité, de ses modalités de mise en œuvre et de ses effets implique, dans le cadre d'une association présente sur le plan fédéral et cantonal, de prendre en compte ces deux échelles, mais aussi d'articuler trois niveaux d'analyse : le niveau institutionnel, le niveau organisationnel, ainsi que le niveau individuel. La prise en compte de ces

deux échelles et de ces trois niveaux permet alors d'appréhender la relation que l'association établit en pratique entre son action politique, institutionnelle et collective visant à transformer le droit du logement en faveur des locataires et son action quotidienne dans les litiges qui opposent ces derniers aux bailleur·esse·s, propriétaires et grandes régies immobilières.

C'est dans cette double perspective que la thèse se structure en deux parties. Dans la première partie, sur la base d'une enquête de type socio-historique, je m'attache à restituer les conditions sociales et politiques ayant favorisé le recours au droit pour promouvoir la cause des locataires à l'échelle nationale. La démonstration repose sur trois chapitres dans lesquels j'analyse la façon dont cette association s'est, dans un premier temps, structurée à partir d'une revendication d'un « droit au logement ». Portée sur le terrain de la démocratie directe par un mouvement social de grande ampleur dans plusieurs cantons, principalement en Suisse romande, elle s'est finalement traduite par la codification d'un droit du logement finalement concédé par les autorités fédérales qui, revenant sur leur volonté de libéraliser le marché du logement, ont adopté une législation visant à protéger les locataires, reconnaissant ainsi certains droits à la partie « faible » du contrat. Le droit du bail devient alors un terrain d'affrontement au niveau parlementaire, mais aussi et encore sur le terrain de la démocratie directe, où l'association poursuit son action, parallèlement à son développement institutionnel dans les cantons. Très vite reconnue dans son action par les locataires, elle gagne en ampleur et s'institutionnalise jusqu'à devenir l'un des principaux groupes d'intérêt en Suisse et dans plusieurs cantons (notamment ceux de Genève, Vaud, Bâle et Zurich). M'inspirant des travaux réalisés sur les groupes d'intérêt et les usages de la démocratie directe en Suisse, j'étudie alors les transformations affectant l'organisation tant du point de vue du cadrage de sa cause que sous l'angle de ses moyens d'action, pour l'essentiel tournés en direction des institutions politiques via les fortes connexions qu'elle entretient avec de nombreux·euses parlementaires du parti socialiste et plus tardivement des verts. Processus long et complexe, j'en étudie les principales dynamiques en portant l'attention aux contraintes liées à cette action dans les institutions politiques, au rôle croissant que jouent ces parlementaires dans les instances dirigeantes de l'association et aux effets que ce déplacement de l'action dans l'arène politique exerce sur le cadrage d'une cause d'abord conçue en termes de « droit au logement » et qui, peu à peu, se structure autour de revendications reposant sur le droit du logement en vigueur. Un droit qu'il s'agit de renforcer en faveur des locataires, mais aussi de préserver face aux ripostes des milieux immobiliers.

Dans la seconde partie, je déplace mon analyse sur l'action menée par l'association dans le canton de Vaud et au sein de ses différentes sections locales. À ce niveau, j'analyse la façon dont la défense juridique assumée par les permanences mises en place dans les sections locales s'articule au travail politique

et parlementaire que mène l'organisation dans le champ politique cantonal. La démonstration repose à nouveau sur trois chapitres qui permettent à la fois de montrer les effets du recours au droit sur l'organisation, les personnes qui s'y impliquent et les pratiques associatives. La coexistence de ces deux activités au sein de l'association se traduit par une importante division du travail associatif. D'une part, la croissance très importante des services juridiques mobilise l'essentiel des ressources de l'organisation et affecte considérablement le profil des salarié·e·s, professionnel·l·es du droit pour la plupart qui peu à peu remplacent les figures militantes à l'origine de l'association. D'autre part, cette évolution se traduit par une déconnexion entre la défense juridique des locataires, *via* les permanences et dans les instances judiciaires, et la promotion des objectifs politiques de l'association *via* ses relais au niveau national et ses interventions politiques portant sur la législation cantonale en matière de logement. Ces transformations affectent alors directement le travail réalisé aux deux niveaux de l'action associative. Au sein des permanences juridiques se réalise, par le nombre considérable d'interventions que l'association effectue auprès de ses membres, une sorte de guérilla juridique contribuant à étendre l'accès des locataires à leurs droits et à transformer par à une action jurisprudentielle les législations existantes. Au sein du comité cantonal, la poursuite des objectifs politiques est déléguée à une minorité de personnes impliquée dans le champ politique.

C'est ainsi que, par cette double entrée, j'entends poser la question de l'ambivalence des usages du droit dans l'action collective, d'abord lorsqu'il s'agit de conquérir des droits et ensuite lorsqu'il s'agit de revendiquer leur application dans des situations concrètes de non-respect. Cette question constitue alors le fil rouge de mon travail, qui entend l'aborder empiriquement, par une analyse des opportunités comme des tensions et limites, parfois perçues comme telles, parfois aussi ignorées par les protagonistes, auxquelles se confrontent les différent·e·s acteur·ice·s dans l'action associative à ses différents niveaux.

## **Enquêter sur les associations de locataires**

Rendre compte empiriquement des effets du recours au droit sur l'Asloca, et plus particulièrement sur sa section vaudoise, implique la mise en place d'une enquête empirique de longue haleine qui vient dans un premier temps combler l'absence de recherche sur ce sujet. En effet, en dehors de quelques ouvrages militants publiés à l'occasion de commémorations de sections cantonales et de quelques mentions de leurs actions politiques dans des ouvrages plus généraux concernant la politique du logement, les associations de locataires constituent un

véritable impensé de la science politique<sup>1</sup> et plus largement de l'histoire sociale et politique de la Suisse<sup>2</sup>. Les sections de Bâle (MV Basel, 1957), Lucerne (Billeter et Schmid, 1993) et plus récemment Zurich (Scherr, 2016) et Genève (Métrailler et al., 2017) ont réalisé, à l'occasion de leur anniversaire, des plaquettes commémoratives qui permettent d'obtenir une série d'informations sur leurs activités, leurs instances dirigeantes ou encore l'évolution de leur nombre d'adhérents. Si l'ouvrage *Nur noch für die Miete schaffen...? 125 Jahre Zürcher Mieterbewegung (1891-2016)* rédigé par Niklaus Scherr s'appuie sur une analyse de sources plus conséquente et présente un effort de contextualisation, les autres documents se limitent à présenter les « grandes étapes » de la vie associative et constituent, en ce sens, davantage des sources primaires que de la littérature secondaire. Cependant, quelques travaux m'ont permis de contextualiser la genèse d'un mouvement de locataires au niveau romand, et en particulier là où les associations ont été les plus dynamiques, c'est-à-dire dans les cantons de Vaud et de Genève. Pour le contexte vaudois, le travail de maîtrise de Monique Weber-Jobé sur *Le Mouvement populaire des familles et les locataires* m'a permis de comprendre le rôle décisif de ce mouvement et de l'initiative populaire « Pour un droit au logement et le développement de la famille » dans la structuration d'un réseau d'associations de locataires sur le territoire cantonal (Weber-Jobé, 1972). Pour le contexte genevois, plusieurs articles permettent de retracer l'existence d'une diversité de mobilisations relatives aux questions de logement (associations d'habitants de quartiers, mouvement squat, grèves de loyers) et ainsi d'appréhender la constitution d'une association de locataires dans une configuration organisationnelle concurrentielle (Cogato Lanza et al., 2013 ; Collectif CRHR, 2009 ; Farkas, Deshusses et Giancane, 2013). Finalement, une thèse défendue à l'Université de Zurich retrace les mouvements en faveur des coopératives d'habitation dans le canton de Zurich après 1968 (Stahel, 2006).

Si ces ouvrages permettent d'éclairer certaines dynamiques cantonales qui se constituent autour du logement, en revanche, aucun ne rend compte de la structuration des organisations de locataires au niveau national, alors même qu'elles s'investissent fortement dans la politique fédérale dès les années 1970. Si elles sont mentionnées, c'est de manière ponctuelle, dans des ouvrages qui se focalisent sur la politique du logement au niveau fédéral dans une perspective de politique

---

<sup>1</sup> Notamment dans une perspective de sociologie des groupes d'intérêt. À ce propos André Mach relève d'une manière générale la faiblesse des recherches sur les groupes d'intérêt en Suisse, notamment sur leur mode de fonctionnement interne, alors même qu'ils constituent des acteurs clés de la vie politique Suisse (Mach, 2014, 2015). Concernant les dernières recherches à ce propos en histoire, voir (Eichenberger, 2016) et en science politique (Eichenberger, 2017).

<sup>2</sup> À ce titre, la modeste bibliographie concernant « les associations de locataires » dans le *Dictionnaire historique de la Suisse* est significative voir :

<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/016475/2008-11-13/>

publique ou encore des ouvrages de doctrine juridique qui reviennent de manière chronologique sur les différentes étapes des législations analysées (Gaide et Defago Gaudin, 2014 ; Lachat et Grobet Thorens, 2019). Ainsi, je peux mentionner Stéphane Cuennet, Philippe Favarger et Philippe Thalmann qui présentent dans un ouvrage général sur la politique du logement en Suisse, l'évolution du droit du bail, en mentionnant notamment l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » déposée par l'Asloca Suisse à la fin des années 1990 (2002). Ou encore Michel Bassand et ses collègues qui analysent la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de construction de logements sociaux à la fin des années 1960, mentionnant dans ce contexte les débats relatifs à la libéralisation du secteur locatif (Bassand et al., 1984).

Je relève en dernier lieu que la littérature sur l'action collective en Suisse passe également sous silence le rôle des associations de locataires dans la vie politique (Giugni, 2014). Dans les années 1990, les recherches empiriques sur les mobilisations en Suisse ont été réalisées sous l'égide de la théorie des « nouveaux mouvements sociaux » prenant alors pour objet des mobilisations de type « post matérialiste » (écologiste, anti-nucléaire, féministe) et les analysant uniquement à partir de leurs modes d'action « protestataires » (Kriesi, 1995 ; Giugni, 1995, 2019). Dès lors, s'agissant du logement, plusieurs auteurs constatent l'existence d'une mobilisation sociale alors portée par des mouvements autonomes urbains, qui prennent de l'ampleur dans les années 1980, notamment dans les villes de Zurich, Genève, Lausanne ou encore Berne (Giugni, 1995 ; Zwicky, 1993). L'analyse de ces mobilisations à partir de sources médiatiques laisse ainsi dans l'ombre les associations qui ont spécifiquement recours au droit soit auprès des autorités politiques soit auprès de leurs membres, comme c'est le cas des associations de locataires. S'agissant des travaux sur les groupes d'intérêt en Suisse, ils se sont surtout concentrés sur leur rôle dans le processus décisionnel (Kriesi, 1998 ; Germann, 1996). Peu de recherches monographiques portent sur leur mode de fonctionnement interne, leurs membres ou encore leurs stratégies politiques (Mach, 2015). À ce jour, on peut citer les travaux de Pierre Eichenberger sur les organisations patronales (2016), ceux d'Alexandre Lambelet sur les organisations de retraité·e·s (2010, 2014) ou encore ceux plus anciens d'Andreas Giger sur les organisations environnementales (1981).

C'est pourquoi, en dehors des quelques ouvrages qui permettent d'éclairer une partie du contexte dans lequel prend place la cause en faveur des locataires, ce travail repose quasi exclusivement sur des données empiriques qui ont été récoltées à partir de la combinaison de deux enquêtes. La première, de type sociohistorique, s'est basée sur une analyse de sources documentaires à partir desquelles j'ai restitué les activités des associations de locataires dans les cantons romands, ainsi que leur implication dans l'évolution du droit du bail depuis la fin des années 1960. Cette démarche permet non seulement de rendre compte des conditions de formation et

de pérennisation des associations de locataires et de la cause qu'elles défendent en leur restituant une « épaisseur historique » (Michel, 2006, 13), mais aussi de réinscrire leurs pratiques actuelles dans leur historicité. La deuxième est une démarche de type ethnographique<sup>1</sup> impliquant une immersion au sein d'une association de défense des locataires, l'Asloca Vaud, ainsi qu'une participation de longue durée à ses activités routinières. Ma présence auprès des personnes qui font vivre l'association soit par leur activité bénévole ou salariée, soit par leur implication dans les instances de direction de l'organisation permet de saisir « par-delà ce qui transparait » (Lambelet, 2014, 21) des brochures de présentation de l'association, ce que sont en réalité les pratiques de défense des locataires – que cela soit sur le terrain politique ou judiciaire – ainsi que les différentes manières qu'elles ont de les investir.

En plus de combiner différentes méthodes, le dispositif d'enquête a été mis en place au niveau fédéral, cantonal et enfin local. Dans la mesure où le droit du bail est de la compétence de la Confédération, l'intervention des associations de locataires s'est en partie déroulée au niveau fédéral. Cependant, c'est au niveau cantonal que se sont constituées ces associations de locataires, où elles ont mis en place des activités en faveur de leurs membres et se sont engagées selon leurs ressources pour peser sur les législations cantonales en matière de logement. Et enfin, c'est au niveau local que sont dispensées dans le canton de Vaud les prestations juridiques en faveur des membres. Dans un souci de restituer les dessous méthodologiques de ma recherche, je vais d'abord présenter le choix de mon principal terrain d'investigation, avant de décrire plus précisément les conditions de production des données, aussi bien pour la démarche documentaire qu'ethnographique.

### *L'Asloca Vaud, un terrain favorable*

Cette recherche s'inscrit dans le prolongement d'un travail de mémoire réalisé en 2014 sous la direction de Bernard Voutat, qui portait sur la place du droit dans les associations de locataires à partir de l'analyse des activités des salariés d'une section locale de l'association vaudoise de défense des locataires (Métrailler, 2014). Cette première enquête revêt une dimension exploratoire pour le travail de thèse. Premièrement, mes analyses ont suscité des interrogations à propos de l'existence, au sein de la même organisation, de deux dimensions, l'une orientée vers l'action

---

<sup>1</sup> Les conditions de l'enquête « ethnographique » au sens de Stéphane Beaud et Florence Weber sont : l'absence de délégation durant l'ensemble du processus de recherche, l'enquête dans un milieu d'interconnaissance, le retour réflexif sur les conditions sociales de production des données et enfin la durée qui implique que le chercheur prenne au fil du temps « une place » au sein de son objet (2010 : 276, 277, 278).

politique, l'autre vers la défense juridique individuelle, qui semblaient *a priori* fortement déconnectées. Un constat qui m'a alors amenée à m'interroger sur les effets des services juridiques dans une organisation militante. Cette première ébauche m'a ainsi permis de construire une partie de la problématique relative à l'articulation, au sein d'une même organisation, entre des activités politiques visant la conquête de droits avec celles centrées sur l'application des droits dans une logique de soutien individuel aux membres. Deuxièmement, j'ai rapidement constaté les lacunes importantes dans la littérature à propos de la protection des locataires en Suisse et de l'implication des associations constituées autour de cette cause. Ce déficit d'intérêt pour cet objet m'apparaissait d'autant plus étonnant que la Suisse, contrairement à d'autres pays, compte une majorité importante de locataires et que l'Asloca Suisse constitue une des associations les plus importantes en termes de membres au niveau fédéral. Du reste, son action a transformé de façon assez considérable la politique du logement et a pesé de manière significative sur les rapports de force entretenus avec les milieux immobiliers. Troisièmement, mon travail de mémoire auprès des salarié·e·s d'une section locale a facilité mon accès au terrain. D'une part, j'avais déjà rencontré une partie des militant·e·s durant cette première enquête qui s'est étendue de septembre 2013 à mars 2014. D'autre part, l'organisation d'une séance de restitution de mon mémoire et les discussions qui ont suivi m'ont permis de nouer une relation de confiance avec des personnes clés au sein de l'association, ce qui favorisait l'élargissement de mon enquête de terrain auprès des autres instances de l'association cantonale et au niveau fédéral.

En parallèle de ces motifs liés à ma trajectoire de chercheuse, il s'avère que l'Asloca Vaud est un cas particulièrement stimulant pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans les associations de locataires en Suisse, et plus largement, dans les organisations politiques qui sont souvent également d'importantes prestataires de services (Lambelet, 2014 ; Mach, 2015 ; Schmitter et Streeck, 1999). L'association vaudoise constitue, depuis le début des années 1970, l'une des sections cantonales les plus dynamiques, tant par son implication dans la construction de la fédération romande des locataires, et par extension dans la politique fédérale, que par ses activités sur le plan cantonal. En effet, la section vaudoise jouit, depuis les années 1970, d'un important succès auprès des locataires du canton, notamment dans les régions urbaines<sup>1</sup>. Jusqu'au milieu des années 2000, c'est la section cantonale qui compte le nombre le plus important d'adhérent·e·s avec, à l'heure actuelle, près de 42'000 locataires affilié·e·s à l'une des sections locales actives dans le canton. Ce soutien populaire lui permet d'obtenir plusieurs succès politiques qui renforcent au niveau cantonal la protection des locataires reconnue au niveau fédéral dans le droit du bail. Ensuite, la section vaudoise compte également de manière récurrente parmi ses militant·e·s actif·ve·s des

---

<sup>1</sup> Près de 30'000 locataires sont affilié·e·s à la section de Lausanne, une commune qui compte près de 137'000 habitant·e·s, voir annexe 3 : effectif des associations de locataires par canton.

personnalités politiques engagées à gauche dans le parlement et le gouvernement cantonal. De fait, le canton de Vaud est doté de plusieurs législations qui facilitent l'accès des locataires à la justice, et d'une protection renforcée des locataires lors de travaux et transformations de logements<sup>1</sup>. Finalement, la manière dont s'organise l'aide juridique aux locataires combine les deux modèles présents dans les différentes sections cantonales : l'un est tourné vers la prise en charge des membres et l'autre se caractérise davantage par une volonté d'autonomisation des locataires dans une logique dite d'*empowerment*. Dès lors, le terrain vaudois s'avère particulièrement favorable pour mettre à jour les mécanismes qui se jouent dans l'une et l'autre solution adoptée par les différentes associations. En définitive, que cela soit par ses propriétés organisationnelles, ses ressources militantes ou encore ses modes d'action, l'Asloca Vaud constitue un cas particulièrement stimulant pour rendre compte de l'articulation entre la conquête du droit et le recours routinier au droit.

### *Analyse documentaire, le croisement des sources*

L'analyse documentaire m'a permis de restituer le contexte politique et social dans lequel prend place l'émergence de la cause en faveur des locataires dans les cantons romands, ainsi que de mettre en perspective les logiques relatives à la construction, puis à la consolidation d'associations de locataires dans un véritable groupe d'intérêt intégré dans les arènes décisionnelles au niveau fédéral. Afin de rendre compte des dynamiques à l'œuvre entre les associations de locataires d'une part et les autorités politiques d'autre part, j'ai croisé et confronté différents types de sources<sup>2</sup>.

J'ai dépouillé l'ensemble des numéros du journal *Droit au logement* que les associations de locataires des cantons romands éditent depuis 1975. L'analyse de ces 224 numéros m'a permis de recenser leurs interventions politiques, les activités qu'elles mettent en place en faveur de leurs membres et plus largement la manière dont elles conçoivent la défense des locataires à travers leurs revendications. J'ai ensuite confronté ces informations aux archives fédérales concernant les réformes législatives en matière de droit du bail (feuille fédérale, rapport de l'Office fédéral du logement, débats parlementaires) afin d'analyser, avec plus de précision, la fabrique de la loi et les interactions qui se jouent entre les autorités politiques et les diverses organisations qui prennent part à ses réformes. Ensuite, pour saisir, à partir

---

<sup>1</sup> Loi vaudoise sur la juridiction en matière de bail (LJB) du 9 novembre 2010 ; Loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués du 11 décembre 1989 (LAAL) ; Loi vaudoise concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) du 4 mars 1985.

<sup>2</sup> Le détail se trouve dans la bibliographie des sources.

d'un autre point de vue, les enjeux et les débats autour de ces révisions législatives, je me suis appuyée sur les dossiers de presse, mis à disposition par le pôle documentaire sur la vie politique, sociale et économique en Suisse de l'Université de Lausanne (Viedoc), concernant les différentes votations populaires relatives aux révisions successives du droit du bail.

J'ai également documenté les activités internes des associations de locataires à partir de leurs archives privées non classées que les différentes associations ont mis à ma disposition. Au niveau suisse, l'association nationale est relativement récente (2010) et ses responsables m'ont permis d'accéder aux documents relatifs à sa constitution et à son fonctionnement interne depuis cette date. L'archivage des documents relatifs à la faîtière romande repose essentiellement sur la responsabilité du ou de la secrétaire général·e, qui ont, pour la plupart, détruit les documents relatifs à leur fonction au sein de la Fédération romande des locataires (FRL). Par conséquent, malgré mes demandes, je n'ai pu disposer d'aucun de ces documents. Au niveau cantonal, la secrétaire générale a mis à ma disposition les archives non classées du comité cantonal, instance dirigeante de l'association vaudoise, qui comprenaient une dizaine de classeurs dans lesquels avaient été conservés les procès-verbaux décisionnels des Assemblées générales, la liste des membres, les budgets d'exploitation ainsi que les rapports d'activité de l'association. Ces sources documentaires ont été complétées par des entretiens auprès des anciens dirigeants des sections vaudoises et genevoises, de la faîtière romande et suisse (voir ci-dessous).

### *Une présence au sein des associations de locataires*

La seconde démarche allie observations et entretiens sociologiques au sein des trois niveaux (fédéral, cantonal et local) d'action des associations de locataires. Elle m'a permis de saisir les activités de défense des locataires du point de vue des militant·e·s et des salarié·e·s, ainsi que leur action dans les arènes politiques et judiciaires. Toutes les séquences d'observation ont soigneusement été consignées dans des carnets de terrain que j'ai régulièrement annotés durant les périodes de présence sur le terrain. Les entretiens de type semi-directif ont tous été enregistrés et entièrement retranscrits. Le détail des séquences d'observation et la présentation des personnes avec lesquelles j'ai réalisé des entretiens se trouvent dans les annexes 1 et 2 du présent travail.

Mon implication auprès des associations de locataires – principalement la section vaudoise et dans un second temps l'association nationale – s'est étendue de janvier 2015 à juin 2017. Durant cette période, j'ai suivi une partie de leurs activités routinières tout en assistant à des événements ponctuels qu'elles organisaient ou auxquels participaient ses militant·e·s et/ou salarié·e·s. Ces séquences d'observation directes (Chauvin et Jounin, 2010) m'ont permis « d'accéder aux

pratiques non officielles [...] ces multiples aspects implicites contenus dans les pratiques les plus banales auxquels l'individu engagé dans ces actes ou instruit par l'habitude, ne prête pas attention » (Schwartz, 1993, 268). Ainsi, participer au quotidien du comité cantonal, puis à celui des services de consultations juridiques m'a permis de saisir à la fois les dynamiques internes à l'association et les contraintes auxquelles sont confrontés les individus engagés dans la défense des locataires autant sur le terrain politique que juridique. Au final, cela m'a donné accès aux discours, aux pratiques et aussi aux interactions entre les personnes engagées dans les litiges entre locataires et bailleurs, des éléments qui constituent la substance de la vie associative.

La méthode de l'observation directe amène à réfléchir au « paradoxe de l'observateur », paradoxe selon lequel l'étude d'un groupe social demande qu'il soit observé, alors que l'observation a des effets sur ce même groupe (Schwartz, 1993, 271). Toutefois mon expérience du terrain m'indique, tout comme l'ont argumenté bien d'autres avant moi, que le poids du quotidien pèse davantage sur les individus que la présence d'une observatrice (Schwartz, 1993, 278). Par ailleurs, pour contrer ce paradoxe, l'explicitation des conditions de l'observation permet également de replacer les données récoltées dans leur contexte et ainsi d'analyser les effets de la présence d'un observateur (Chauvin et Jounin, 2010, 144).

Tout au long de l'enquête, j'ai également eu une position d'observatrice participante en m'engageant une fois par mois comme bénévole pour les consultations juridiques dispensées un soir par semaine dans la section de Lausanne, une activité que j'avais déjà commencée lors de mon enquête de terrain en 2013 et qui s'est prolongée jusqu'au printemps 2016. Je souhaitais à la fois comprendre et éprouver moi aussi les aspects techniques du travail de consultant·e et du maniement du droit du bail tout en donnant en retour du temps que les personnes engagées dans l'association me consacraient. Cette activité consistait à recevoir des locataires pour une consultation juridique d'une trentaine de minutes. Nous étions quatre bénévoles à être présent·e·s et la soirée était supervisée par un·e salarié·e·s de l'association. Dans le but de compléter mes connaissances en droit du bail, j'ai également suivi durant un semestre un cours dispensé par le professeur Philippe Conod dans le cadre du Master en droit social de l'Université de Neuchâtel.

Ma participation aux activités de l'Asloca Vaud s'est déroulée en deux temps. Dans un premier temps (septembre 2016 à mai 2017), j'ai intégré, pendant plusieurs mois, les instances dirigeantes de l'association en participant aux séances du comité cantonal, du bureau du comité chargé des affaires courantes de l'association et aux assemblées des délégué·e·s. J'ai été reçue en qualité d'invitée et avais accès au même titre que les autres participant·e·s aux convocations et aux autres documents discutés lors de ces séances. À cette occasion, je suivais également les membres du

comité lors d'événements ponctuels (débat, récoltes de signature, participation aux instances nationales).

Les conditions d'observation éclairent la manière dont j'étais perçue par les membres de l'association durant mon enquête. Lors des séances du comité cantonal, qui réunissaient entre vingt et trente personnes, aucune place spécifique ne m'était attribuée. Une fois la séance commencée, le nombre suffisant de participant·e·s permettait rapidement d'invisibiliser ma présence autour de la table. À l'instar de la plupart des membres du comité, je prenais des notes, de sorte que mon activité ne semblait pas étrangère à celle des autres personnes présentes. Durant les séances, il m'arrivait d'avoir des échanges informels avec les personnes assises à mes côtés. La majorité d'entre eux et elles avait une attitude très chaleureuse à mon égard en me proposant d'éclaircir certains points ou alors en me commentant, parfois pendant les réunions elles-mêmes, les enjeux des discussions en cours. D'une manière générale, leur comportement démontrait une grande confiance à mon égard. J'ai par exemple pu faire enregistrer une séance entière du comité cantonale alors que j'étais absente ce jour-là. Par ailleurs, ma posture externe permettait à certain·e·s de rappeler ou de justifier leur position après les débats.

Les séances du bureau réunissant entre cinq et sept personnes, ma présence aurait pu paraître *a priori* plus dérangeante. Cependant, je suis parvenue au fil de l'enquête à établir des liens privilégiés et de confiance avec la plupart de ces personnes. Ce fut par exemple le cas avec la secrétaire cantonale, que j'ai eu l'occasion de côtoyer à de multiples occasions lors des activités organisées par l'Asloca Suisse, mais aussi avec la vice-présidente, avocate que j'ai pu accompagner lors de plusieurs audiences. Si j'ai pu assister aussi librement aux activités de l'Asloca Vaud et dans des conditions qui me permettaient de me sentir suffisamment à l'aise pour prendre des notes, interagir avec les personnes présentes en leur posant des questions et parfois en leur soumettant mes analyses, c'est aussi grâce à la réalisation d'une enquête de terrain « en deux temps », c'est-à-dire entrecoupée par une restitution intermédiaire auprès des enquêté·e·s.

Comme je l'ai précisé ci-dessus, c'est dans le cadre de mon mémoire de Master que je suis entrée en contact avec l'association. Dans un premier temps, j'avais sollicité la secrétaire générale pour participer aux activités du comité cantonal. À cette époque, l'accès au comité cantonal m'avait été catégoriquement refusé, malgré mon insistance ainsi que les garanties données par mon directeur de mémoire qui connaissait personnellement la secrétaire générale, avec qui il avait fait ses études de science politique. C'est ainsi que je me suis redirigée vers les services juridiques de l'association, où j'ai eu l'autorisation de suivre le travail des salarié·e·s et de m'entretenir avec eux et elles dans le cadre d'entretiens semi-directifs. À l'issue de mon enquête, j'ai organisé une séance de restitution à laquelle j'ai convié l'ensemble des salarié·e·s de la section de Lausanne, ainsi que la secrétaire générale et le président de l'association, que j'avais également sollicité pour un entretien. J'ai

alors présenté les résultats de ma recherche, insistant notamment sur les apports de ma perspective historique qui venait combler l'absence de travaux sur les associations de locataires en Suisse et donc également dans le canton de Vaud. À leur demande, je leur ai fourni un exemplaire du mémoire. Quelques mois après cette présentation, je suis revenue auprès de cette dernière pour lui exposer mon projet de thèse, qui visait à élargir ma première enquête, notamment aux activités politiques de l'association. J'avais par ailleurs déjà recroisé cette personne à des événements publics organisés par l'Asloca Vaud, ainsi que lors du centenaire de l'Asloca Suisse. J'ai cette fois-ci obtenu son accord de principe, sous condition de présenter plus précisément les objectifs ainsi que les modalités de réalisation de ma recherche auprès des membres du bureau. À l'issue de cette présentation et d'une discussion concernant notamment l'usage des données et la confidentialité des échanges au moment de l'enquête de terrain, j'ai obtenu le soutien des membres du bureau, puis l'accord du comité cantonal. En définitive, l'accès au terrain puis les conditions favorables de réalisation de l'enquête au sein des instances politiques de l'association ont été rendus possibles par la réalisation d'un travail de mémoire et d'une présence sur le temps long au sein de l'association. Ces éléments m'ont permis de construire des relations de confiance avec de nombreuses personnes engagées au sein de l'association et de rendre légitime ma position de chercheuse, qui s'appuya sur la présentation de résultats intermédiaires.

Cette enquête en deux temps m'a également permis de faciliter le deuxième volet de mon enquête, qui porte quant à lui sur les activités des services juridiques. En effet, dans un deuxième temps (mars à juin 2017), j'ai suivi les activités des salarié·e·s des sections locales qui, dans le canton de Vaud, organisent et dispensent les prestations juridiques aux membres, essentiellement des consultations juridiques et l'assistance devant les instances de conciliation. En parallèle de ces activités routinières, j'ai également accompagné ces personnes lors de formations professionnelles (séminaire du droit du bail organisé par l'Université de Neuchâtel) ou de rencontres entre consultant·e·s et mandataires défendant les locataires organisées par l'association cantonale et nationale (Forum du Fond d'appui judiciaire, journée stratégique de l'Asloca Suisse).

Les séquences d'observation des consultations juridiques se déroulaient sur une demi-journée ou une journée entière durant laquelle je suivais le travail d'un·e consultant·e recevant, en règle générale, entre cinq et neuf locataires. Les consultations juridiques prenaient place dans les bureaux des salarié·e·s où j'occupais une place d'observatrice, soit au fond de la pièce, soit directement à côté du ou de la consultant·e, qui prenait le temps de commenter à mon intention les documents et plus largement les conseils donnés au fil de la consultation. La majorité des séquences d'observation se sont déroulées dans la section de Lausanne, où j'ai pu nouer, au cours de l'enquête, des contacts privilégiés avec certain·e·s consultant·e·s, notamment en raison de la durée de ma présence sur le

terrain. Bien que je n'aie été présente que de manière discontinue dans les locaux de l'association, j'étais connue depuis 2013, soit depuis plus de quatre ans. Les séquences d'observation dans les autres sections locales du canton – Vevey, Montreux, la Broye et Nyon – se sont généralement étendues sur deux journées au cours desquelles le ou la responsable de la section me présentait le fonctionnement des bureaux. Je participais à une demi-journée de consultation et réalisais ensuite un ou plusieurs entretiens avec les consultant·e·s.

En plus de la consultation juridique, les consultant·e·s accompagnent également les locataires devant les instances de conciliation plusieurs fois par semaine. Généralement, ils et elles prennent en charge des demi-journées à la préfecture, enchaînant ainsi deux à quatre audiences de conciliation. Ces audiences ne sont pas publiques, mais j'ai obtenu régulièrement l'autorisation du ou de la préfet·ète en charge de cette instance. J'ai ainsi pu assister à dix demi-journées d'audience avec des consultant·e·s de la section de Lausanne. Selon leur disponibilité, nous avons rendez-vous avant l'arrivée des premiers locataires, afin que je puisse être informée des principaux aspects de l'affaire à laquelle j'allais assister. Ce dispositif me permettait d'observer la préparation des locataires en amont de l'audience, de suivre l'audience et d'assister aux discussions entre les consultant·e·s et les locataires lors des suspensions d'audience. Suite à une entrevue avec le préfet du district de Lausanne, j'ai également assisté à une matinée d'audience, en me situant cette fois-ci du point de vue du travail effectué par les membres de cette instance, soit le préfet lui-même et deux assesseurs, l'un représentant les locataires et l'autre les milieux immobiliers.

Cette présence sur la durée dans les différents lieux de la vie associative – service juridique, séances du comité, formations et rencontres entre mandataires – m'a également permis de rencontrer des avocat·e·s, dont une partie de l'activité professionnelle consiste à défendre des membres de l'association devant les instances judiciaires. J'ai ainsi accompagné quatre avocat·e·s dans sept audiences au Tribunal des baux et loyers. Ici aussi, la disponibilité de ces personnes ainsi que celle des locataires m'a également permis de suivre la préparation des audiences et leur déroulement au Tribunal.

Le suivi des activités des membres du comité cantonal et des consultant·e·s m'ont permis de participer aux activités que l'Asloca Suisse organisait en faveur des sections cantonales. En outre, j'ai tenu à entrer directement en contact avec les responsables de l'instance nationale. J'ai ainsi participé à une série d'événements et d'activités organisées par la faïtière nationale en faveur de ses membres (journée de formation professionnelle, rencontre entre responsables des sections cantonales, séances consacrées à la stratégie dans les institutions judiciaires, visite d'une section cantonale). J'ai également passé trois jours dans les locaux de l'Asloca Suisse, accompagnant alors les trois salariés du secrétariat lors du lancement de la récolte de signatures pour l'initiative populaire « Davantage de logements abordables ». La

participation à ces différents événements m'a permis de rencontrer de nombreuses personnes, salariées ou bénévoles, travaillant dans les différentes sections cantonales et ainsi de mesurer l'hétérogénéité des sections cantonales.

Au final, concernant surtout ma présence dans la section vaudoise, je rejoins les propos d'Olivier Schwartz lorsqu'il évoque le temps et la durée comme étant deux facteurs « de banalisation de l'ethnographe » (1993, 278). Ma présence régulière dans les locaux de l'association, depuis 2013 déjà, m'a permis d'intégrer de manière familière les instances décisionnelles (comité cantonal, bureau) dans la mesure où j'avais déjà eu régulièrement des contacts interpersonnels avec la plupart des participant·e·s et entretenais avec d'autres des relations amicales. Les échanges parfois conflictuels auxquels j'ai assisté ou les remarques de surprise concernant ma présence à la fin de certaines réunions (« Ah tu es là, je ne t'avais même pas vue ») manifestent vraisemblablement ma capacité à me faire « oublier » de certain·e·s participant·e·s. Pour ce qui est des consultations juridiques, dans la plupart des cas j'ai été présentée auprès des locataires en tant que « bénévole en formation ». Ce rôle, que m'attribuaient volontiers les consultant·e·s, m'a permis de suivre le déroulement des séances du point de vue de leurs pratiques, tout en prenant des notes et en les questionnant à la fin de chaque rendez-vous.

À côté de ces séquences d'observation, j'ai mené quarante-cinq entretiens de type semi-directif me permettant de rendre compte non seulement des logiques d'engagement au sein de l'association, des pratiques de défense des locataires, que cela soit sur le terrain politique ou judiciaire, mais aussi des représentations, valeurs et rapport au monde des individus (Demazière, 2008 ; Gottraux et Péchu, 2011). Je peux distinguer quatre catégories d'entretiens. Une première série a été réalisée avec les personnes qui ont assumé des responsabilités importantes au sein de la FRL depuis 1972, la plupart d'entre elles ayant en outre joué un rôle majeur dans la constitution des associations dans les cantons de Vaud et de Genève. Ces récits constitués de « souvenirs, mais aussi de leur mise en perspective, de réflexions et d'évaluations rétrospectives » (Bertaux, 2006, 71) sont le produit d'une sélection et d'une réinterprétation qui m'informent sur la manière dont les individus, dépositaires de cette histoire, d'une part pensent cette dernière, et d'autre part véhiculent cette histoire au sein de l'association. Cependant, croisés avec les sources documentaires, ces récits m'ont permis de faire la lumière sur les dynamiques à l'œuvre au moment du développement des associations de locataires, ainsi que de leur implication dans la législation fédérale en matière de protection des locataires, mais aussi à saisir les trajectoires et les profils des personnes impliquées dans ces processus.

Une deuxième série d'entretiens visaient les membres du comité cantonal qui exercent une fonction de responsabilité, dans la direction de la faîtière cantonale ou dans les sections locales. La troisième est celle réalisée avec les salarié·e·s des sections locales travaillant au sein des services juridiques, ainsi qu'avec les

avocat·e·s assurant, dans le cadre de leur activité professionnelle, la défense des locataires dans les instances judiciaires. Les entretiens réalisés avec les salarié·e·s ou militant·e·s de l'Asloca Vaud suivent une démarche identique. D'abord, ils s'inscrivent dans le cadre de ma présence sur le terrain, ce qui me permettait d'atténuer le moment « d'intrusion » que constitue l'exercice de l'entretien (Demazière, 2008, 20) dans la mesure où j'avais pu faire connaissance avec les personnes et échanger lors de discussions informelles. Du reste, assister aux pratiques, c'est se donner la possibilité de faire parler les personnes sur des situations concrètes et d'aborder ainsi indirectement les questions de leur rapport au rôle, aux locataires ou à leur pratique au sein de l'association. Les entretiens débutaient par une consigne générale à propos de l'entrée au sein de l'association, ce qui me permettait de revenir plus largement sur leur parcours personnel à la fois au niveau professionnel, et pour certain·e·s politique. Ensuite, la deuxième partie de l'entretien se focalisait sur les activités de défense de locataires au sein de l'association qu'elles soient bénévoles ou salarié·e·s, dans le cadre des instances décisionnelles ou des services juridiques. Il s'agissait d'abord de documenter ces pratiques (que font-ils·elles dans leur quotidien, comment s'organise le travail) puis de les entendre sur la manière dont ils·elles se positionnent au sein de l'association, à l'égard des locataires qu'ils·elles renseignent, des activités politiques entreprises par l'association ou encore des logiques de fonctionnement des institutions judiciaires. Ces questions qui mettent au final en perspective les caractéristiques sociales des individus, leurs trajectoires au sein de l'association avec leurs conceptions de la défense des locataires, du droit ou encore de l'univers politique.

Enfin, j'ai interrogé des personnes (locataires et avocat·e·s) impliquées dans deux affaires particulièrement saillantes et conflictuelles de résiliations collectives de baux, qui se sont poursuivies dans l'arène judiciaire jusqu'au tribunal fédéral. Ces entretiens m'ont notamment permis de mieux comprendre la façon dont les locataires perçoivent les opportunités aussi bien que les contraintes d'une procédure longue et à l'issue incertaine, reposant dans les deux cas sur des considérations juridiques et procédurales particulièrement complexes.

Au final, je me suis efforcée de mobiliser l'ensemble de ces matériaux au fil des six chapitres constituant cette thèse, m'attachant à les articuler les uns aux autres. C'est ainsi notamment que les sources documentaires ont pu être complétées par des données tirées des entretiens et d'une analyse de certains parcours biographiques, lorsqu'il s'agissait de rendre compte de l'évolution historique de l'Asloca au niveau national. L'analyse de certains parcours biographiques combinée avec les entretiens a été particulièrement utile pour comprendre le rapport que les personnes entretiennent à l'égard de l'association et au rôle qu'ils·elles y ont joué historiquement ou qu'ils·elles y jouent à l'heure actuelle (dirigeant·e·s, salarié·e·s, bénévol·e·s, militant·e·s, avocat·e·s). Les observations ont, quant à elles, été sollicitées pour donner à voir l'activité au quotidien des personnes impliquées à

tous les niveaux de l'association. Il s'agissait ici de partir plus spécifiquement des pratiques plus que des discours tenus dans les entretiens afin de comprendre de façon approfondie certains de ces écarts. Ce croisement des sources permet au final de mieux saisir ce qui constitue le fil rouge de ce travail, soit l'ambivalence du droit, à partir des tensions qu'elle génère aux différents niveaux des activités de l'association.

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

D'une mobilisation sociale à un groupe d'intérêt :  
la transformation d'une cause à la lumière des  
usages de la démocratie directe en Suisse

---



# Introduction

S'intéresser à la conquête des droits par les associations de locataires suppose d'abord d'en restituer les conditions politiques et sociales (Agrikoliansky, 2010). Cependant, le propos de cette première partie ne s'arrête pas là. À travers cette démarche, c'est plus largement les ressorts de la transformation de la cause des locataires et des législations qui les concernent que je mets en avant, et ce au prisme de la littérature sur les usages de la démocratie directe en Suisse, attendu que ces instruments constituent une stratégie politique reposant largement sur le droit.

L'émergence de la cause des locataires se situe à la fin des années 1960. Face à la volonté des autorités politiques de libéraliser le secteur locatif, une coalition portée par le Mouvement populaire des familles (MPF) – une organisation ouvrière proche des milieux chrétiens – dépose une initiative populaire revendiquant « un droit au logement ». Bien que ce texte échoue de justesse dans les urnes en septembre 1970<sup>1</sup>, se structure à la faveur de la campagne un réseau d'associations de locataires qui mettent en place des prestations juridiques pour leurs membres au sein des cantons et poursuivent leur mobilisation en faveur des droits des locataires sur le terrain de la démocratie directe au niveau fédéral. L'usage répété de l'initiative populaire leur permet d'obtenir en 1990 des dispositions de protection des locataires dans le droit du bail. Gagnant progressivement en légitimité grâce à une implication de plus en plus forte de leurs instances dirigeantes au sein du parlement, la capacité de mobilisation de leurs membres toujours plus nombreuses ou encore une expertise en matière de droit du bail, ces associations constituent aujourd'hui un groupe d'intérêt structuré au niveau fédéral, dont la dernière initiative populaire a été soumise au corps électoral en février 2020<sup>2</sup>. La trajectoire de la cause des locataires interroge à plusieurs égards : comment émerge une revendication en faveur d'un droit au logement et comment expliquer sa transformation, une fois qu'elle a été prise en charge par un groupe d'intérêt d'envergure nationale ? Quel rôle jouent les instruments de la démocratie directe et plus largement le recours au droit comme mode d'action dans ce processus ?

---

<sup>1</sup> Votation populaire du 27 septembre 1970. L'initiative populaire est rejetée par 51,1% du corps électoral et 12 cantons ainsi que deux demi-cantons (FF1970 II 1535).

<sup>2</sup> L'initiative « Davantage de logements abordables », visant à favoriser la construction de logement par le développement de coopérative d'habitations est rejetée par 57,1% du corps électoral, 16 cantons et cinq demi-cantons.

En préambule des trois premiers chapitres portant sur les ressorts de la transformation de la cause des locataires dans une perspective historique<sup>1</sup>, il me faut revenir sur les débats qui ont structuré la littérature suisse à propos de la démocratie directe et la manière dont la sociologie des mouvements sociaux (et plus particulièrement celle relative aux usages sociaux du droit) peut enrichir mon analyse.

En Suisse, je l'ai esquissé précédemment, avec l'initiative populaire et le référendum facultatif (au niveau fédéral et dans les cantons), les organisations bénéficient de plusieurs mécanismes institutionnels leur permettant de participer aux processus décisionnels. Ces droits dits « populaires » ont surtout été analysés sous l'angle de leurs effets sur le système politique (Papadopoulos, 1998, 2001). Dans cette perspective néo-institutionnaliste, ils constituent tous deux une source de pression importante pour le système politique : une « surcharge du système » s'agissant de l'initiative et un « risque élevé de blocage » en ce qui concerne le référendum. En d'autres termes, des difficultés de gouvernance auxquelles les élites politiques ont dû répondre (Linder, 2002). De ce constat émerge alors la thèse de Neidhart (1970) selon laquelle le référendum est à l'origine d'une série de mécanismes institutionnels d'intégration des oppositions aux processus décisionnels, dont celui de la longue phase pré-parlementaire qui permettrait de régler les conflits, trouver des compromis et diminuer la probabilité d'un scrutin populaire (Sciarini, 2014). Dans cette optique, l'existence du référendum agit comme une « épée de Damoclès » au-dessus du processus décisionnel et de son personnel dirigeant. Ce mécanisme aurait amené le système politique suisse à se transformer en une « démocratie de négociation » se caractérisant par une attitude consensuelle des autorités politiques, ainsi que par la cooptation généralisée des oppositions, au point même d'avoir intégré les principales forces politiques au sein du gouvernement (Neidhart, 1970 ; Papadopoulos, 1998 ; Sciarini, 2014).

En parallèle de ce questionnement qui porte sur le système politique, il existe une autre manière d'envisager l'analyse des instruments de la démocratie directe en Suisse, relative cette fois aux effets qu'ils engendrent sur les acteur·rice·s qui s'en saisissent. Cette question, qui relève davantage d'une analyse relative à la sociologie des mouvements sociaux, a été posée par plusieurs auteurs dans les années 1990. Il en émerge un double point de vue (Banaszak, 1991 ; Eppel-Gass, 1991 ; Giugni, 1995). D'un côté, les instruments de la démocratie directe auraient un impact négatif sur les mouvements sociaux, de l'autre, ils engendreraient des effets indirects positifs sur les mobilisations.

Tenant de la première perspective, Ruedi Eppel-Gass (1991) identifie les effets de la démocratie directe à partir de l'analyse de ses usages par le mouvement ouvrier et le mouvement pacifiste. Selon lui, ces instruments réduisent le potentiel contestataire de ces mouvements. Ils produisent d'abord des effets sur leurs revendications, qui se trouvent ainsi peu à peu déradicalisées et fragmentées dans des objectifs limités ne

---

<sup>1</sup> Une chronologie concernant l'histoire des associations de locataires et l'histoire du droit du bail se trouve en annexe 7 (*infra*, p. 458).

visant plus de transformations sociales et économiques profondes. Par ailleurs, les mouvements atténuent leurs argumentaires afin de se conformer aux impératifs des campagnes de votation de façon à réaliser les meilleurs scores possibles. Ensuite, ces instruments ont également des effets sur la structure des organisations qui, pour récolter les signatures et répondre aux sollicitations des autorités politiques, finissent par se bureaucratiser et concentrer leur action sur le processus de décision au niveau fédéral, et cela au détriment de la mobilisation des individus engagés dans la cause. Enfin, l'engagement dans une campagne référendaire mobilise les ressources des mouvements et dicte leur agenda politique, ce qui les empêche alors de s'engager dans d'autres modes d'action. Résumant cette approche, Bernard Voutat précise :

« si les mouvements sociaux font régulièrement usage de l'opportunité politique que constituent les droits populaires, ils s'exposent en retour au risque de réduire leur répertoire d'action aux procédures institutionnalisées et aux objets susceptibles d'être traités par le champ politique. Ils risquent en bref de se cantonner dans des démarches impliquant un certain degré de bureaucratisation interne et d'intégration au sein de ce champ, dans lequel ils parviennent à se faire reconnaître pour autant qu'ils en acceptent certaines des règles » (2005, 211-212).

La recherche sur les mouvements féministes en Suisse de Lee Ann Banasaka (1996) va dans le même sens. Selon elle, la concentration de la lutte pour le suffrage féminin sur le terrain de la démocratie directe (avec plusieurs dizaines de votations dans les cantons dès la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle et deux au niveau fédéral, en 1959 et en 1971) aurait empêché la mise en place de modes d'action plus contestataires.

De son côté, Marco Giugni (1991, 1995) permet de nuancer ces analyses en relevant que, malgré les opportunités offertes par le système politique, les mouvements sociaux ont au final assez peu recours à ces instruments. Ses observations montrent que ce sont d'abord les organisations manifestant un certain niveau d'institutionnalisation qui s'en saisissent au premier chef, à l'instar des syndicats, des partis politiques ou encore des organisations écologistes structurées au niveau fédéral, tel que le WWF (1991). Il poursuit cependant son analyse en pointant les effets positifs qu'engendre le lancement d'une initiative ou d'un référendum et la votation populaire pour les comités *ad hoc* qui ont mobilisé ces instruments. Selon lui, la récolte de signatures ainsi que la campagne précédant la votation permettent la concentration et la multiplication d'activités qui rendent alors ces mouvements visibles dans l'espace public. En outre, ces instruments favorisent la constitution de réseaux de militant·e·s ou d'organisations, qui ont tendance à se pérenniser à l'issue des scrutins et parfois même à s'institutionnaliser sur le long terme, comme ce fut le cas des organisations écologistes (Giugni, 1991). Cet auteur relève enfin les impacts substantiels qu'engendrent le lancement d'une initiative. Quand bien même un nombre restreint d'initiatives sont acceptées en votation populaire, elles engendrent souvent indirectement des législations (notamment dans le cadre de contre-projets élaborés par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérales) et permettent d'inscrire durablement la mise à l'agenda de certaines thématiques. D'autres recherches ont également relevé

que l'usage des instruments de la démocratie directe n'empêchait pas le recours à d'autres modes d'action (Kriesi et Wisler, 1996).

De cette littérature, je retiens d'abord le caractère ambivalent des instruments de la démocratie directe. D'un côté, ils constituent un point d'appui pour porter des revendications, mais de l'autre ils façonnent en retour les mouvements qui les portent. Que cela soit considéré sous un angle normatif comme positif ou négatif, ces travaux s'accordent sur le fait qu'ils favorisent « l'institutionnalisation des mouvements et de leurs revendications » (Giugni, 2014, 405). Une fois ce constat posé, il reste que ces travaux invitent à envisager d'une manière approfondie les mécanismes par lesquels se traduit cette institutionnalisation (pour le meilleur ou pour le pire, mais ce n'est pas ma perspective) au sein même des organisations. En effet, s'appuyant surtout sur des sources médiatiques et analysant les mobilisations à partir de leurs modes d'action visibles dans l'espace public (Giugni, 1995, 2019), ces travaux n'accordent pas toujours une attention suffisante aux ressorts de l'ambivalence de la démocratie directe sur les organisations qui s'en saisissent.

C'est pourquoi il faut me tourner vers une littérature plus récente, qui analyse de manière relationnelle les propriétés internes des organisations en regard de leur insertion dans un contexte institutionnel et politique singulier. C'est notamment le cas des travaux d'Alexandre Lambelet (2010) sur les organisations de défense de retraité·e·s qui portent une attention spécifique à leur « devenir organisationnel » et à ses déterminants. Lambelet montre d'abord de quelle manière l'État, ou plus précisément les différentes administrations auxquelles se confrontent ces organisations, pèse sur leurs formes organisationnelles. Il évoque en particulier « des contraintes directes » (comme des subventions), des invitations à participer à des procédures de consultation et l'octroi ou non du statut d'association « représentative », mais aussi les différentes législations qui déterminent plus largement les conditions de vie et le statut juridique des retraité·e·s (Lambelet, 2010, 75). Ensuite, en s'appuyant sur la notion « d'isomorphisme organisationnel » (Powell et DiMaggio, 1983), processus selon lequel « les groupements nouvellement créés reproduiraient pour une large part des modèles déjà existants » (Lambelet, 2010, 82), il relève l'importance d'analyser également les autres organisations ainsi que le parcours des personnes qui s'y investissent. En effet, la reproduction des modèles organisationnels serait favorisée par les contraintes que posent les règles institutionnelles, mais aussi par l'attitude des membres fondateur·ice·s qui, dans un contexte d'incertitude, reproduiraient des modèles et méthodes de travail connus ou éprouvés (Lambelet, 2010, 82).

Dans le but de saisir les ressorts de la trajectoire organisationnelle des associations de locataires, l'analyse de Lambelet m'invite alors à porter une attention particulière non seulement aux mécanismes institutionnels formels, mais aussi aux réactions des un·e·s et des autres, c'est-à-dire aux interactions entre les associations de locataires et leurs interlocuteur·rice·s, et cela dans une perspective diachronique. Il peut s'agir tantôt des membres du Conseil fédéral ou du Parlement, tantôt de l'administration fédérale et plus largement des autres organisations qui s'investissent sur les questions du logement, des organisations concurrentes, des partis politiques ou encore des

organisations défendant les propriétaires et les milieux immobiliers. Une telle perspective implique en outre de considérer les effets de la législation qui conditionne à la fois la situation des locataires au nom desquel·le·s s'engage l'association et les conditions de la défense individuelle des membres qui constitue l'activité centrale des sections cantonales.

À côté de ce premier déplacement, qui se situe au niveau « meso » de l'organisation, la sociologie des mouvements sociaux insiste également sur l'importance de placer le regard sur les personnes qui investissent les mobilisations et plus particulièrement, selon ma problématique, sur les professionnel·le·s du droit engagés dans cette cause des locataires (Agrikoliansky *et al.*, 2010 ; Lambelet, 2010 ; Péchu, 2006 ; Willemez, 2020). En effet, l'usage de la démocratie directe implique de disposer de compétences spécifiques permettant la transposition de revendications dans des règles constitutionnelles ou législatives et l'engagement dans des procédures institutionnelles encadrées par le droit et les autorités politiques. À côté des compétences spécifiques liées à leur profession, c'est plus largement leurs caractéristiques sociologiques qui doivent être prises en considération dans la mesure où elles leur confèrent des dispositions à l'action militante ou encore une position dans le « champ organisationnel » (Fillieule et Pudal, 2010, 176). En outre, l'existence des instruments de démocratie directe n'implique pas leur usage systématique, qui dépend également de la manière dont les individus les perçoivent. Comme le précise Cécile Péchu, « un contexte politique est perçu comme plus ou moins favorable en fonction de ce qu'il est, mais aussi en fonction des caractéristiques des groupes et des individus qui le perçoivent, et en ce sens l'étude des schèmes de perception des acteurs doit occuper le tout premier plan » (2006, 69). C'est donc un second déplacement que je propose en intégrant dans la compréhension de la trajectoire de la cause des locataires une focale plus particulière sur les propriétés des membres de ces associations ainsi que sur la manière dont ils·elles envisagent la défense de la cause.

Ces deux dimensions peuvent être abordées à partir de la notion de « carrière » développée par la sociologie du militantisme (Fillieule, 2001). Ce modèle d'analyse articule en effet l'histoire individuelle des personnes avec celle des organisations dans lesquelles ils·elles sont pris·e·s (Fillieule et Pudal, 2010, 171). Cette analyse permet alors de penser ensemble la position objective d'un individu et ses représentations subjectives, tout en prenant en considération des processus macrosociologiques (Péchu, 2006).

Premièrement, il s'agit de considérer les différentes modalités de socialisation à travers lesquelles sont passés les individus, dans la famille et les études ou encore dans d'autres espaces sociaux. Ces processus de socialisation hétérogènes confèrent aux individus des systèmes de dispositions « qui se manifestent sous la forme de pratiques, de croyances, d'attitudes, de valeurs et qui sont susceptibles d'engendrer des prises de position » (Gottraux et Péchu, 2011, 21). Ils lui apportent également des propriétés sociales définies en termes de capitaux (culturels, sociaux, économiques et scolaires) et de pente sociale (par rapport à ses parents ou à sa trajectoire personnelle) (Gottraux et Péchu, 2011, 22). Utilisées dans l'analyse, ces propriétés ne « déterminent pas

mécaniquement » (Gottraux et Péchu, 2011, 21) l'engagement des individus, mais en structurent les conditions de possibilité ainsi que les modalités de reconversion de dispositions à l'action collective dans une pratique professionnelle.

Deuxièmement, sont prises en compte les formes de rétributions, soit « les bénéfices matériels et symboliques que peuvent retirer les individus engagés dans ces associations » (Fillieule et Pudal, 2010, 176) et qui varient ici encore en fonction des propriétés sociales des individus. Cette analyse fournit à la fois « un instrument de rupture par rapport aux représentations spontanées et naïves des activités militantes » (Gaxie, 2005, 160) et permet d'éclairer le degré d'investissement ou encore le maintien ou non dans un engagement et la relation qui s'établit avec une pratique professionnelle particulière, dont celle d'avocat·e.

Troisièmement, il s'agit de prendre en compte dans l'analyse les différentes sphères de vie dans lesquelles est pris l'individu, qui peuvent conduire soit à des attitudes hétérogènes et parfois contradictoires ou alors à l'inverse à une plus grande disponibilité et à des convergences d'intérêts entre différents univers (Gottraux et Péchu, 2011, 23). À partir de cette perspective, une attention particulière sera donc portée à la manière dont les professionnel·le·s du droit utilisent leur savoir-faire professionnel dans la défense de la cause des locataires et aux effets que leur présence entraîne sur leur trajectoire (Israël, 2007).

En définitive, le passage par les travaux relatifs à la sociologie des organisations, du militantisme et des usages sociaux du droit dans l'action collective me permet d'envisager une lecture interne des conditions de mobilisation de l'initiative populaire et des effets qu'ils engendrent sur la trajectoire organisationnelle des associations de locataires. Ainsi, à travers une interrogation portant sur les conditions de la conquête de droits, les trois premiers chapitres portent plus largement sur la transformation de la cause des locataires à la lumière des spécificités du système politique suisse, des dynamiques internes des organisations et enfin du profil des personnes qui s'y engagent.

## CHAPITRE I

# L'INSTITUTIONNALISATION DE LA CAUSE DES LOCATAIRES DANS LES CANTONS ROMANDS (1918- 1972)

*« C'est aussi un succès des associations de locataires, d'avoir parmi les membres de ses comités, des personnes capables de mener un débat juridique, que cela soit autour d'une procédure de consultation fédérale, pour rédiger des lois, pour siéger dans une commission d'experts, pour rédiger une initiative populaire et puis ensuite de la défendre devant le peuple. Quelqu'un comme Jean Queloz est parfaitement rompu à le faire et peut-être même mieux à la limite qu'un avocat parce que c'est une question politique de trouver le thème qui fait mouche devant la population. »*

Bernard Ziegler, premier président de la Fédération romande des locataires, entretien juin 2015

Le 27 septembre 1970, l'initiative populaire « Pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille » échoue de justesse en votation populaire<sup>1</sup>. Ce résultat conduit le Conseil fédéral à proposer une révision constitutionnelle accordant à l'État fédéral la compétence de légiférer en faveur de la protection des locataires. Acceptée à une très large majorité du peuple et des cantons en mars 1972<sup>2</sup>, cette révision a comme conséquence la constitution d'une commission, à laquelle participent plusieurs membres d'associations représentant les intérêts des locataires. Cette dernière rédige un arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL), adopté en juillet 1972. Alors

---

<sup>1</sup> Votation populaire du 27 septembre 1970. L'initiative populaire est rejetée par 51,1% du corps électoral et 12 cantons ainsi que deux demi-cantons (FF 1970 II 1535).

<sup>2</sup> Votation populaire du 5 mars 1972. 85,4% du corps électoral et une majorité des cantons acceptent l'arrêté fédéral portant sur l'insertion dans la Constitution fédérale d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires (FF 1972 I 1295).

que, moins de deux ans auparavant, le Conseil fédéral annonçait la libéralisation du « marché du logement » et que les associations de locataires étaient inexistantes sur la scène fédérale, l'entrée en vigueur de l'AMSL signale un changement durable dans l'histoire de la protection des locataires en Suisse. D'une part, des règles impératives viennent déroger à la liberté contractuelle inscrite dans le Code des obligations (CO), afin de protéger les personnes locataires dans la relation qu'elles entretiennent avec leur propriétaire, et d'autre part les associations de locataires constituent désormais une force sociale et politique suffisante pour être intégrée au processus décisionnel.

Cette évolution rapide, nous interroge à plusieurs égards. Dans quel contexte une mobilisation sociale et politique en faveur des locataires prend-elle place ? Comment expliquer le passage d'une politique de libéralisation du « marché du logement » à celle d'un encadrement du secteur locatif ? Comment se constituent en quelques mois des associations de locataires suffisamment structurées pour participer au processus décisionnel ?

Ce premier chapitre explore la première étape de la trajectoire de la cause des locataires et des associations qui vont s'en saisir à partir de l'usage de l'initiative populaire. Dans la première section, j'identifie les déterminants structurels – économiques, politiques et juridiques – qui permettent l'émergence d'une cause en faveur d'un « droit au logement ». Si l'existence de l'initiative populaire constitue une opportunité de mettre cette revendication à l'agenda de la politique fédérale, je montre que le MPF, une organisation fortement ancrée dans les réseaux militants, a joué un rôle considérable dans l'émergence de cette cause. Dans la deuxième section, j'analyse la façon dont celle-ci s'est institutionnalisée<sup>1</sup> à travers la structuration d'un réseau d'association au niveau régional puis national. Je mets notamment en évidence le rôle de l'administration fédérale dans le traitement juridique de la protection des locataires. Considérant les individus qui ont participé à la fondation puis au développement de ces associations, je m'attache également à montrer que leur perception de la cause des locataires est fortement tributaire de leur parcours politique antérieur et de leur profil professionnel, deux dimensions qui configurent un rapport particulier au politique favorisant le recours au droit par ces associations et leur l'investissement dans les institutions politiques.

---

<sup>1</sup> Le processus d'institutionnalisation, au sens large, renvoie « à une forme d'objectivation », c'est-à-dire « à l'ensemble des processus qui contribuent à situer des relations sociales et les règles habituellement appliquées dans ces relations, dans l'ordre d'une "réalité objective", perçue comme allant de soi, s'imposant aux êtres humains et régissant leur comportement » (Lagroye, François et Sawicki, 2012, 148). En ce qui concerne les organisations, un critère classique de l'institutionnalisation selon Frédéric Sawicki est « la survie de la structure au départ de son ou de ses fondateurs ». On peut alors considérer, toujours selon ce même auteur, que l'institutionnalisation se donne à voir dans les tâches des organisations qui se spécialisent, définissant des rôles et des règles de fonctionnement qui, *in fine*, confèrent une identité collective à l'organisation (2003, 137).

## **Section 1 : du contrôle étatique à la libéralisation du « marché » locatif. Retour sur les conditions de l'émergence d'une cause pour la défense des locataires**

L'implication de l'État en matière de politique du logement est d'abord imposée par les circonstances exceptionnelles des deux conflits mondiaux et les revendications sociales qui les accompagnent. Les années 1960, en revanche, sont caractérisées par la progressive démobilitation de l'État dans le secteur locatif, alors même que les conditions de vie des locataires restent marquées par une très grande insécurité, en raison du manque chronique de logements et de l'absence presque totale de droits dans ce domaine. Ces facteurs politiques, juridiques et économiques constituent le terreau sur lequel émerge une mobilisation en faveur d'un « droit au logement ». Cependant, cette mobilisation est rendue possible par l'activisme du « Mouvement populaire des familles » (MPF), une organisation visant l'émancipation ouvrière fortement implantée au sein des cantons romands, qui se montre capable de créer un réseau d'organisations et de porter cette revendication au moyen de l'initiative populaire.

### *De l'encadrement des loyers à la démobilitation de l'État*

La protection des locataires en Suisse remonte au contexte de crise économique et de guerre qui marqua la première partie du 20<sup>e</sup> siècle. À cette période, le droit du bail, qui relève du droit privé, règle les rapports entre propriétaires et locataires, mais ne prévoit aucune protection contre les résiliations de baux ou encore contre la cherté des loyers. S'attachant surtout à établir une égalité formelle entre les deux parties – propriétaires et locataires –, ces dispositions dictent la définition et la forme du bail, les obligations des parties contractantes, ainsi que l'expiration du contrat (Dubler, 2007). Inscrit dans le CO dès 1881, révisé sommairement en 1911 avec l'introduction du droit de résiliation du locataire en cas d'insalubrité, le droit du bail n'est pas formellement modifié avant 1970 (Hausmann, 2016 ; Lachat, 2008 ; Rohrbach, 2014). C'est par des mesures de droit public, qui relèvent du droit d'urgence, que le Conseil fédéral déroge à plusieurs reprises au droit du bail afin de protéger les locataires lorsque les logements vacants se font rares. La protection des locataires se fait donc via la régulation des loyers par l'État, une solution adoptée dans la plupart des pays européens (Voldman, 2013) (sur les politiques d'encadrement des loyers au niveau européen voir l'encadré 1.1).

La première étape du développement d'une protection des locataires peut être située entre 1914 et 1952. C'est au cours de cette période que le Conseil fédéral prend les mesures d'urgence qui constituent aujourd'hui encore le socle de la protection des locataires. La construction de logements est fortement influencée

par la conjoncture économique. Ainsi, lors de la Première Guerre mondiale, les insuffisances de capitaux, de matériaux et de main-d'œuvre provoquent un fort ralentissement de la construction de logements, entraînant un manque de logements et d'importantes hausses des loyers (Kurz et Thalmann, 2015). Face à cette problématique, le Conseil fédéral édicte, à partir de 1914, une série d'arrêtés urgents qui restreignent de manière temporaire les dispositions du CO afin de protéger les locataires qui ne peuvent plus payer leur loyer. Les délais d'expulsion sont allongés et les cantons peuvent prendre des dispositions contre l'élévation des loyers et la résiliation des baux<sup>1</sup>. À l'automne 1918, dans un climat social tendu (Boillat *et al.*, 2006), la Confédération permet aux cantons de restreindre la liberté d'établissement et de réquisitionner des logements inutilisés<sup>2</sup>. Afin de clarifier la situation, le 9 novembre 1920 le Conseil fédéral édicte un arrêté concernant les baux à loyer et la pénurie de logements<sup>3</sup>, qui réunit et précise les dispositions précédentes, notamment sur la fixation du loyer et l'organisation des autorités ainsi que des procédures de recours en matière de baux. La construction de logements est également favorisée par le biais d'une « aide à la pierre », répartie entre la Confédération, les cantons et les communes, qui permet de couvrir jusqu'à 15% des coûts de construction et offre des crédits avantageux (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002). Dans l'entre-deux-guerres, la situation se détend sur le marché du logement : entre 1926 et 1929, sont construits près de 8'000 nouvelles habitations dans les communes de plus de 10'000 personnes, alors qu'on en a construit moins de 2'000 entre 1914 et 1918 (Kurz et Thalmann, 2015). Les arrêtés précités sont donc abrogés entre 1926 et 1936 et seules les dispositions du CO restent en vigueur (Rohrbach, 2014). Toutefois, en 1936, à nouveau sous la pression d'une mauvaise conjoncture économique, le Conseil fédéral prend des mesures exceptionnelles, qui visent cette fois à contrôler le prix de l'ensemble des biens, y compris celui des loyers (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002). L'Arrêté du 27 septembre 1936 sur les mesures extraordinaires concernant le coût de la vie marque ainsi le début du contrôle des loyers. À partir de cette date, les loyers ne peuvent être augmentés qu'avec l'autorisation des services de logements cantonaux et à partir de 1939, ces derniers sont habilités à baisser les loyers jugés excessifs (Rohrbach, 2014). Les conditions pour accéder à un logement se détériorent pour une partie de la population, des mesures identiques à celles utilisées lors du premier conflit mondial

---

<sup>1</sup>Arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1914 sur les délais d'expulsion des locataires, Arrêté du 18 juin 1917 relatif à la protection des locataires contre l'élévation des loyers et la résiliation des baux.

<sup>2</sup>Arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre concernant la lutte contre la pénurie des logements par des mesures restreignant la liberté d'établissement et de séjour, Arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 1918 concernant la réquisition de logements inutilisés (Rohrbach, 2014).

<sup>3</sup> FF 1920 III 357.

– restriction des résiliations, réquisition de logements, aide à la construction – sont mises en place dans les cantons<sup>1</sup>.

**Encadré 1.1. L'encadrement des loyers dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle : une pratique européenne**

Les politiques d'encadrement des loyers se sont répandues, dès le premier conflit mondial, sous des appellations diverses dans plusieurs pays européens (Fijalkow, 2016 ; Voldman, 2013). Nées d'une revendication ancienne des milieux ouvriers sur la fixation d'un prix maximum pour les produits de première nécessité, ces mesures interviennent dans les conjonctures économiques et sociales instables qui accompagnent les deux conflits mondiaux. Destinée, d'abord, à soulager les ménages dont un des membres est enrôlé dans l'armée, l'intervention des gouvernements dans le domaine du logement est aussi un moyen pour les autorités de contenir une situation sociale explosive dans l'entre-deux-guerres. On peut relever plusieurs exemples de politique de régulation du logement (Voldman, 2013, 141). En France, dès l'été 1914, les familles de soldats peuvent suspendre le paiement de leur loyer jusqu'à la fin du conflit. En Italie, le blocage des loyers est institué en 1918 suite à d'importantes grèves et durera jusqu'en 1928. De même, en Espagne, en 1920, une législation protège les locataires des augmentations non justifiées et en 1939 on attribue des aides publiques pour la construction d'habitats sociaux. Dans ces conditions, le contrôle des loyers est surtout considéré comme une solution à un problème conjoncturel et non pas comme « un mode de gestion du logement » (Voldman, 2013, 141). Dès lors, ces mesures sont pour la plupart amenées à disparaître. Par ailleurs, le manque quantitatif de logements à l'issue du deuxième conflit mondial sensibilise également les États aux discours des personnes investissant dans la construction de logements, pour qui l'encadrement des loyers limite les rendements de l'immobilier. Toutefois, à l'image du cas suisse, les gouvernements « étaient tiraillés entre la volonté de revenir à la liberté des prix et celle de maintenir la paix sociale. Ils le firent donc de façon prudente et progressive » (Voldman, 2013, 141). À partir des années 1950, ces changements de régime s'accompagnent dans la plupart des pays européens, de mesures juridiques, financières et foncières qui visent à encourager l'accession à la propriété privée ainsi qu'à soutenir la construction de logements (Fijalkow, 2016, 40). Pour Yankel Fijalkow, « on passe donc d'un modèle de régulation des loyers appliqués à une propriété foncière et immobilière affaiblie, à l'accession à la propriété fondée sur la financiarisation du logement » (2016, 39). Malgré la diversité des traditions politiques et des histoires nationales concernant le logement, « les autorités ont

---

<sup>1</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 15 octobre 1941 instituant des mesures contre la pénurie du logement. « Les cantons sont autorisés à limiter les résiliations, réquisitionner les logements, restreindre la liberté d'établissement » (Rohrbach, 2014).

cependant été constamment confrontées à des intérêts inconciliables : ceux des classes populaires, pour lesquelles le loyer était une charge difficilement supportable [...], et ceux des promoteurs immobiliers ainsi que des autres acteurs du marché du logement, attentifs à rentabiliser leur investissement » (Voldman, 2013, 140).

Ainsi, comme dans les pays voisins, les premières mesures de protection des locataires sont instituées par des dispositions de droit public dans un contexte de crise économique et sociale. Elles dérogent au CO qui n'est à ce moment-là pas modifié. Ces mesures constituent un filet de protection pour les locataires, car elles permettent aux cantons de contrôler l'accès aux logements par la maîtrise des loyers, des résiliations de contrat, mais aussi par la réquisition de logements inutilisés. Ces arrêtés permettent également aux législateurs de poser d'importants principes qui constituent de fait la protection des locataires actuelle : le loyer est fixé en fonction des frais que les propriétaires peuvent répercuter sur les loyers, les autorités peuvent réduire le loyer initial en cas d'abus, mais aussi déclarer certaines résiliations illégales (Rohrbach, 2014). C'est donc l'économie de guerre qui va faire évoluer le domaine du droit du bail vers un « pôle social qui modifie la conception classique du droit privé laissé à la libre disposition des parties » (Lachat, 2008, 57). Finalement, la protection des locataires résulte dans un premier temps d'une nécessité de protéger la partie faible au contrat lors de conjonctures sociales, politiques et économiques particulières (Lachat, 2008).

Dans cette première partie du 20<sup>e</sup> siècle où l'État maintient un contrôle sur les loyers et la résiliation des baux dans une situation de crise, le poids d'une organisation de défense de locataires sur le plan national reste marginal. Cependant, il existe au sein des cantons plusieurs foyers de mobilisation qui construisent leurs revendications autour du logement et des conditions de vie des locataires. Ces mouvements agissent d'abord au sein de quelques centres urbains ou ouvriers et focalisent principalement leurs revendications sur la construction et la salubrité des logements (Kurz, 2015 ; Scherr, 2016). Alors que dans le canton de Vaud, comme on le verra plus loin, des associations de locataires se constituent à la fin des années 1960, dans d'autres cantons – en Suisse alémanique essentiellement –, des mouvements philanthropiques prennent en charge le thème du logement qui apparaît à partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle comme « une question sociale » (Pattaroni, Kaufmann et Rabinovich, 2009, 3). Durant cette période, l'industrialisation et l'urbanisation rapides engendrent la formation de taudis dans plusieurs villes suisses. Le manque d'hygiène provoque des épidémies et la promiscuité des populations favorise l'émergence d'un discours dénonçant « l'instabilité sociale » de ces quartiers (Kurz, 2015). C'est dans ce contexte que se constituent en 1891, à Bâle et à Zurich, les premières associations de locataires dans lesquelles militent des membres des classes moyennes qui s'engagent pour l'amélioration des conditions

de vie de populations défavorisées. Les activités de ces associations sont hétérogènes : achat collectif de biens de première nécessité, formalisation de contrats de location avec les parties bailleuses, éducation des classes populaires aux mesures d'hygiène (Niklaus Scherr, 2016, 9). À Zurich, cette organisation rassemble dès le départ des élus locaux de tendance socialiste et démocrate, qui cherchent également à agir par des actions institutionnelles (Niklaus Scherr, 2016, 19). Il est alors question de l'amélioration de la situation par la construction de logements, mais le thème du droit du bail est absent des débats (Niklaus Scherr, 2016, 16). Certaines coopératives d'habitation émanent directement de ces associations qui y trouvent un moyen de limiter la dépendance des locataires face aux propriétaires ; c'est le cas à Lucerne, à Zurich ou encore à Bâle (Meier, 1993 ; Scherr, 2016). À Genève, dans les années 1930, c'est le mouvement anarcho-syndicaliste qui s'empare du thème du logement (Elsig, 2015). Un comité de locataires proche du Parti du travail, avec l'appui de comités de chômeur·euse·s et de syndicats de tendance anarchiste, luttent dans ce domaine par des actions directes : on détruit les taudis, on organise des déménagements « à la cloche de bois »<sup>1</sup>, on résiste contre les évacuations de locataires. Ici c'est le principe même de la marchandisation du logement qui est remis en cause (Elsig, 2015, 123). Pour faire face, les partis gouvernementaux constituent en 1942 une association de défense des locataires (Asloca Genève)<sup>2</sup>. Elle leur permet d'obtenir un relais auprès des nombreux·es locataires du canton et de diffuser une conception pacifiée des rapports entre propriétaires et locataires<sup>3</sup>. En effet, présentée par le *Journal de Genève* comme l'association légitime de défense des locataires dans le canton, cette dernière souhaite faciliter les relations avec les propriétaires en proposant une aide individuelle à ses membres tout en collaborant avec les autorités politiques<sup>4</sup>. Alors que différentes initiatives sont prises dans les cantons avec une pérennité variable<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Cette pratique est notamment décrite par Cécile Péchu dans son ouvrage sur la pratique du squat comme mode de contestation politique : « Les loyers sont payés d'avance tous les six mois, mi-avril et mi-octobre. Mais, dans les faits, ils sont réglés tous les trois mois, au moment du « petit terme ». Les déménagements à la cloche de bois ont lieu à la veille du terme ; ils consistent à quitter le logement sans payer le terme suivant, mais aussi sans s'acquitter des termes déjà dus, essentiellement pour éviter la saisie du mobilier. L'expression parisienne, liée à l'utilisation par les déménageurs de cloches pour signaler leurs voitures à bras, provient de la cloche de bois de Notre-Dame utilisée à Pâques. Elle désigne une cloche qui ne sonne pas réellement, pour mettre l'accent sur le caractère clandestin de tels déménagements. » (Péchu, 2010, 21).

<sup>2</sup> L'analyse plus détaillée de l'Asloca Genève se trouve dans la première section du chapitre IV.

<sup>3</sup> « Pour la défense des locataires : Asloca ou Section de Genève de l'Union suisse ? », *Journal de Genève*, 3 novembre 1942.

<sup>4</sup> « Locataires et régisseurs », *Journal de Genève*, 24 juin 1943.

<sup>5</sup> Le niveau cantonal n'est pas détaillé ici, mais je relève que si certaines sections locales disparaissent rapidement (par exemple à Schaffhouse, Winterthur), les sections des centres urbains parviennent à se maintenir et connaissent un développement significatif à partir des années 1970. La

il faudra attendre le début des années 1970 pour que ces associations de locataires puissent peser dans les rapports de force politique au niveau cantonal et fédéral.

Une fédération nationale avait été constituée à Bienne en 1915 (Alder, 2008). Cette dernière, nommée Union Suisse des locataires (USL)<sup>1</sup>, réunissait une dizaine de sections locales : Zurich, Bâle, Berne, Genève, Saint-Gall, Lucerne ou encore Schaffhouse<sup>2</sup>. Dans ses revendications, elle appelait l'État à « construire des logements sains et bon marché »<sup>3</sup>. Toutefois, dans cette première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, la représentation des locataires au sein des institutions politiques au niveau fédéral est, on le verra, prise en charge par le mouvement syndical ou les partis de gauche. Différents facteurs peuvent expliquer l'absence d'une force politique qui se revendique uniquement de la représentation des locataires au niveau fédéral : la taille relativement modeste de ces premières sections, leurs tendances politiques diverses ainsi que leur engagement centré sur les agendas cantonaux pour la construction de logements. Et surtout, on l'a vu, dès 1917, des mesures de droit public viennent encadrer le marché locatif, ce qui permet d'endiguer la contestation sociale. C'est à partir des années 1960, dans un contexte marqué par la volonté de l'État de libéraliser « le marché du logement », qu'un mouvement des locataires partant des cantons romands et revendiquant davantage de droits pour les locataires au niveau fédéral prend son essor.

\* \* \*

Les deux décennies qui suivent la fin du conflit mondial sont marquées par une démobilitation de l'État dans le secteur locatif. Le contrôle des loyers se transforme en une surveillance limitée à certaines régions et le secteur du logement est libéralisé dès le début des années 1970. Cette situation fait écho à celle qui prévaut dans d'autres pays européens. Les mesures d'encadrement du secteur locatif sont avant tout considérées comme des solutions provisoires dans la mesure où la majorité des gouvernements en place considèrent que le logement est un marché capable de s'autoréguler (Voldman, 2013). En Suisse, ce démantèlement a pour effet d'accroître l'insécurité des locataires pour qui l'absence de droit se traduit par des hausses de loyers, des résiliations de bail ou encore un manque d'entretien des logements (Weber-Jobé, 1972). Dans un pays qui recense une majorité de

---

présentation des sections cantonales de l'Asloca Vaud et Genève se fait dans la deuxième partie de la thèse.

<sup>1</sup> En allemand : Schweizerische Mietervereinigung (SMV).

<sup>2</sup> Ralph Hug, « Un siècle d'histoire des locataires », communiqué de presse, Asloca Suisse, Berne, janvier 2015.

<sup>3</sup> *Ibid.*

locataires<sup>1</sup>, cette situation favorise, au contraire des décennies précédentes, une mobilisation sociale forte en faveur de la protection des locataires, qui s'appuie sur une revendication en termes de reconnaissance de droit, celui d'un « droit au logement ».

À partir des années 1950, la question du logement est un point de cristallisation important pour les forces politiques de gauche comme de droite. Le désaccord, qui est à l'agenda de la politique fédérale, porte sur la question du rôle de l'État dans la protection des locataires. On assiste durant plus de quinze ans à une situation singulière où, d'un côté, le Conseil fédéral affiche sa volonté de revenir progressivement vers un secteur du logement libéralisé<sup>2</sup> et, de l'autre, une lutte entre défenseur·e·s des milieux immobiliers et défenseur·e·s des locataires pour accélérer ou freiner ce processus (Weber-Jobé, 1972). Dès 1952, les pleins pouvoirs du Conseil fédéral sont supprimés et avec eux la surveillance généralisée des prix (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002). Le Conseil fédéral conserve toutefois, sous la forme d'un additif constitutionnel – l'Arrêté fédéral du 26 septembre 1952 sur le maintien d'un contrôle des prix réduits –, le maintien temporaire d'un contrôle sur les loyers, ainsi que sur d'autres marchandises destinées au marché intérieur<sup>3</sup>. Ce contrôle se veut temporaire et vise à éviter « que l'abrogation des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral n'influe sur le coût de la vie et n'entraîne ainsi de fâcheuses répercussions d'ordre économique ou social »<sup>4</sup>. Ce premier additif, valable jusqu'en 1956, est accepté en votation populaire par plus de 62 % du corps électoral et 17 cantons<sup>5</sup>. Il contient également des dispositions pour la protection des locataires qui concernent principalement la limitation des résiliations. Bien que l'additif prévoit que les loyers soient bloqués sous réserve d'une autorisation spéciale, les mesures d'application présentées une année plus tard contiennent de nombreux assouplissements (Bassand *et al.*, 1984). La pression des milieux immobiliers sur les autorités leur permet d'obtenir la suppression du contrôle sur les logements construits après 1947 et sur certaines portions du territoire, ainsi que la possibilité pour le Conseil fédéral de réaliser des hausses générales des loyers de 5%, ce qu'il fera à deux reprises, en 1954 et 1957 (Bassand *et al.*, 1984 ; Rohrbach, 2014).

Face à ces décisions, l'Union syndicale suisse (USS) dépose une initiative populaire « Pour la protection des consommateurs et des locataires », qui réunit, en

---

<sup>1</sup> Le recensement fédéral de 1970 dénombre six statuts d'habitation différents. La location ordinaire (63,7 %), la propriété pleine (25,5%), la copropriété (2,4%), la coopérative (3,9%), la propriété par étage (0,6%), le logement de service ou gratuit (3,1%) et enfin le bail à ferme (0,8%) (Thalmann et Favarger, 2002, 190). À propos des facteurs qui expliquent le taux de locataires en Suisse, se reporter à l'encadré 3.2 « la Suisse, pays de locataires » au chapitre III.

<sup>2</sup> FF 1964 I 733.

<sup>3</sup> FF 1952 II 61.

<sup>4</sup> FF 1954 II 149 : 153.

<sup>5</sup> FF 1952 III 808.

quelques mois, plus de 200'000 signatures<sup>1</sup>. L'initiative, acceptée par les votants<sup>2</sup>, mais refusée par la majorité des cantons en 1955, vise à étendre et à renforcer les mesures de l'additif jusqu'en 1960<sup>3</sup>. Le texte insiste particulièrement sur le rôle du Conseil fédéral pour « sauvegarder le pouvoir d'achat et prévenir la hausse du coût de la vie »<sup>4</sup>. En matière de loyers, c'est donc le rendement de l'immobilier qui est visé et l'USS souhaite « empêcher que les loyers ne dépassent le montant qui est strictement indispensable pour couvrir les charges immobilières normales et pour servir un intérêt équitable sur le capital investi dans l'immeuble »<sup>5</sup>. Au vu du résultat, qui traduit l'existence d'un rapport de force favorable aux défenseur·e·s des locataires, les autorités décident de maintenir le contrôle. Ainsi, les citoyens acceptent à plus de 75% – faute de mieux – de prolonger l'additif constitutionnel de 1952 jusqu'en 1960<sup>6</sup>.

Bien que l'échéance de l'additif constitutionnel approche, les positions sur le contrôle des loyers se maintiennent. Toujours réticent à libéraliser « le marché » de manière trop brusque, le Conseil fédéral thématise cependant les effets « pervers » du système de contrôle qui provoque selon lui un déséquilibre entre les prix des anciens et des nouveaux loyers<sup>7</sup>, ainsi qu'une occupation moins dense des anciens logements, ce qui aggraverait « la pénurie de logements »<sup>8</sup> existante (Bassand *et al.*,

---

<sup>1</sup> FF 1954 I 449.

<sup>2</sup> Le terme de votant n'est ici pas féminisé car jusqu'en 1971 seul les hommes ont le droit de vote au niveau fédéral.

<sup>3</sup> Le texte est accepté par 50.2% des votants et refusé par 13 cantons et 4 demis-cantons FF 1955 I 673.

<sup>4</sup> FF 1954 II 149 : 153.

<sup>5</sup> Revue syndicale suisse, février 1955 (Bassand *et al.*, 1984, 52).

<sup>6</sup> FF 1956 I 889.

<sup>7</sup> FF 1959 II 441.

<sup>8</sup> La notion de « pénurie de logements » constitue une catégorie d'action des pouvoirs publics. Entre 1972 et 1975, la notion de « pénurie de logements » conditionne les mesures de protection des locataires puisqu'elles ne sont applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements. Le Conseil fédéral précise alors qu'il « y a pénurie de logement ou de locaux commerciaux lorsque dans une commune l'offre de logements surtout à loyers abordables, ou de locaux commerciaux ne suffit pas à satisfaire la demande ». Cette appréciation est laissée au Conseil fédéral qui détermine, sur la base de critères quantitatifs relatifs à l'effectif des logements vacants et après consultation des associations économiques, quelles communes sont concernées. Il est alors prévu dans le projet que la situation du secteur locatif fasse l'objet d'enquête régulière (FF 1972 I 1217). En 1986, la notion de « pénurie de logements » est supprimée de l'article constitutionnel, mais cette notion subsiste dans le CO. Actuellement, l'existence « d'une pénurie de logements » permet aux cantons de rendre obligatoire une formule officielle qui vise à lutter contre les hausses de loyer au changement de locataires. La « pénurie de logements » est appréciée en fonction du taux de logements vacants. Ce taux est calculé aujourd'hui par l'Office fédéral de la statistique et correspond au pourcentage de logements vacants (disponible à la location ou à la vente) par rapport au nombre total de logements de l'année précédente. L'OFS mesure ce taux au niveau suisse depuis 1980 qui se situe entre 0.8 et 1.45 avec un niveau le plus bas à la fin des années 1980 (0,44%) et un niveau le plus haut (1.8%) au début des années 2000 (OFS, recensement des logements vacants).

1984). Du côté des milieux économiques et immobiliers, on pousse à une réduction graduelle du contrôle, qui sera acceptée faute de mieux par les forces de gauche en 1959, suite à la proposition de la commission fédérale des prix d'instaurer la surveillance des loyers (Bassand *et al.*, 1984, 53). Ce système de surveillance, accepté par référendum obligatoire en mai 1960<sup>1</sup> puis en 1964<sup>2</sup>, va cohabiter avec le contrôle des loyers maintenu sur certaines portions du territoire jusqu'en 1969. La base de ce système est selon Michel Bassand « de rétablir la liberté contractuelle en donnant au preneur un droit de recours contre les augmentations » (1984, 60). La surveillance des loyers fonctionne de pair avec une protection contre les résiliations, « afin d'assurer la liberté des locataires en matière de recours »<sup>3</sup>. Elle prévoit que le loyer soit fixé librement entre les parties, mais soumis à des recours possibles de la part des anciens et nouveaux locataires auprès de la commission de contrôle, qui pourra elle-même fixer le loyer déclaré « admissible »<sup>4</sup>. L'arrêté de 1964 laisse le choix aux cantons de décider de leur situation<sup>5</sup>. Les plus grandes villes maintiennent un contrôle jusqu'en 1965, voire 1966 pour le canton de Vaud, puis pratiquement toutes les communes sont placées en 1965 sous le régime de surveillance, qui arrive à terme en 1969 (Bassand *et al.*, 1984).

À l'approche de la fin du régime de surveillance, les pressions sur les autorités se multiplient, en particulier pour statuer sur la protection des locataires en cas de résiliation de leurs baux, encore liée aux arrêtés fédéraux arrivant à échéance. À partir de 1960, au parlement, plusieurs postulats et deux initiatives cantonales sont débattus et votés sur ce thème<sup>6</sup>. En parallèle, l'USS, l'USL, le Parti Socialiste suisse (PS) ou encore l'Union suisse pour l'amélioration du logement (USAL) déposent,

---

Dans le canton de Vaud, la « pénurie de logements » est définie par l'art. 2 de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) du 10 mai 2016 : « Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50% ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique ».

<sup>1</sup> Votation populaire du 29 mai 1960 portant sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix est accepté par l'ensemble des cantons et 77,5% du corps électoral. FF 1960 II 181.

<sup>2</sup> Votation populaire du 9 octobre 1964 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix est accepté par l'ensemble des cantons et 79,6% du corps électoral. FF 1964 II 1717.

<sup>3</sup> FF 1960 II 681 : 684.

<sup>4</sup> FF 1960 II 681 : 688.

<sup>5</sup> FF 1964 I 733.

<sup>6</sup> FF 1968 II 873, notamment les postulats Wüthrich (n° 8323), Borel (n° 8590) ou Schmidt (n° 9723). Par exemple, Wüthrich (Conseil national, PS) demande déjà en 1961 l'insertion de mesures de protection des locataires à la fin des mesures urgentes. En ce qui concerne les cantons, il s'agit du canton de Vaud et de Genève, qui demandent de protéger les locataires, commerçants et artisans (pour plus de détails, voir : FF 1964 II 1704).

en février 1967, un mémoire commun sur ce même thème<sup>1</sup>. Ils demandent la limitation du droit des propriétaires à résilier les baux afin de protéger les logements ou locaux commerciaux. En réaction, le Conseil fédéral propose, dans son message de novembre 1968 à l'intention du parlement, la possibilité d'annuler les résiliations injustifiées<sup>2</sup>. Cette proposition, qui rencontre de vives résistances, notamment au Conseil des États, fait l'objet d'une procédure parlementaire qui durera deux ans. Au final, la commission de conciliation des deux chambres aboutit à un compromis qui n'autorise pas l'annulation, mais fixe des délais de prolongation allant de 1 à 5 ans<sup>3</sup>.

Ce retrait progressif du secteur locatif que manifeste l'État favorise l'engagement d'une multitude d'organisations sur la thématique du logement : des organisations partisans de gauche, comme le PS, favorisent l'intervention parlementaire, alors que les syndicats se mobilisent dans l'arène référendaire. Cependant, c'est une organisation implantée auprès des milieux populaires dans les cantons romands, le MPF, qui va porter la protection des locataires sur le terrain constitutionnel et obtenir davantage de droits en revendiquant « un droit au logement ».

*Le Mouvement populaire des familles et la revendication*  
*« Pour un droit au logement »*

Les décennies décrites ci-dessus constituent un terreau fertile pour la constitution d'une revendication centrée sur le thème du logement et de la protection des locataires. Les différents objets soumis au corps électoral jusque-là (en 1952, 1956, 1960 et 1964) ont toujours concerné la prolongation temporaire d'un maintien du contrôle des prix, sans toutefois proposer une réelle alternative pour protéger de manière durable les locataires, alors même que la situation du secteur du logement se caractérise par un manque important de logements, notamment dans les régions urbaines (Weber-Jobé, 1972)<sup>4</sup>. Dans ces circonstances, le « traitement politico-institutionnel des questions du logement » (Péchu, 2006,

---

<sup>1</sup> FF 1968 II 873.

<sup>2</sup> FF 1968 II 873 Art. 267a al. 1 : « Lorsque la résiliation du contrat de bail portant sur une chose immobilière aurait des conséquences particulièrement pénibles pour le preneur ou sa famille, sans que cela soit justifié par les intérêts du bailleur, le juge pourra, selon les circonstances, annuler la résiliation ou prolonger le bail pour une durée déterminée ne dépassant toutefois pas une année ».

<sup>3</sup> « Logements : la commission de conciliation a tranché après un deuxième débat », *Gazette de Lausanne*, 20 mai 1970.

<sup>4</sup> Selon les chiffres recensés par Monique Weber-Jobé, le nombre de logements vacants est particulièrement bas entre 1959 et 1972 puisqu'il n'a pas dépassé 0,5% au niveau suisse. À titre illustratif, en 1969, à Genève on recense 27 logements vacants sur plus une estimation de 83'000 logements (0,03%) de même qu'à Lausanne il y en aurait 97 (dont 90 à la vente) sur une estimation de 53'000 logements (0,18%) (Weber-Jobé, 1972, 84, 85).

472) caractérisé par une démobilisation de l'État favorise l'émergence d'une vision alternative de son rôle en la matière. C'est dans ce contexte que le MPF, d'ores et déjà engagé sur les conditions de logements des milieux modestes, décide de prendre activement part à ces débats politiques. Il va fournir une base militante ainsi qu'un réseau d'organisations sur lequel va s'appuyer une mobilisation sociale en faveur de l'inscription d'un « droit au logement » au sein de la Constitution.

Le MPF en Suisse se constitue à Genève en 1942 sous l'impulsion de plusieurs membres de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) et de la Ligue ouvrière chrétienne (LOC), qui souhaitent organiser collectivement les familles des milieux populaires au-delà de leurs appartenances politiques ou confessionnelles (Queloz et Blanchard, 1992). Ils et elles reprennent les modalités de fonctionnement du MPF français, qui prend son essor dans les années 1930 en s'autonomisant de l'Église catholique et en prônant l'émancipation des milieux ouvriers par l'autogestion, l'éducation populaire ainsi que l'action directe (Péchu, 2006). En Suisse, le MPF s'organise d'abord autour de la mise en place de services d'entraide : achats collectifs des biens de première nécessité (combustibles, denrées alimentaires), service de prêts d'appareils ménagers ou encore service d'aide auprès des mères malades ou des locataires en difficulté financière. En parallèle de ses activités de solidarité ouvrière au niveau local, le MPF forme ses membres à travers des assemblées publiques sur l'actualité politique, ainsi que des cours portant sur le système de prévoyance, les assurances sociales, la fiscalité ou encore le logement. Le MPF organise également à plusieurs reprises des enquêtes pour renseigner et sensibiliser les autorités politiques sur les conditions de vie des catégories populaires. Le budget des familles, les conditions de logement, l'alimentation ou encore l'accès aux soins et à l'éducation sont documentés par des sondages réalisés par les militant·e·s des sections. Publiés d'abord sous la forme d'une brochure, *Alerte*, en 1957, ces enquêtes donnent lieu à deux ouvrages – *Aisance et privations* en 1967 et *Salariés, Comment vivent-ils ?* en 1977 – qui circulèrent bien au-delà des cercles du MPF (Queloz et Blanchard, 1992). Dès les années 1950, le mouvement prend de l'ampleur et s'étend à plusieurs localités romandes. Des sections du MPF se forment dans les villes de Sierre, Martigny, Moutier, La Chaux-de-Fonds, Fribourg ou encore Lausanne. Le mouvement se dote d'un Comité national et d'un Conseil des Fédérations, qui coordonnent les activités des sections cantonales et publie le journal *Monde du travail* (Queloz et Blanchard, 1992).

Devant l'ampleur de ses activités, un premier secrétaire permanent est engagé en 1957. Il s'agit de Jean Queloz, alors figure centrale de la jeunesse ouvrière chrétienne (JOC). Né en 1918 à La Chaux-de-Fonds, c'est lors de sa formation de coiffeur qu'il découvre au sein d'un massif du Jura catholique ce mouvement chrétien actif auprès des jeunes travailleurs·euses (Hebeisen, 2011). Jean Queloz s'installe à Genève à partir de 1939, lorsqu'il est engagé comme secrétaire national de la JOC, organisation qu'il préside de 1940 à 1946 avant de retourner travailler

comme ouvrier à Moutier. Il est alors à l'initiative de plusieurs groupes du MPF et de l'Action catholique ouvrière (ACO) dans le Jura et le canton de Neuchâtel (Curtat, 2020). Dimension centrale de l'amélioration des conditions de vie des familles ouvrières, la thématique du logement est au cœur des préoccupations du MPF, dont les membres sont en grande majorité locataires de leur logement (Weber-Jobé, 1972). Ainsi, dès leur constitution, les sections mettent en place des services de conseil aux locataires pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent face à leurs propriétaires ou lors de changement des législations. Les militant·e·s du MPF organisent également des rassemblements pour s'opposer à des évacuations forcées et à des démolitions de maisons d'habitation. Les informations que rassemblent les militant·e·s du MPF mettent en évidence la sur occupation des logements par les familles nombreuses, le manque d'entretien des maisons d'habitation ainsi que les situations de dépendance face aux propriétaires que produit l'absence de droit pour les locataires (Weber-Jobé, 1972).

Par conséquent, dès les premières votations, il réalise des campagnes publiques afin de sensibiliser la population et les autorités sur le fait que « le logement n'est pas une marchandise comme une autre » et qu'il nécessite dès lors une intervention étatique. Ses militant·e·s envoient des cartes aux parlementaires demandant le maintien du contrôle des loyers ou encouragent ses membres à recourir contre les hausses ponctuelles de loyers accordées par les autorités (Weber-Jobé, 1972). En 1964, le MPF lance une pétition exigeant le maintien des mesures de protection des locataires, qui récolte en moins de deux mois plus de 70 000 signatures dans quatre villes de Suisse romande (Genève, Bienne, Sion et Moutier) (Weber-Jobé, 1972). Malgré le nombre important de signatures, la pétition est sans effet direct et la libéralisation du secteur locatif est toujours prévue pour 1969.

Face à cette échéance, la nécessité d'une action plus forte sous la forme du lancement d'une initiative populaire est discutée au sein de la direction du MPF et approuvée par l'ensemble de ses sections en 1964 : « Au lieu de se battre tout le temps pour maintenir des mesures de protection, ne vaut-il pas mieux inscrire dans la Constitution fédérale la reconnaissance explicite du droit au logement ? », relève alors un militant jurassien lors d'une séance du comité central (Queloz et Blanchard, 1992). À l'issue de la votation de 1964, conscient de son potentiel mobilisateur, le MPF adresse dans son journal *Monde du travail* un appel aux organisations intéressées à constituer un comité d'initiative suffisamment puissant pour transformer le rapport de force au niveau national :

La question d'une initiative populaire est agitée dans certains milieux et a également retenu l'attention du comité central du MPF. Pour qu'elle ait des chances d'aboutir en votation populaire, il importerait qu'elle soit appuyée par de puissantes organisations disposant également de moyens financiers importants. Quelles organisations seraient prêtes à donner cet appui ? Selon les sondages faits auprès des grandes organisations syndicales, aucune d'entre elles ne semble disposée à prendre ce risque. Toutes redoutent un échec en votation populaire, le contrôle des

loyers étant devenu impopulaire dans de larges milieux, notamment en Suisse alémanique. Faut-il dès lors lâcher le manche après la cognée ? Il ne semble pas non plus car les conditions d'existence de trop de familles sont en jeu dans cette affaire. [...] Le comité central du MPF se demande dès lors s'il ne serait pas opportun de lancer une initiative portant sur deux objets : 1. Des mesures propres à protéger les locataires des anciens et des nouveaux immeubles contre des hausses abusives et des licenciements injustifiés. 2. L'obligation pour la Confédération et les cantons de mettre en place des mesures propres à promouvoir la construction en masse de logements « normaux », c'est-à-dire soustraits à la spéculation et généreusement subventionnés.

Appel lancé dans le journal *Monde du travail*,  
24 septembre 1964

Ce texte objective les nombreux obstacles auxquels doit faire face le MPF s'il souhaite voir aboutir son projet. Premièrement, cette entreprise requiert d'importantes ressources financières et militantes, tant pour la récolte des signatures que pour assurer une présence significative dans la campagne de votation. En effet, bien que le mouvement soit solidement implanté dans plusieurs localités de Suisse romande avec plus de 6000 ménages membres et qu'il peut compter sur le travail de trois secrétaires permanents<sup>1</sup>, il ne dispose d'aucun relais dans les cantons alémaniques. C'est pourquoi, entre 1964 et 1967, un travail de persuasion et de prise de contact est réalisé, notamment par Jean Queloz, afin de constituer un comité d'initiative composé d'organisations politiques et sociales implantées sur l'ensemble du territoire. L'enjeu consiste à intégrer le plus grand nombre d'organisations au stade déjà de la rédaction du texte (Weber-Jobé, 1972). Malgré de nombreuses sollicitations auprès des partis politiques et des syndicats à l'échelle nationale, ces derniers ne participent pas à ce processus et préfèrent soutenir les actions parlementaires en cours au niveau fédéral<sup>2</sup>. Finalement, sous l'effet d'un important travail de mobilisation, un « comité d'action suisse pour le droit au logement » se constitue et rassemble plus d'une septantaine d'organisations, dont les sections du Parti socialiste suisse (PSS) et du Part du travail (PdT), rejointes par les syndicats chrétiens, autonomes et évangéliques<sup>3</sup>. À côté de

---

<sup>1</sup> Jean Queloz à Genève, Roland Berdat dans le canton de Vaud et Antoine Queloz pour la région du jurassienne. Voir Queloz et Blanchard, 1992.

<sup>2</sup> À partir de 1960, au parlement, plusieurs postulats et deux initiatives cantonales sont débattus et votés sur ce thème. Notamment le postulat Wüthrich qui demande déjà en 1961 l'insertion de mesures de protection des locataires à la fin des mesures urgentes. En ce qui concerne les cantons, il s'agit de Vaud et de Genève, qui demandent de protéger les locataires, commerçants et artisans à la fin des mesures urgentes. *Feuille fédérale*, FF 1964 II 1704 ; FF 1968 II 873.

<sup>3</sup> La liste des organisations qui prennent part à ce comité témoigne des nombreux contacts qu'établit le MPF dans les cantons romands. Dans le canton de Genève : Pro-Familia Genève, Union suisse des locataires Genève, Syndicat des transports, Caritas Genève. Pour le canton de Vaud : Association des vieillards, invalides, veuves et orphelins, Association pour l'entraide familiale de

ces associations essentiellement romandes, participent également plusieurs sections de l'Union suisse des locataires (USL) présentes essentiellement dans les cantons de Bâle, Berne et Zurich. Au final, le MPF parvient à former un important réseau au niveau national puisque l'initiative populaire « pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille » est déposée en 1967. L'analyse de la récolte de signatures manifeste un soutien qui va au-delà des bastions du MPF, puisque sur les 83'526 signatures déposées à la Chancellerie fédérale en 1967, un tiers provient des cantons de Suisse alémanique et du Tessin<sup>1</sup>.

Une deuxième difficulté concerne le contenu des revendications du MPF. Dans un contexte dominé par une conception fortement libérale du rôle de l'État fédéral où les dernières interventions étatiques dans ce domaine – le contrôle des loyers – ont fait l'objet d'importantes critiques, le MPF doit trouver une manière de rassembler les voix nécessaires (Hablützel, 2002). Face à ces difficultés, l'engagement de l'État dans le domaine du logement n'est pas présenté par le MPF sous l'angle des enjeux économiques – comme c'est le cas par exemple de l'USS en 1952 ou lors des votations sur les arrêtés en matière de fixation de prix – mais il le rapporte à la nécessité pour l'État de reconnaître un droit fondamental, celui du « droit au logement ». Ainsi, le MPF propose l'ajout dans la Constitution de l'article suivant (je souligne) :

Art. 34 *sexies*

La Confédération reconnaît le droit au logement et à cet effet prend les mesures nécessaires pour que les familles et les personnes seules puissent obtenir un logement répondant à leurs besoins et dont le loyer ou le coût n'excède pas leur capacité financière. Les lois édictées en vertu de cet alinéa seront exécutées avec le concours des cantons ; appel pourra être fait à la collaboration de corporations de droit public et privé. Si, néanmoins, il y a pénurie de logements dans un canton ou une agglomération, la Confédération prend, en collaboration avec le canton intéressé, les mesures temporairement nécessaires pour y protéger toutes les familles et personnes locataires contre la résiliation des baux sans justes motifs, la fixation des loyers à un niveau excessif et toutes autres exigences abusives.

Initiative populaire « Pour le droit au logement et la protection de la famille », FF 1969 II 895

La reconnaissance du « droit au logement » de la part des autorités fédérales implique ici pour le MPF deux aspects : le premier concerne l'accès à un logement

---

Lausanne, Association de défense des locataires de Lausanne, Parti chrétien social, Association générale des étudiants de l'Uni. Pour le canton de Neuchâtel : Femmes socialistes, Union des femmes pour la paix et le progrès. La liste complète est disponible dans Weber-Jobé, 1972, 89-92.

<sup>1</sup> Pour donner une idée de la répartition des forces militantes de ce comité dans les cantons, 17 171 signatures ont été récoltées dans le canton de Vaud, 15 528 à Genève, 14 711 à Berne, 8039 à Zurich ou encore 6586 dans celui de Neuchâtel. (FF 1967 II 1169).

en fonction des besoins et de la capacité économique de chacune et chacun, et le second la protection des locataires afin de leur assurer un logement stable et à un coût limité. Loin d'être une stratégie politique singulière, la problématisation en termes de « droit social fondamental » s'inscrit dans un processus historique d'intensification des usages de ce registre discursif dans l'action collective. Cette référence constitue dans ce cas, comme pour d'autres mouvements, une ressource politique afin d'accéder à l'État par la mobilisation de ses propres catégories d'action, ainsi que de la légitimation et circulation de leurs revendications (Agrikoliansky, 2010 ; Israël, 2009a ; Ringelheim, 2016). D'abord la revendication de droits subjectifs en tant que « droits rattachables à des personnes [et qui] peuvent par définition être revendiqués » constitue « une source de pouvoir » pour les locataires une fois qu'ils·elles se traduisent dans des catégories juridiques, c'est-à-dire dans le droit objectif reconnu par l'État (Israël, 2015, 36). Ensuite, par son caractère général et abstrait, la référence au « droit au logement » est un axiome politique « fédérateur susceptible de relier les aspirations d'acteurs situés dans des contextes culturels, politiques et sociaux très différents » (Ringelheim, 2016, 61). Cette approche favorise la circulation des revendications du MPF dans le contexte d'un champ politique suisse fragmenté entre les différents cantons (Chollet, 2011).

Une fois l'initiative déposée, les appuis nationaux restent nécessaires pour porter cette revendication contre l'avis des autorités politiques et les milieux économiques. D'abord, le Conseil fédéral ne propose aucun contre-projet à l'initiative. Il se prononce – de même que l'Assemblée fédérale – pour le rejet de l'initiative. Dans son message du 3 septembre 1969, le Conseil fédéral expose la vision de la politique du logement qu'il entend suivre :

La politique que nous suivons en matière de logement ne doit pas conduire à laisser au seul État le soin de procurer des logements et à en faire un État providence dans le secteur du logement. Au contraire cette politique devrait permettre qu'un nombre aussi élevé que possible de membres de la société puisse à la longue arriver par eux-mêmes à faire face à leurs besoins dans ce domaine sans subventions de caractère social. En conséquence, la principale tâche qui incombera aux pouvoirs publics dans le domaine du logement sera de créer les conditions dont dépend une saine évolution et d'aider les intéressés à se tirer d'affaire par leurs propres moyens.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur  
l'initiative populaire pour le droit au logement et le  
développement de la protection de la famille,  
FF 1969 II 895

Dans ce même rapport, il annonce la mise en place de quelques mesures visant à résorber le manque chronique de logements, phénomène supposé « conjoncturel » responsable des difficultés des locataires. En revanche, dans une conception libérale de l'économie qui imprègne fortement son discours, la

protection des locataires contre les loyers abusifs et résiliations a selon lui comme seul effet d'entraver « la production de logements et d'affaiblir le désir de construire pour le plus grand dommage des locataires »<sup>1</sup>.

Ensuite, la revendication pour « un droit au logement », bien qu'elle cherche à fédérer au-delà des clivages politiques traditionnels, va susciter de vives réactions au sein des milieux propriétaires et économiques. Des comités d'action contre l'initiative du MPF voient le jour sous l'impulsion de députés zurichois au niveau national, puis au sein de plusieurs cantons romands (Weber-Jobé, 1972). Dotés de davantage de moyens<sup>2</sup>, ils réalisent une campagne virulente contre ce qu'ils dénoncent comme étant la porte ouverte à un « dirigisme étatique paralysant »<sup>3</sup>. Par conséquent, les partisans du « droit au logement » font face durant la campagne à de vives oppositions qu'ils tentent de contrer en s'appuyant notamment sur le réseau national constitué dans « le comité d'action Suisse pour le droit au logement » (Weber-Jobé, 1972). Celui-ci parvient à organiser une manifestation qui réunit plus de 6'000 personnes en 1969 devant le Palais fédéral à Berne (Queloz et Blanchard, 1992).

Malgré l'engagement de nombreuses organisations et partis politiques en faveur de l'initiative du MPF, cette dernière est rejetée, mais de justesse, en septembre 1970 par 51,1% du corps électoral et 12 cantons ainsi que deux demi-cantons<sup>4</sup>. Les résultats par canton font état de l'importante division sur le sujet entre les cantons de Suisse romande et du Tessin et la Suisse alémanique, ainsi qu'entre les cantons urbains et ruraux. L'initiative obtient d'importantes majorités dans les cantons de Vaud, Genève et Neuchâtel. Seul le canton du Valais la rejette en Suisse romande<sup>5</sup>. Ce succès s'explique par les caractéristiques du secteur du logement dans ces cantons<sup>6</sup>, ainsi que par la forte mobilisation sociale qui entoure ce vote, favorisée par la popularité du MPF et sa forte implantation dans les cantons romands. Par ailleurs, la cause pour « un droit au logement » parvient à rallier des soutiens au-delà des partis de gauche, puisque les sections genevoise, valaisanne et vaudoise du Parti-radical démocratique (PRD), ainsi que le Parti chrétien-social appuient

---

<sup>1</sup> FF 1969 II 895 p. 907.

<sup>2</sup> Selon Weber-Jobé, le comité contre le droit au logement du canton de Vaud aurait dépensé davantage (195'000 francs) pour la campagne que le comité pour le droit au logement au niveau national (138'436) (1972, 56).

<sup>3</sup> « Comité contre l'initiative pour le droit au logement », *Journal du Jura*, 10 septembre 1970 (voir dossier de presse du Viedoc concernant la votation « Pour un droit au logement et la protection de la famille », 1970).

<sup>4</sup> FF 1970 II 1535.

<sup>5</sup> FF 1970 II 1535. Le canton de Vaud l'accepte à 71% ; le canton de Genève à 78% ; le canton de Neuchâtel à 69%, celui du Tessin à 60%.

<sup>6</sup> Sur le taux de locataires en Suisse voir encadré 3.2 « La Suisse, pays de locataires » au chapitre III.

l'initiative<sup>1</sup>. En Suisse alémanique, seuls les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Soleure acceptent l'initiative<sup>2</sup>.

En définitive, ce résultat serré est remarquable pour une organisation aussi modeste que le MPF.

Même si le texte échoue au niveau fédéral, il confère une solide légitimité à la cause en faveur du droit au logement et aux revendications portant sur la protection des locataires. En effet, notons d'abord que les chances de succès d'une initiative populaire sur le plan fédéral sont plutôt faibles : entre 1951 et 1970, aucune des 39 initiatives ayant abouti n'a été acceptée (Voutat, 2005)<sup>3</sup>. Ainsi, les effets de l'initiative populaire sur l'émergence de la cause doivent être appréciés plus largement (Giugni, 1991). D'abord, l'analyse de cette première séquence montre l'importance du point d'appui que constitue l'initiative populaire dans la promotion de cette cause et des organisations qui la portent au niveau fédéral. Comme le relève Yannis Papadopoulos, se référant aux travaux de Jean-Daniel Dellay, elle permet dans ce contexte non seulement de « briser le monopole de la représentation détenu par les partis et les grandes organisations d'intérêt », mais elle offre aussi « la possibilité de modifier l'ordre du jour politique et changer l'ordre des priorités », dans la mesure où « elle suscite la création d'objets politiques, c'est à dire la transformation en enjeux politiques de problèmes que partis et organisations auraient laissés dans l'ombre » (1998, 164). Connue uniquement au sein des cantons romands, le MPF parvient par cet outil à promouvoir un nouveau cadrage de la question du logement au niveau national. Ensuite, la littérature évoque, je l'ai dit, l'impact des droits populaires sur les organisations elles-mêmes, les ressources nécessaires à la campagne politique favorisant ainsi la structuration des organisations qui les portent. L'analyse de la campagne politique révèle en effet les prémices de la construction d'un réseau d'associations autour de la défense des locataires et l'étude (infra partie suivante) des parcours politiques des personnes qui s'y sont engagées confirmera la place centrale de cette campagne de votation dans l'émergence et la reconnaissance publique de cette cause. À ce stade, je relève que loin de provoquer le déclin des mobilisations, cette votation amorce au contraire le développement des associations de locataires.

---

<sup>1</sup> Dossier de presse Viedoc votation « Pour un droit au logement et la protection de la famille » et (Weber-Jobé, 1972, 88-92).

<sup>2</sup> FF1970 II 1535, le canton de Zurich à une faible majorité 50,7%, Berne à 53 % et enfin Bâle-Ville à 67%.

<sup>3</sup> Sur les 39 initiatives qui ont abouti (par la récolte de signatures requises), 20 ont été retirées et sur les 16 soumises au scrutin populaire aucune n'a obtenu la double majorité du peuple et des cantons (Voutat, 2005, 200). Pour une analyse plus détaillée des instruments de la démocratie directe en Suisse et de leurs effets sur le champ politique voir (Voutat, 2005).

## **Section 2 : d'une mobilisation à la structuration d'un réseau d'associations de défense des locataires. Les ressorts de l'institutionnalisation de la cause du « droit au logement »**

La mobilisation en faveur d'un « droit au logement » engendre des effets indirects et simultanés, d'une part sur la politique en matière de protection des locataires et d'autre part sur la structuration d'un réseau d'associations de défense des locataires au niveau fédéral. En effet, les années qui suivent se caractérisent par d'intenses tractations politiques dans le domaine du logement qui débouchent sur l'entrée en vigueur pour une durée de cinq ans d'un arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL voir encadré 1.2). Des associations de locataires déjà réunies sous la bannière de l'USL pour certaines ou alors tout juste coordonnées dans une Fédération romande des locataires (FRL) pour d'autres participent aussi à ces discussions au niveau fédéral. C'est avec la volonté d'ancrer la protection des locataires dans le droit ordinaire qu'elles se réunissent dans une Fédération suisse des locataires (FSL) en 1974 et s'engagent sur le terrain de la démocratie directe. Ces propriétés organisationnelles singulières, articulant des services juridiques et des activités de représentation politique sont fortement liées à la propension de l'administration fédérale d'intégrer les associations au sein des processus décisionnels, ainsi qu'au traitement politico-juridique des revendications autour d'un « droit au logement ». Cependant, elles sont rendues possibles par le profil particulier des personnes engagées dans la fondation puis le développement de ces associations.

*S'organiser sur le terrain du droit, une réponse à l'arrêté  
urgent instituant des mesures contre les abus dans le secteur  
locatif*

Les modes d'action et d'organisation des associations de locataires naissantes sont fortement liées à l'intégration institutionnalisée des groupes d'intérêt dans les processus décisionnels au niveau fédéral (Mach, 2015), ainsi qu'à l'AMSL qui entre en vigueur en 1972. D'une part, leur action politique coordonnée au niveau fédéral se concentre désormais sur le renforcement de ces mesures et leur insertion dans le droit du bail. D'autre part, cette législation fournit une base légale pour assurer la défense individuelle des membres, une activité qui est rapidement prise en charge par les sections cantonales un élément que je développe dans la deuxième partie de la thèse.

À la faveur du scrutin « Pour un droit au logement et le développement de la protection de la famille », de nombreuses autres organisations investissent le terrain de la politique du logement, forçant ainsi les autorités fédérales à agir. En ce sens,

selon Michel Bassand, cette votation sert de « catalyseur » (1984, 69), dans la mesure où le mécontentement concernant la politique du logement recouvre un large front. Les principaux partis gouvernementaux, à savoir les radicaux et les démocrates-chrétiens, publient tous deux un manifeste qui demande une politique active des autorités fédérales en matière de logements, notamment en encourageant financièrement la construction de logements, ainsi que l'accès à la propriété (Bassand *et al.*, 1984). À côté des partis politiques, la société Denner SA s'empare également de l'initiative populaire en déposant en 1971 un texte sur l'allocation d'un fonds national pour la construction de logements<sup>1</sup>. Bien qu'issues de milieux politiques différents, ces interventions ont en commun la volonté de résorber le manque chronique de logements par l'intervention des pouvoirs publics.

Face à ces nombreuses sollicitations, le Conseil fédéral, qui jusqu'alors agissait uniquement par des mesures d'urgence en maintenant une position que l'on peut qualifier de libérale à propos de son rôle dans le secteur du logement<sup>2</sup>, soumet au vote, en 1972, un article constitutionnel dont le but est d'ériger la promotion de la construction de logements, l'accès à la propriété et dans une certaine mesure la protection des locataires en tâches permanentes de la Confédération (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002). Avec le soutien de l'ensemble des forces politiques, les deux articles – le 34<sup>sexies</sup> concernant la construction de logements et l'accession à la propriété, qui fait office de contre-projet à l'initiative Denner<sup>3</sup>, et le 34<sup>septies</sup> relatif à la protection des locataires – sont acceptés à une large majorité en votation populaire en mars 1972<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dépôt de l'initiative, 4 février 1971, « Fonds national pour la construction de logement » par Denner SA Zurich (FF1971 I 1677).

<sup>2</sup> Pour plus de précisions, voir le contenu des messages du Conseil fédéral (FF 1968 II 895 ou FF 1971 I 1677). Pour rendre compte de sa position, notons que le premier projet d'article constitutionnel concernant la protection des locataires ne comporte qu'un alinéa sur la déclaration de force obligatoire des contrats-cadres entre les associations de bailleurs et de locataires. Il justifie sa position comme ceci : « Au lieu de charger l'État de ces tâches et de gonfler ainsi l'appareil administratif plus que de raison, la déclaration de force obligatoire générale paraît offrir à l'économie privée et aux pouvoirs publics une certaine possibilité de coopérer entre eux dans le cadre d'un système d'économie libre » (FF 1971 I 1725). L'alinéa 2 concernant la réglementation contre les abus est rajouté entre juin et décembre 1971. Les sources ne me permettent pas d'établir une explication satisfaisante de l'ajout ultérieur de l'alinéa 2. Nous supposons que les pressions émanant de toute part de l'échiquier politique ainsi qu'une conjoncture défavorable sur le marché du logement ont contribué à cet ajout. Dans le même temps, l'inscription de dispositions minimales (uniquement dans les zones de pénurie) peut également être un moyen pour les autorités politiques d'anticiper les revendications des organisations de locataires alors en pleine progression.

<sup>3</sup> Arrêté fédéral du 17 décembre 1971 portant sur la construction de logement et concernant l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds pour la construction de logements (initiative Denner FF 1971 II 1982). Suivra en 1974 l'adoption de la LCAP, loi encourageant la construction de logements et l'accession à la propriété. Pour plus de précisions concernant la politique du logement voir (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002).

<sup>4</sup> FF 1972 I 1295, l'Arrêté fédéral est accepté par 85,4% des votants et une majorité des cantons.

Art. 34<sup>septies</sup>

<sup>1</sup> La Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords pris en commun et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables.

<sup>2</sup> La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigés par les propriétaires. Les mesures prises ne seront applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux.

Arrêté fédéral portant sur l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires, FF 1972 II 1986

Parallèlement à ces tractations politiques, la campagne autour de l'initiative pour « un droit au logement » permet de renforcer, entre 1969 et 1973, la structuration d'un réseau de militant·e·s dans des associations de locataires, qui se constituent dans l'ensemble des cantons de Suisse romande. S'il existe déjà des associations de défense des locataires dans le canton de Genève ou encore dans la région du Jura, d'autres se construisent à cette occasion dans les cantons de Vaud, du Valais ou de Fribourg<sup>1</sup>. C'est en mai 1972, soit quelques semaines après la votation sur l'AMSL que les associations se regroupent au niveau régional, notamment sous l'impulsion des associations vaudoise et genevoise, dans une fâtière des associations romandes, la Fédération romande des locataires (FRL), dont les statuts précisent ses objectifs fondamentaux :

Représenter et défendre les locataires face aux pouvoirs publics, propriétaires et gérants ; définir une politique générale de logement et de protection contre les abus ;

---

<sup>1</sup> Je détaille, dans un chapitre suivant, le développement des associations de locataires au niveau cantonal à partir des exemples des cantons de Vaud et Genève. Entre 1965 et 1973, des associations de locataires se constituent dans l'ensemble des cantons romands. En 1965, est créé l'Association de défense des locataires à Delémont (*Droit au logement*, n° 5). Entre 1969 et 1971 se constituent plusieurs sections de défense des locataires dans le canton de Vaud (Lausanne, Morges, Vevey, Montreux, Renens et enfin Yverdon-les-Bains) (*Droit au logement*, n° 140). À Genève se constitue en 1970 le Rassemblement pour une politique sociale du logement à laquelle prend activement part l'Association de défense des locataires de Genève, qui existe depuis 1942 (Weber-Jobé, 1972). En 1971, l'Association valaisanne des locataires se constitue (*Droit au logement*, n° 3). En 1973, se crée l'Association fribourgeoise pour une politique du logement qui devient rapidement l'Association fribourgeoise des locataires (*Droit au logement*, n° 5).

promouvoir une action commune avec les locataires d'autres régions linguistiques du pays.

Statuts de la FRL, présentés en mai 1972 à Lausanne<sup>1</sup>

Cette volonté de s'organiser rapidement au niveau régional s'explique notamment par les sollicitations des autorités politiques qui, à la suite de la votation du mois de mars, comptent sur la participation des groupes d'intérêt dans le processus de décision, notamment via leur participation aux commissions extra-parlementaires (Germann, 1996). L'administration fédérale convoque une commission qui se voit attribuer la tâche de rédiger des mesures d'application de cet article qui donne mandat à la Confédération de réglementer le secteur locatif. Selon André Mach, pour y participer, les organisations « doivent disposer d'une certaine légitimité et représentativité ainsi que d'une certaine capacité d'expertise dans le domaine » (2015, 53). C'est ainsi que les associations de locataires à peine constituées, dont la légitimité repose sur le scrutin de 1970 mais aussi sur le profil de ses militants que j'aborde dans la section suivante, sont impliquées dans la rédaction de cette première version de l'AMSL. C'est en qualité de président de la FRL que Bernard Ziegler<sup>2</sup> participe à cette commission :

Très vite le Conseil fédéral a mis sur pied une législation d'urgence. C'était ce fameux arrêté fédéral instituant des mesures urgentes dans le secteur locatif qui a été rédigé en quelques semaines par une commission d'experts. C'est la première opération au niveau fédéral à laquelle j'ai participé en ma qualité toute fraîche de président de la Fédération romande, puisque les organisations de locataires ont été associées à la rédaction du texte. La commission était présidée par le professeur de droit et conseiller national Léo Schürmann. Dans ce contexte-là, nous avons été appelés à travailler avec les organisations de locataires de la Suisse alémanique et italienne. À la suite de ces travaux, nous avons fondé la Fédération suisse des locataires en 1974.

Bernard Ziegler, entretien, juin 2015

Les négociations débouchent sur l'AMSL, un texte qui institue des « mesures contre les abus dans le secteur locatif », mais dont la validité est limitée à une période de cinq ans et aux zones connaissant une « pénurie de logement ». Même si ce texte constitue une réponse à l'initiative populaire, il ne répond de loin pas aux revendications portées en premier lieu par le MPF, puis reprises par les associations de locataires, qui demandent alors « l'obtention d'un véritable droit au logement, afin que chacun soit logé selon ses besoins et non selon ses moyens financiers

---

<sup>1</sup> « Une fédération romande des locataires, étape vers une organisation nationale », *Gazette de Lausanne*, 8 mai 1972.

<sup>2</sup> Plus de détails concernant le parcours de Bernard Ziegler se référer à l'encadré 1.3.

seulement »<sup>1</sup>. En effet, l'AMSL, loin de réaliser « le droit au logement », institue davantage « un droit du logement », dans la mesure où il se limite à réglementer « les abus dans le secteur locatif », en apportant un certain nombre de restrictions au droit des propriétaires de jouir de leurs biens. Dès lors, en réponse à cette concession jugée insatisfaisante, les associations de locataires entendent poursuivre leur action pour que ces mesures soient renforcées et intégrées dans le droit du bail.

### **Encadré 1.2. L'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL)**

Cet arrêté fédéral entre en vigueur en juin 1972, soit peu après l'adoption en votation populaire de l'article 34<sup>septies</sup>, al. 2 de la Constitution fédérale imposant à la Confédération de légiférer en vue de protéger les locataires contre les loyers abusifs. Provisoire, ce texte d'une durée déterminée de cinq ans a toutefois été prolongé trois fois, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail le 1<sup>er</sup> juillet 1990. Initialement, son champ d'application se limite aux zones de pénurie définies par le Conseil fédéral, mais sera étendu dès 1986 à l'ensemble du territoire par une nouvelle révision constitutionnelle sur laquelle je reviens dans le chapitre II. A mi-chemin entre le droit public et le droit privé<sup>2</sup>, cet arrêté restreint le principe de la liberté contractuelle par différentes mesures visant à protéger les locataires. Pour le Conseil fédéral, « vu la position prédominante du bailleur lorsque la demande est excédentaire sur le marché du logement, la liberté contractuelle peut être la source d'abus, ou du moins de frictions et de tensions entre locataires et bailleurs »<sup>3</sup>, raison pour laquelle l'AMSL contient différentes dispositions impératives permettant aux locataires de se prémunir contre ces « abus ». Notion centrale de cette législation visant à protéger la « partie faible du contrat », cette catégorie juridique d'« abus » — « loyers abusifs » ou encore « autres prétentions abusives » des bailleurs — est prévue pour encadrer les droits et devoirs des parties au contrat en ce qui concerne, pour l'essentiel, le montant des loyers et les conditions de résiliation du bail en cas de litige. La notion d'abus est générale et abstraite. Son périmètre est défini aux articles 14 et 15. Selon l'art. 14, un loyer est abusif lorsqu'il permet au bailleur d'obtenir un « rendement excessif » de la chose louée ou qu'il repose sur un « prix d'achat manifestement exagéré ». La règle est toutefois nuancée à l'art. 15, qui exclut le caractère abusif du loyer notamment lorsque celui-ci se situe dans les limites des « loyers usuels » dans la localité ou dans le quartier ou lorsqu'il se justifie par des « hausses de coût » ou par des « prestations supplémentaires du bailleur ». Ainsi formulée, la notion d'abus accorde un rôle considérable à la jurisprudence chargée

<sup>1</sup> Revendication de la Fédération romande des locataires dans « Une fédération romande des locataires : étape vers une organisation nationale », *Gazette de Lausanne*, 8 mai 1972.

<sup>2</sup> Sur cette question voir l'étude de (Barbey, 1984) en particulier page 15 et 16.

<sup>3</sup> FF 1972 I 1217 : 1223.

d'en préciser le contenu. Indice que le législateur a délégué aux tribunaux la tâche de déterminer en pratique les contours de la protection des locataires, ces dispositions reposent en effet sur *deux principes contradictoires* particulièrement saillants d'un point de vue politique. Alors que le premier admet l'abus si un loyer procure un « rendement excessif » ou « inéquitable » au détriment du locataire (principe du loyer reposant sur la couverture des frais), le second écarte l'abus lorsque le loyer correspond à ceux pratiqués dans une zone déterminée (principe du loyer fixé selon les règles du marché)<sup>1</sup>. Par ailleurs, contrairement aux législations antérieures qui relevaient du droit public, l'AMSL ne prévoit pas l'intervention d'office de la part des pouvoirs publics en matière de contrôle des loyers. La contestation des abus éventuels est en effet à la charge du locataire qui doit saisir une autorité judiciaire (de conciliation en première instance, un tribunal civil par la suite) pour faire valoir ses droits. Enfin, l'AMSL introduit quelques règles de procédures en cas de contestation du loyer. Il prévoit notamment que les augmentations de loyer, signifiées sur la base d'une formule officielle, doivent être motivées par le bailleur et frappe de nullité les résiliations de bail prononcées pendant une procédure de contestation du loyer. En définitive, produit d'un rapport de force, l'AMSL manifeste un recul par rapport au projet du Conseil fédéral de libéraliser intégralement le marché du logement, sans toutefois revenir aux dispositifs contraignants périodiquement mis en place depuis la première guerre mondiale.

En 1973, la FRL s'engage sur le terrain de la démocratie directe avec le lancement d'une initiative populaire « Pour une protection efficace des locataires » avec le concours de l'USL, l'ASI, le MPF et l'Association suisse des paysans visant le retour au contrôle des loyers et une meilleure protection contre les congés. En parallèle, elle tente de négocier la mise en place d'un bail type auprès des organisations de propriétaires, afin de faire valider un contrat-cadre par les autorités fédérales. Conformément à ses statuts, en 1974, le rapprochement avec l'USL se réalise. À cette occasion, cette dernière est remodelée et renommée Fédération suisse des locataires (FSL)<sup>2</sup>. Comme je l'ai indiqué dans la section 1, l'USL regroupe des associations de locataires de plusieurs cantons depuis 1915 déjà. Néanmoins, l'arrivée de la FRL donne une nouvelle impulsion à la faïtière nationale qui représente alors l'ensemble des régions linguistiques – respectivement la FRL, l'Associazione Svizzera Inquilini (ASI) et le Mieterverband (MV) – et voit son

<sup>1</sup> Je reviens sur cette question qui constitue un enjeu de lutte important entre les associations de locataires et de bailleurs dans le chapitre IV.

<sup>2</sup> En français la fédération suisse des locataires prend officiellement le nom de l'Association suisse des locataires (Asloca) en 1989. « Association Suisse des Locataires », *Droit au logement*, n° 78, mai 1989.

nombre d'associations membres presque doubler, un aspect important dans la construction d'une assise au niveau national. La FSL constitue à ce stade « une organisation d'organisations » (Mach, 2015, 32), qui coordonne l'action politique au niveau national et ne s'investit vraiment qu'à l'occasion du lancement d'initiatives ou de référendums.

L'importance des groupes d'intérêt dans la régulation des domaines politique, social et économique (Mach, 2015) ou encore l'existence des instruments de la démocratie directe amènent certains auteurs à considérer que les mouvements contestataires disposent d'une « structure des opportunités politiques » relativement « ouverte », qui se traduit par la faiblesse de l'État et sa « stratégie à dominante inclusive » conduisant à l'intégration des groupes dans le processus décisionnel (Giugni, 2002, 269). En effet, cette séquence révèle les opportunités d'intégration offertes par les institutions politiques. Cependant, elles affectent en retour les modes d'action ainsi que les priorités politiques des organisations. Dans cette perspective, comme le montre Alexandre Lambelet à propos des organisations de défense des retraités, le fonctionnement de l'administration fédérale pèse « sur les formes organisationnelles » des associations (2010, 223).

Si le traitement politico-juridique de la protection des locataires influence les stratégies politiques des associations de locataires au niveau fédéral, il façonne également les activités des sections cantonales. En effet, la forme que prend l'aide juridique dispensée dans les sections locales est modelée par les nouvelles dispositions fédérales visant à limiter les abus dans le secteur locatif. L'AMSL fait peser la régulation de ce secteur sur les autorités judiciaires, et plus directement sur les locataires, puisque c'est à eux qu'il revient de dénoncer les abus qui pourraient être commis par les propriétaires. Alors que dans le système précédent un loyer fixé par une autorité administrative était réputé ne pas être « abusif », à partir de 1972, il incombe à une autorité judiciaire de se prononcer sur cette question, sur requête du locataire. Par conséquent, le rôle des associations de locataires devient capital pour faire respecter la législation en matière d'abus. Ce système d'autorégulation explique que, dès les années 1970, les associations de locataires connaissent un développement important, en particulier dans les communes décrétées à « pénurie de logements », où les dispositions de l'AMSL sont en vigueur. Pour Bernard Ziegler, premier président de la FRL, ce lien est une évidence :

Le Mieterverband comme les Asloca à Genève ou ailleurs se sont réellement développés après la fin du contrôle des loyers. Avant, il y avait l'État qui faisait le contrôle, mais avec l'AMSL ou la protection contre les congés, c'est aux locataires d'agir.

Bernard Ziegler, entretien, juin 2015

Pour prendre le relais des autorités politiques en matière de contrôle « des abus » dans le secteur locatif, ces associations mettent alors en place des permanences

d'aide juridique et se spécialisent dans le droit du bail, afin que le locataire puisse agir à « travers son mandataire qui est alors son association de locataires »<sup>1</sup>. Le développement de cette activité de service auprès des locataires permet alors la progression du nombre de membre, un facteur qui pèsera dans la trajectoire de ces associations.

*Qui s'engage pour la défense des locataires ? Les deux voies  
d'engagement au sein des associations de locataires*

L'existence de l'AMSL ainsi que les opportunités institutionnelles d'intégration au processus décisionnel ne sont pas suffisantes pour comprendre la structuration de ce réseau d'associations agissant essentiellement sur le terrain du droit. Dans un premier temps, la présentation des profils des personnes qui s'y investissent permet de comprendre comment se réalise la structuration d'un réseau de militant·e·s dans des associations de locataires. Ensuite, l'analyse de leur « rapport au politique »<sup>2</sup> illustre comment les dispositions des individus (qui engendrent pratiques et prises de position)<sup>3</sup> pèsent sur les modes d'action et de fonctionnement de ces associations (Fillieule, 2010, 94).

Les données récoltées s'appuient sur des enquêtes menées dans les associations des cantons de Vaud et Genève au cours desquelles ont été réalisés des entretiens avec huit militants qui ont été à l'origine de la FRL, et de leur section cantonale. Leur parcours politique est présenté dans l'encadré 1.3 ci-dessous.

**Encadré 1.3 Quelques parcours des premiers militants de l'Asloca Vaud et Genève**

Les entretiens ont été réalisés entre 2012 et 2016. Ils permettent de documenter les principales dimensions de l'engagement des militants historiques de la cause des

<sup>1</sup> Bernard Ziegler, entretien, juin 2015.

<sup>2</sup> Selon Daniel Gaxie, le « rapport au politique » est le produit des diverses expériences socialisatrices des individus qui affectent les investissements dans des objets politiques et les préférences que l'on peut avoir dans ce domaine (Gaxie, 2002, 148). Plus précisément, j'analyse ici la manière dont les premiers militant·e·s des associations de locataires perçoivent le droit, les institutions politiques et les règles ainsi que les enjeux dans le champ politique.

<sup>3</sup> Je me situe ici dans une perspective dispositionnelle selon laquelle : « les dispositions se manifestent sous la forme de pratiques, de croyances, d'attitudes, de valeurs, et sont susceptibles d'engendrer des prises de positions (politiques ou non) et d'orienter l'action, dans les situations singulières rencontrées, tout en étant modifiées par cette dernière » (Gottraux et Péchu, 2011, 21).

locataires, qui ont également occupé des fonctions dirigeantes dans le mouvement (président, secrétaire général).

Christian Grobet (né en 1941, avocat de formation) est engagé comme juriste à l'Asloca Genève en 1965, où il est responsable du bureau juridique jusqu'en 1978. Il s'engage aussi dans les débuts du mouvement de défense des locataires au niveau suisse, puisqu'il préside la Fédération suisse des locataires (FSL) de 1979 à 1989. Au niveau genevois, il est à l'origine du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), coalition politique qui se charge de la défense des intérêts collectifs des locataires dans le canton. Sensibilisé très tôt à la politique par sa mère, militante féministe luttant notamment pour le droit de vote des femmes en Suisse, il entre au Parti socialiste au début des années 1960. Il réalise une carrière politique au niveau cantonal et fédéral. Il siège comme député au Grand Conseil de 1969 à 1981 avant d'être élu Conseiller d'État de 1981 à 1993. Il retrouve son siège au Grand Conseil de 1993 à 2005 et de 2013 à 2018 pour Ensemble à gauche. Il siège au Conseil national de 1975 à 1982 et de 1995 à 2003.

Bernard Ziegler (né en 1945, avocat de formation) est le premier secrétaire-juriste du RPSL, fonction qu'il occupe de 1972 à 1985. Il rencontre Christian Grobet dans l'association des juristes progressistes à l'issue de ses études de droit à Genève. En parallèle à son engagement à Genève, il participe à la création de la Fédération romande des locataires (FRL), qu'il préside de 1972 à 1985, ainsi qu'à celle de la Fédération suisse des locataires (FSL), dont il sera le vice-président de 1974 à 1985. Élu sur une liste socialiste en 1977 au Grand Conseil genevois, il y siège jusqu'à son accession au Conseil d'État en 1985. Il occupe cette fonction jusqu'en 1993. Au niveau judiciaire, il occupe également la fonction de juge suppléant au Tribunal fédéral de 1980 à 1985.

Nils de Dardel (né en 1943, avocat de formation) est engagé par l'Asloca en tant que juriste en janvier 1970. Il y travaille comme avocat-conseil jusqu'à fin 2000. Également politisé dans le cadre familial (sa mère Isabelle de Dardel est députée PS dès 1966 au Grand conseil vaudois et son père est journaliste pour le journal militant *Le peuple La Sentinelle*). Il milite à la fin des années 1960 à Ligue marxiste révolutionnaire<sup>1</sup> (LMR) dans le canton de Vaud. Il entre au PS à la fin des années 1980, période à partir de laquelle il entame une carrière de parlementaire. Il est député au Grand Conseil de 1989 à 1991 avant de poursuivre sa carrière politique au Conseil national de 1991 à 2003. Il s'investit également pour les locataires au niveau fédéral en occupant le poste de secrétaire général de la FRL de 1994 à 2000.

---

<sup>1</sup> Organisation d'obédience trotskiste, la LMR est fondée en 1969 par de jeunes militant·e·s en rupture avec le Parti ouvrier populaire de la section de Lausanne (POP. Pour une présentation précise de la LMR voir (Challand, 2000).

Ses années à la FRL sont marquées notamment par l'élaboration et le dépôt de l'initiative de l'Asloca Suisse « Pour des loyers loyaux ».

Laurent Moutinot (né en 1953, avocat de formation) est avocat-conseil à l'Asloca de 1978 à 1997. Il s'engage au début des années 1970 pour de nombreuses causes : objecteur de conscience, Ligue des droits de l'Homme ou encore contre la guerre au Vietnam. Il est élu sur la liste PS au Grand Conseil de 1993 à 1997. En 1997, il est élu comme Conseiller d'État, fonction qu'il exerce jusqu'en 2009. Il occupe également des fonctions dans les structures dirigeantes de la FRL. Il y exerce la fonction de président de 1990 à 1993. Il participe notamment à la rédaction de l'ouvrage « Faut-il libéraliser les loyers ? » (Biéler *et al.*, 1993) qui s'élève contre les thèses de la déréglementation du secteur du logement en 1993.

David Lachat (né en 1949, avocat de formation) travaille pour l'Asloca de 1975 à 1980, avant d'ouvrir sa propre étude. De 1983 à 1986, il est rédacteur en chef du journal de la FRL *Droit au logement*. Au niveau cantonal, il s'engage pour les locataires comme secrétaire-juriste du RPSL de 1985 à 1991 et de 1993 à 1997, puis en tant que député socialiste de 1989 à 1993. Il rédige des ouvrages sur le droit du bail dont « Le nouveau droit du bail » (Lachat et Micheli, 1990) paru en 1990 et « Le bail à loyer » (Lachat, 2008) en 2008. Ses ouvrages ont valeur de doctrine.

Michel Guenot (né en 1950, juriste de formation) a fait ses études de droit à Lausanne. Il est militant à la section de Renens depuis 1977, dans laquelle il donne des consultations bénévoles et participe au comité. Il préside le comité cantonal de l'association vaudoise de 1984 à 1990. Politisé par son père qui est syndicaliste, il trouve dans l'association des locataires une manière de s'engager pour le logement comme bien essentiel. Il est juriste et réalise une carrière de greffier dans l'administration judiciaire. Il préside actuellement le Fonds d'appui juridique de l'Asloca Vaud.

Jacques Micheli (né en 1945, avocat de formation) est originaire d'un milieu qu'il qualifie de « bourgeois ». Son père étant diplomate, il vit plusieurs années en pension chez Isabelle de Dardel et son fils Nils de Dradel, au contact desquels il se politise. Durant ses études de droit, il est proche de la LMR et s'intéresse aux questions de logement. Il rencontre des membres de la section lausannoise de l'Association vaudoise des locataires (Avloca) et entre au comité en 1970. Il préside le comité de 1978 à 1985. Il est notamment à l'origine de la mise en place d'un Tribunal spécialisé en matière de baux et loyers dans le canton de Vaud. Il est également actif chez les juristes progressistes vaudois et s'engage au PS, sans pour autant faire une carrière d'élu. Il ouvre une étude d'avocat en 1976 et se spécialise

dans la défense des locataires. Il préside la FRL de 1986 à 1990, durant ce mandat il occupe également le mandat de vice-président de la FSL.

Bruno Clément (né en 1949) est animateur socio-culturel. Il est militant dans les associations de quartiers à Genève à la fin des années 1960 et participe à la création du journal *Droit au logement*, qui est le journal édité par les différentes associations de locataires dans les cantons romands. Il ne poursuit pas une carrière militante dans les structures dirigeantes de l'Asloca, mais il s'engage dès le milieu des années 1970 à la Confédération romande du travail (CRT), syndicat d'inspiration autogestionnaire interprofessionnel, actif dans les secteurs du tertiaire publics et privés. Il y poursuit sa carrière militante comme secrétaire syndical. Porteur des idéaux de mai 1968, il se revendique encore aujourd'hui d'une tendance « anarcho-chrétienne ».

On peut repérer schématiquement deux caractéristiques communes aux militants<sup>1</sup> qui s'investissent en faveur de la défense des locataires dans ces deux cantons. D'une part, ils ont un parcours politique qui se caractérise par une appartenance organisationnelle à gauche antérieure à l'adhésion à une association de locataires. D'autre part, ils ont majoritairement un diplôme en droit, qui leur confère des compétences juridiques. Ces deux éléments – profil politique et professionnel – configure un rapport particulier au politique, qui favorise l'investissement de ces associations en direction du recours au droit et des institutions politiques.

Ces militants se caractérisent par leur multipositionnalité au sein des organisations politiques. L'engagement dans une association de locataires découle souvent d'une activité politique antérieure qui se réalise grâce à des liens d'interconnaissance forgés dans le réseau d'organisations qui ont participé à l'initiative « Pour un droit au logement et le développement de la protection de la famille ». Dès lors, le MPF constitue un important bassin de recrutement, notamment pour l'Avloca qui se constitue en 1971. C'est en effet sous l'impulsion de militant·e·s du MPF que se créent, dès 1969, des associations de locataires dans plusieurs communes du canton<sup>2</sup>. Jean Queloz, secrétaire général du MPF, de 1957 à 1972 devient le premier secrétaire général de la section de Lausanne. Ce dernier

---

<sup>1</sup> Conformément aux logiques de genre qui prévalent dans les organisations politiques, les fonctions dirigeantes des associations de locataires des cantons romands sont uniquement occupées par des hommes (Dunezat, 1998). Ainsi, j'ai uniquement rencontré des hommes pour cette partie de l'enquête.

<sup>2</sup> C'est à Lausanne que se constitue cette première section. Dans l'année qui suit c'est au tour des villes de Morges, Renens, Rolle, Vevey ou encore d'Yverdon de voir apparaître des associations de locataires. Ces sections se regroupent dans une faîtière cantonale du nom de l'Association vaudoise des locataires (Avloca) en 1972 (*Droit au logement*, n° 1, février 1975). Le chapitre IV détaille la constitution de l'Avloca.

sollicite des élus locaux, essentiellement du PS, pour mettre en place des sections locales. C'est le cas d'Éric Voruz, par ailleurs syndicaliste, et d'Adrien Bavaud qui fondent tous deux les sections locales de Morges et de Vevey. À Genève également, on trouve dans l'association de locataires cantonale des militant·e·s du PS. Fonctionnant comme un bureau d'aide juridique depuis 1942, l'Asloca Genève emploie dans les années 1960 un juriste, également député du PS : Trajan Saudan. L'activation des réseaux militants participe ici à renforcer la présence des socialistes au sein de l'association. Christian Grobet, qui milite au PS depuis 1961, est sollicité par Trajan Saudan pour le rejoindre :

J'avais un ami au Parti socialiste qui était avocat pour l'Asloca-Genève. Il m'a dit : « maintenant avec la suppression du contrôle, il va y avoir beaucoup plus de bagarres ». Ce qui était vrai. Il y avait beaucoup d'interventions à faire. Et cet avocat et moi, on s'occupait de la défense individuelle des locataires, ainsi que des artisans et des locataires de locaux commerciaux.

Christian Grobet, entretien, janvier 2013

L'entrée en vigueur de l'AMSL marque le début des années de fort développement du bureau juridique de l'Asloca Genève. Poursuivant la même logique, Christian Grobet sollicite à son tour plusieurs connaissances *via* des réseaux militants, familiaux ou encore amicaux. Les personnes sollicitées ont en commun un diplôme en droit, ainsi qu'une conception politique de l'usage du droit et des institutions judiciaires. C'est à ce moment qu'entrent au sein de l'association plusieurs figures de l'Asloca Genève, qui poursuivront ensuite une carrière politique au niveau cantonal, voire fédéral<sup>1</sup>. C'est le cas de Bernard Ziegler, David Lachat, Laurent Moutinot ou encore Nils de Dardel, qui sont tous engagés à la suite d'une sollicitation du bureau juridique, à ce moment sous la responsabilité de Christian Grobet :

Laurent Moutinot : J'ai été engagé à l'Asloca Genève en 1978. Juste après mon brevet d'avocat. C'est eux qui sont venus me chercher. À l'époque nous n'étions que trois avocats brevetés.

Marie : Vous connaissiez des gens à l'Asloca ? Vous étiez dans les mêmes réseaux ?

L.M : Oui et non. J'étais à l'époque président de la Ligue des droits de l'homme. J'étais un peu connu sur certaines positions politiques. Je dois aussi dire que je connaissais certains membres de l'Asloca par l'Association des juristes progressistes qui était un petit groupe à l'époque.

Laurent Moutinot, entretien, octobre 2015

---

<sup>1</sup> Le chapitre III revient sur les relations entre les partis politiques et l'Asloca.

Déjà mentionné dans l'encadré 1.3, ces personnes sont politisées avant d'entrer dans l'association. Par exemple, Nils de Dardel – dont le père est journaliste au journal *Le peuple, la Sentinelle* – et Christian Grobet se connaissent par le biais de leurs mères qui ont milité ensemble dans les milieux féministes. Ce dernier sollicite Nils de Dardel, qui est établi à Lausanne où il milite à la LMR.

Si les structures dirigeantes de l'Avloca et le bureau juridique à Genève s'appuient sur des membres du MPF ou du PS, ces derniers ne constituent pas l'essentiel des membres des comités. C'est surtout le contexte d'effervescence politique de la fin des années 1960 (Pereira, 2009 ; Schaufelbuehl, 2009) qui permet de donner de la substance et du dynamisme à ces associations. En effet, la question du logement est problématisée autant sur la scène nationale par des organisations politiques comme le MPF qu'au niveau local par des associations de quartier et des habitant·e·s en proie aux difficultés du marché du logement et à la transformation de leur quartier (Farkas, Deshusses et Giancane, 2013). À Lausanne, plusieurs résiliations collectives de locataires sont contestées, faisant l'objet d'une médiatisation et donnant lieu à une mobilisation par des groupes politiques locaux, ainsi qu'à des manifestations de soutien<sup>1</sup>. Dans ce contexte, l'Avloca participe à ces manifestations et y recrute des militant·e·s. Jacques Micheli est également militant à la LMR lorsqu'il entre en contact avec la section lausannoise :

Mes premiers contacts avec l'Avloca remontent aux années 1970. Je faisais partie d'un mouvement gauchiste, la Ligue marxiste révolutionnaire, et on avait constitué un groupe autour du logement le MLCL [Mouvement de lutte collective des locataires]. Il y avait souvent des manifs et j'ai rencontré à ces occasions Jean Queloz et Roland Berdat, ou encore Dupertuis, qui étaient du MPF et qui étaient responsables de l'association de locataires de Lausanne qui avait déjà mobilisé pas mal de gens à l'époque.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

La popularité du MPF et de ses principaux représentants permet à l'Avloca d'obtenir rapidement une certaine légitimité auprès de la population se rappelle Jacques Micheli :

Il y avait des piliers formidables à cette époque qui avaient l'habitude du contact avec les gens. Des gens comme Berdaz, Queloz, Dupertuis que je vous ai cités étaient – bon moi je ne suis pas du tout d'un milieu simple –, étaient eux d'un milieu très simple et donc très proches de la population. Et pour eux ce n'était pas un

---

<sup>1</sup> « Le référendum des locataires du Pont-des-Sauges aboutit », *Gazette de Lausanne*, 6 octobre 1971 ; « Les locataires mécontents ce soir à la Palud », *Gazette de Lausanne*, 18 novembre 1971 ; « Pont-des-Sauges : M. Durous ne partira pas de lui-même », *Gazette de Lausanne*, 1<sup>er</sup> août 1972.

problème d'aller au contact de la population, auprès des locataires et de faire un travail de recrutement militant.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015.

Selon Michel Guenot, qui entre à la section de Renens en 1977 après un passage non concluant au PS, le mécontentement est tel que les comités de défense des locataires rassemblent au-delà d'un clivage classique gauche-droite :

Comme la protestation était assez large au sein de la population, les gens qui sont venus dans ces comités, sont venus d'un petit peu partout. Pas seulement de la gauche, du parti socialiste et du POP, mais également proche du PDC et des radicaux. C'était le cas dans la section de Renens dans laquelle j'ai milité et on retrouvait la même base dans les différentes sections qui se sont vite constituées. La défense des locataires regroupait des gens de divers horizons politiques, sauf les libéraux qui n'étaient pas du tout intéressés. Ce qui n'était pas le cas du parti radical qui avait à l'époque une aile assez sociale et une base électorale nettement plus large qu'aujourd'hui. Ce que je veux dire, c'est qu'il n'y avait pas seulement dans les comités des gens des partis de gauche.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Dans le contexte genevois, l'exiguïté du territoire, couplée à une forte croissance économique et migratoire, pèse encore plus fortement sur les transformations urbaines et le marché du logement (Perroux, 2014, 137). Dès lors, le nombre d'associations de quartier est suffisamment substantiel pour que se constitue, en 1971, un « Groupe logement » qui vise à lutter contre les « propriétaires immobiliers et les régisseurs qui considèrent le logement comme une marchandise : ça se vend, ça s'achète, ça se loue pour gagner de l'argent sur le dos des travailleurs » (Farkas, Deshusses et Giancane, 2013, 50). Pour Bruno Clément, qui milite à Genève dans ce milieu, le rôle de la « gauche sociale » et des mobilisations de quartier est capital dans le succès de l'Asloca Genève :

À Genève, l'Asloca était d'abord un petit cabinet d'avocat, enfin c'était Christian Grobet, un stagiaire, et sa maman qui faisait la secrétaire, parce qu'il n'avait pas de tunes. C'est dans ce contexte qu'à Genève, à la fin des années 60 et début 70, se développe un mouvement d'habitants sur la question, plus large que celle du logement, de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire « comment on vit dans nos quartiers ». C'est l'époque des Grottes, des occupations à la rue Caroline, du mouvement autour des minoteries, de la Jonction, de Plainpalais. Ces mouvements ont *collectivisé* l'Asloca. C'est-à-dire que l'Asloca n'était pas un mouvement, mais un cabinet de juristes. Le surgissement sur la scène sociale des mouvements d'habitants a permis de re-collectiviser, ce qui est un début, la défense des locataires. Ainsi, on a commencé, dans les années 70, à créer des permanences décentralisées dans les quartiers. Des permanences « Asloca », avec des mouvements d'habitants qui, dès

qu'il y avait une menace d'augmentation de loyer, poussaient et essayaient d'organiser des résistances collectives par immeuble. On a eu du succès.

Bruno Clément, entretien, décembre 2012

Bien que certaines pratiques illégales (comme la pratique du squat<sup>1</sup>) de ces associations du « Groupe logement » ne soient pas celles de l'Asloca Genève, elles contribuent à faire du logement un thème d'actualité politique et surtout à diffuser des pratiques contestataires du droit dont l'Asloca Genève va se faire la spécialiste (Farkas, Deshusses et Giancane, 2013). On retient surtout ici l'importance du multipositionnement de ces premiers militants qui activent leur réseau pour renforcer ces comités naissants. Néanmoins, cette caractéristique n'est de loin pas spécifique aux associations de locataires, mais concerne plus généralement les militant·e·s de gauche (Agrikoliansky, 2002, 199). On a en revanche esquissé ce qui fait la particularité des militants des instances dirigeantes de ces associations : ce sont des professionnels du droit, « capable[s] de parler le langage du droit et d'agir en justice » (Agrikoliansky, 2010, 241).

\* \* \*

C'est d'abord parmi les militants du canton de Genève, où l'Asloca se construit dès son origine comme un bureau juridique, qu'on trouve une surreprésentation de cette catégorie professionnelle. Cependant, cette tendance va toucher à la fois les structures dirigeantes de la FRL, et celle du comité de l'Avloca, dont les compétences juridiques des membres reposent d'abord sur un savoir profane acquis dans le cadre de leur activité militante. Les entretiens réalisés avec les premiers militants de l'Asloca Genève permettent de mettre en évidence la particularité de leur trajectoire professionnelle en faveur de la défense des locataires, influencée par leurs dispositions à l'activité militante et les contraintes du « champ juridique »<sup>2</sup>. Alors qu'ils terminent leurs études de droit à la fin des années 1960, ils ont déjà tous, on l'a vu précédemment, un engagement politique ou associatif à leur actif, que cela soit au PS, à la LMR ou encore dans des associations étudiantes ou à la Ligue des droits de l'homme. Politisés pour la plupart dans le cadre familial ou lors de leurs études au cours desquelles ils acquièrent des dispositions à « lutter contre ce monde injuste », comme l'évoque Laurent Moutinot, leur « rapport au monde » contraste avec celui du champ professionnel

---

<sup>1</sup> Sur la pratique du squat à Genève voir notamment les chapitres de Marc Brevigieri, de Luca Pattaroni et Lisa Togni dans (Pattaroni, Kaufmann et Rabinovich, 2009, 97-138).

<sup>2</sup> On reprend ici la notion de champ juridique de Pierre Bourdieu : « un univers social relativement indépendant par rapport aux demandes externes, à l'intérieur duquel se produit et s'exerce l'autorité juridique, forme par excellence de la violence symbolique légitime dont le monopole appartient à l'État et qui peut s'assortir de l'exercice de la force physique » (1986, 3).

vers lequel ils se dirigent. On trouve peu d'études sur la profession d'avocat·e en Suisse. Cependant, une sociographie réalisée dans les années 1980 sur le profil des avocat·e·s vaudois·e·s relève qu'ils·elles sont majoritairement originaires des classes supérieures et orienté·e·s politiquement à droite (Busino, 1989, 130). Bien que les conditions d'accès à la profession dans le canton de Vaud soient limitées par l'obtention d'une thèse de doctorat, ce qui participe fortement à la sélection sociale de la composition du barreau (Busino, 1989), on peut supposer qu'à la fin des années 1960 le profil des personnes pratiquant cette profession à Genève suit les mêmes logiques de sélectivité sociale. Ce qui se trouve également confirmé par la littérature sur cette profession dans d'autres contextes (Delpuech, Dumoulin et de Galembert, 2014 ; Karpik, 1995). Dès lors, leur engagement à l'Asloca constitue à ce moment-là une occasion particulièrement propice pour prolonger leur engagement politique dans une activité professionnelle. En effet, si les opportunités de s'engager en faveur d'une cause ne manquent pas, il apparaît, à la lumière des entretiens, que celle consistant à mobiliser le droit comme « une arme » pour la défense des plus faibles est alors limitée (Israël, 2009a).

À la fin de l'année 1969, j'habitais Lausanne et je travaillais au Département de Justice et Police comme juriste. En parallèle, je militais beaucoup. J'étais à la Ligue Marxiste Révolutionnaire ou en tous cas aux prémices de la Ligue Marxiste Révolutionnaire. Je me rappelle très bien, le responsable du Département de Justice et Police qui s'appelait Monsieur Bonnard, l'avait appris et puis il m'avait transféré au Tribunal des Assurances Sociales, considérant que c'était davantage ma place [rires]. En plus, j'avais des longs cheveux à l'époque et il n'aimait pas ça. Il m'avait fait la remarque. Et moi je n'étais pas très heureux dans ma situation et en fait j'aurais voulu devenir permanent syndical. Mais à l'époque, les syndicats n'engageaient pas de juristes comme secrétaires syndicaux, ni d'universitaires d'ailleurs. C'étaient vraiment l'époque où c'était des ouvriers qui avaient beaucoup milité et puis finalement devenaient des secrétaires syndicaux. Donc mes efforts n'ont pas abouti. En revanche, c'est un peu tombé du ciel comme ça, c'est Christian Grobet, qui m'a demandé si j'étais d'accord de faire un stage d'avocat à Genève. J'ai tout de suite dit oui ! Parce que ce n'était pas un syndicat, mais enfin c'était une activité qui était un peu analogue.

Nils de Dardel, entretien, octobre 2015

La sollicitation de Christian Grobet constitue ainsi une aubaine dans la trajectoire personnelle de Nils de Dardel, qui peine à trouver sa place dans le champ des professions juridiques. L'entrée de Bernard Ziegler et de David Lachat suit également la même logique :

Je venais de passer mon brevet d'avocat et dans la foulée de mai 68 je participais à un petit groupe d'avocats qui avaient le cœur à gauche. Dans ce cadre-là, j'ai connu Christian Grobet, qui était avocat de l'Asloca et lui m'a dit qu'il y avait cette

opportunité : « Si tu as envie de pratiquer un peu plus le droit social voilà une belle occasion ».

Bernard Ziegler, entretien, juin 2015.

J'ai fait un stage d'avocat durant lequel j'ai travaillé pour un type qui faisait beaucoup de promotions immobilières et des trucs qui idéologiquement me déplaisaient. Et donc après une année de stage [les stages duraient deux ans], j'ai dit à ce patron que je ne voulais plus travailler pour lui. Ce qui était audacieux, car en principe quand on a un stage on le garde. Et c'est Christian Grobet qui m'a engagé comme stagiaire. Donc j'ai fini mon stage dans son étude qui était en même temps une antenne de l'Asloca. C'est comme cela que j'ai fait du droit du bail. Lorsque j'ai passé mon brevet d'avocat en 1975, sauf erreur, j'ai été tout de suite engagé comme collaborateur dans cette étude où je suis resté quatre ou cinq ans.

David Lachat, entretien, novembre 2016

Contrairement à l'Asloca Genève, l'Avloca est d'abord constituée comme une association militante de défense collective des locataires qui n'engage au départ ni juriste, ni avocat<sup>1</sup>. Cependant, on trouve également dans le comité une surreprésentation de juristes<sup>2</sup>. Michel Guenot, qui termine ses études de droit, est sollicité par la section de Renens : « On m'a dit : 'toi qui es juriste, tu peux venir donner un coup de main dans les consultations bénévoles' ». Originaire d'une famille modeste, il ne s'engage pas dans l'obtention d'un brevet d'avocat, une voie choisie alors par une minorité d'étudiant·e·s qui connaissent « les gens du milieu » selon lui et qui est socialement sélective dès lors que le stage conduisant au brevet est conditionné à la réalisation préalable d'une thèse de doctorat. Du reste, selon Giovanni Buisno, seuls 30% des étudiant·e·s choisissent alors cette voie après leurs études (1989, 59). Il entame donc une carrière dans l'administration judiciaire et en parallèle met ses compétences juridiques au service de son engagement politique comme consultant bénévole, assesseur à la commission de conciliation puis membre et enfin président du comité de l'Avloca de 1985 à 1991.

Pour les militants qui sont avocats, la possibilité de concilier engagement politique et pratique professionnelle va également se présenter. Jacques Micheli entre en 1970 dans la section lausannoise et il préside le comité vaudois de 1978 à 1985. Bien qu'il milite à l'extrême gauche lorsqu'il termine ses études, il trouve dans son engagement auprès de l'Asloca une manière plus légitime d'agir pour la défense des plus faibles, qui semble davantage correspondre à ses dispositions socialement constituées :

---

<sup>1</sup> Le chapitre VI revient sur les différences organisationnelles entre l'Avloca et l'Asloca Genève.

<sup>2</sup> Le chapitre IV a pour objet la constitution du comité de l'Avloca. À ce stade, précisons que sur les sept présidents qu'a connu le comité cantonal, six sont juristes.

Le MLCM [Mouvement de lutte collective des locataires] avait été créé par la Ligue Marxiste Révolutionnaire ! [rires] Rien que cela ! dont j'étais proche même si je n'ai jamais adhéré complètement. Et le MCLM avait été créé par ce mouvement gauchiste aussi pour se battre sur le terrain de la défense des locataires. Mais très vite je me suis aperçu que l'Avloca était beaucoup plus efficace que cette structure gauchiste qui était composée d'intellos qui n'étaient pas vraiment en phase avec les préoccupations des gens et n'avaient pas en main les armes pour les aider.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

En parallèle, il ouvre son étude d'avocat·e en 1976 et se spécialise dans le droit du bail. En effet, si l'aide juridique aux membres de l'Avloca est prise en charge par des consultant·e·s salarié·e·s ou bénévoles des sections, le plus souvent leur défense dans les institutions judiciaires est externalisée. Dès lors, une fois avocat, il défend les locataires membres de l'association, ce qui lui assure une clientèle, ainsi qu'une réputation dans ce domaine particulier du droit :

Marie : Avez-vous fait votre stage dans un domaine particulier ou une étude particulière ?

Jacques Micheli : Non, j'ai fait de tout comme affaires, c'est ce qu'on fait lorsqu'on est stagiaire. Je dois dire que pour trouver un stage, ça a été au départ compliqué car j'avais une réputation de gauchiste alors même que je suis issu d'un milieu très aisé et que je suis bourgeois moi-même. Mais quand même, avec mon étiquette de gauchiste et comme tout se savait à Lausanne, ils se disaient : « Ne prenez pas Micheli, il est impossible ! ». Il n'y a qu'un avocat qui a bien voulu de moi comme stagiaire. C'était un libéral. J'ai pu commencer mon stage dans son étude et j'ai croché, car c'est un métier qui est super ! [...] J'ai ouvert mon étude en 1976. À l'époque, il y avait peu d'avocats et encore moins qui s'intéressaient à la défense des locataires. Et en ce qui me concerne, mes fonctions à l'Avloca ont favorisé mon décollage comme avocat. Ça c'est certain et je dois l'admettre ouvertement. C'est pas que je me sois enrichi, mais c'est vrai que j'étais en contact avec beaucoup de gens. Parfois avec des groupes de plus de 50 locataires. Vous ne les connaissez pas, mais après on dit « Micheli nous a bien défendus » ! Donc c'est vrai que c'est une sorte de pub quelque part.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

Jacques Micheli est le premier d'une série d'avocats à la présidence de l'Avloca qui parviennent à reconvertir leur capital militant dans l'exercice de leur profession d'avocat spécialisé en droit du bail.

Ces extraits d'entretiens mettent en lumière l'ambivalence des effets de l'engagement politique de gauche dans la carrière de ces avocats. D'abord minorisés par leurs convictions dans le cadre d'une champ professionnel conservateur (Busino, 1989), la conversion de leurs dispositions à l'action militante constitue dans un deuxième temps un débouché professionnel. En effet, la défense des

locataires leur offre – en tant que salariés à l'Asloca Genève ou comme indépendant proche de l'Avloca – un revenu ou une clientèle. Ainsi, l'analyse en termes de « rétribution du militantisme » (Gaxie, 2005) permet une prise en compte des conditions matérielles de l'engagement politique des professionnels du droit favorisant cette double activité. La profession leur permet non seulement une liberté d'organisation et de gestion du temps nécessaire à l'activité politique, mais aussi un travail en collectif dans lequel on mutualise la clientèle qui leur assure le financement des « petits cas » grâce à d'autres dossiers plus importants (Willemez, 2003a). Au final, « l'engagement peut devenir une manière de réussir professionnellement, par l'accumulation de capital social et de capital symbolique qu'il contribue à produire » (Willemez, 2003a, 157). Si l'engagement dans la défense des locataires marque durablement la carrière à la fois politique et professionnelle de ces militants (*cf.* Encadré 1.3), on doit à présent analyser en retour les effets de la présence des juristes dans les modes d'action et d'organisation de ces associations.

On peut éclairer les effets de l'engagement de juristes sur le développement des associations de locataires en analysant le rapport que ces militants entretiennent au politique. Pour Liora Isarël et Brigitte Gaïti, ce qui caractérise ces juristes, c'est « cette croyance fondamentale [propre au juriste] dans les capacités du droit (et des professions qui ont le monopole de son maniement) à ordonner le monde social, à en dire les injustices et à en proposer la réforme » (2003, 30). Leurs trajectoires biographiques semblent en effet corroborer cette disposition particulière, relevée par la littérature sur le *cause lawyering*. Premièrement, ils sont plusieurs à s'engager dans des études de droit « suite à mon engagement de jeunesse pour combattre le système scélérat » pour Laurent Moutinot ou alors chez Michel Guenot son « goût pour le combat social ». Bien que d'autres disent comme Nils de Dardel avoir choisi ces études « par élimination », la fonction protectrice du droit – dans sa dimension collective – est présente dans leurs discours. Dès lors, l'engagement dans les institutions politiques pour changer le droit se présente comme une conséquence naturelle d'une activité professionnelle auprès de la partie faible :

Notre engagement [des élu·e·s de l'Asloca Genève] dans les arènes politiques tient au fait que lorsque vous en avez marre des règles que vous appliquez, vous allez chercher à les changer ! A partir de là forcément vous passez de l'autre côté.

Laurent Moutinot, entretien, octobre 2015

Je faisais le travail des recours des locataires et alors après la première initiative du MPF, je me suis dit l'Asloca ne peut pas simplement défendre des cas individuels. Maintenant, il s'agit d'agir politiquement.

Christian Grobet, entretien, janvier 2013

À Genève, il y a toujours eu un soutien direct en faveur de militants de l'Asloca qui se présentaient aux élections parce qu'on trouvait que cette dialectique entre intervention politique et l'intervention juridique au quotidien faisait sens et fonctionnait. La bataille au niveau politique sert le quotidien : c'est améliorer le droit et les conditions de la défense des locataires ou des personnes en situation d'infériorité de manière générale.

Nils de Dardel, entretien, octobre 2015

Le droit appréhendé comme instrument de traduction pour « pour porter au sein de l'appareil politico-administratif des griefs et des revendications » (Agrikoliansky, 2003, 62) constitue une ressource essentielle dans leur rapport à l'action politique. Cela se traduit par une vision collective de la défense des locataires qui se centre sur la conquête de droit par une présence dans les arènes politiques via les partis politiques, une direction qui s'amorce dès l'année de constitution de la FRL. Dès lors, marquant leur confiance dans les institutions politiques comme « levier de changement social » (Revillard, 2007, 145), la majorité d'entre eux poursuivent en parallèle de leur profession d'avocat et de leur fonction dirigeante au sein de la FRL des carrières d'élus au niveau cantonal et fédéral influençant en retour les objectifs politiques des associations.

Bien que les avocats soient surreprésentés, les comités étaient également composés de militant·e·s du MPF qui apportent alors leur propre pratique et définition de l'action politique. Le rapport qu'ils·elles entretiennent à la politique institutionnelle est ambivalent. D'abord, le mouvement s'est construit en opposition au jeu partisan et électoral (Péchu, 2006, 391 ; Weber-Jobé, 1972). Le MPF revendique dans ses statuts son indépendance et ses militant·e·s sont connus pour leur méfiance à l'égard des partis politiques, une méfiance qui marque pendant de nombreuses années le comité de l'Avloca, ainsi qu'une opposition de fond entre les deux sections cantonales :

Lorsque je militais, nous n'avions pas de lien direct avec un parti politique. Cela s'explique par l'influence de Jean Queloz qui était vraiment le leader et qui venait du MPF. C'étaient des gens qui étaient proches des chrétiens d'orientation sociale, surtout pas marxisant et ils se méfiaient des partis. Ils ne voulaient surtout pas qu'on les assimile à une sorte d'association inféodée au parti socialiste ! Donc on prenait des gens de partis divers, notamment du PDC et même des radicaux. À l'époque, on essayait d'avoir des gens de plusieurs partis. On tenait à cela. À Genève, ils étaient directement proches du PS, mais nous on était très réticent à cela. Vous aviez le même problème dans les syndicats, il y a les syndicalistes de la vieille garde qui ne veulent pas s'aliéner avec certains partis et d'autres qui disent : ' Il n'y a de toute façon que la gauche qui nous soutient'.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

Dans le même temps, les modes d'action du MPF révèlent l'existence d'une certaine confiance dans l'État et le droit pour améliorer la condition des plus défavorisé·e·s. Le lancement de l'initiative populaire en 1967 n'est pas leur première action institutionnelle, puisque le mouvement recourt à plusieurs reprises aux voies légales pour faire entendre ses revendications<sup>1</sup>. Néanmoins, cette action institutionnelle s'est toujours développée parallèlement à des formes de militantisme moins conventionnelles comme les manifestations ou encore le développement de réseaux d'entraide favorisant l'autonomisation des personnes en difficultés et non leur prise en charge :

C'est intéressant de voir que le MPF a aussi fait des initiatives au sens constitutionnel. Mais ils n'ont jamais fait que ça. Toutes leurs propositions étaient toujours doublées de manifs, très importantes. Pour moi, l'existence du MPF a été déterminante, comme mouvement structurant une attitude collective. Le MPF était un mouvement très pauvre, donc il n'y avait pas, comme dans les syndicats suisses, des permanents. Forcément, les gens pratiquaient, ce que dans d'autres pays, en Belgique et en France, on appelle l'éducation populaire. Il y avait une attention particulière donnée à l'information, et à comment on organise les gens. Donc la mise en place de permanences qui visent la résistance collective. Ça a l'air tout con, mais c'est le premier pas : on proposait aux gens d'organiser chez eux, dans leur séjour, dans leur cuisine, une réunion des habitants. Ça voulait dire quoi ? Que la personne ose sortir de chez elle, sonner chez le voisin, et parler d'autre chose que de football, dire « écoutez, j'ai reçu une augmentation de loyer, vous aussi ? » C'est comme ça que ça naît, le début d'une mutualisation, quand la personne devient actrice de sa propre lutte. Même si on n'employait pas ces mots.

Bruno Clément, entretien, décembre 2012

Le témoignage de Bruno Clément met la lumière sur les formes de militantisme que le MPF importe aussi dans les associations de locataires. Ces pratiques politiques se doublent également d'une conception particulière de la place du logement dans une société, défini comme étant avant tout un bien essentiel et non un bien économique. C'est une vision politique que défend encore aujourd'hui Michel Guenot qui se forme politiquement au contact de ces militant·e·s :

---

<sup>1</sup> Afin de lutter contre la suppression du contrôle des loyers, le MPF a lancé une pétition à l'intention des autorités fédérales ou encore incité ses membres à envoyer des lettres aux parlementaires. À côté du thème du logement, le MPF s'est engagé pour une assurance maladie obligatoire, publiant un rapport sur le sujet et envoyant un mémoire au Conseil fédéral (Weber-Jobé, 1972, 78).

Le logement c'est un bien essentiel qu'on doit soustraire aux questions du marché. C'est ma vision des choses et je pense qu'il faut toujours se battre pour cela, ça vaut le coup.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Pour porter ces revendications, le droit constitue alors un « bouclier » (Abel, 1998) non pas contre l'État, mais contre les lois du marché. L'entrée en vigueur de l'AMSL consolide également les potentialités du droit comme point d'appui à l'action collective, ce qui renforce dans les pratiques et discours militants la croyance dans l'usage des institutions politiques pour faire avancer la cause :

Le MPF a été de ceux qui ont été les porteurs de la révolte, autour de ce thème « le logement n'est pas une marchandise ». Le rapport de force a été socialement suffisamment important pour que le Conseil fédéral se rende compte qu'il y avait le feu dans la maison. La date cardinale c'est 1972. En 1972, le Conseil fédéral sort l'arrêté fédéral urgent de protection des locataires, et ça, pour moi en tout cas, ça a été une victoire du droit des faibles absolument remarquable.

Bruno Clément, entretien, décembre 2012

Le résultat indirect de l'initiative « Pour un droit au logement et le développement de la protection de la famille » joue donc un rôle symbolique déterminant dans le développement des modes d'action des associations de locataires où l'initiative populaire va occuper une place de premier plan. Car si les opportunités qu'offre le système politique suisse peuvent être considérées comme significatives, la littérature en sociologie des mobilisations a montré que « ce qui compte c'est moins la dimension objective des opportunités que la capacité des acteurs à les percevoir et à les saisir » (Agrikoliansky, 2010, 240). Assurément, les succès rencontrés sur le terrain de la démocratie directe sont de nature à renforcer cette perception.

Au final, conciliant critique sociale et croyance accordée au droit et aux institutions politiques comme leviers de transformation sociale et politique, les militants qui investissent les associations de locataires au début des années 1970 vont construire une forme particulière d'organisation. Bien que les priorités politiques définies par la FRL soient le résultat des rapports de force qui opposent ces différentes tendances au sein des structures dirigeantes, tous s'entendent sur la nécessité d'articuler au sein de la même association un engagement en faveur *de la cause des locataires et du et de la locataire* membre de l'association, *dans* et *hors* des institutions, mais aussi *pour* et *par* le droit. En effet, on constate, premièrement à partir du profil des militants, que les formes de militantisme du MPF, articulées avec les compétences spécifiques des juristes rendent possible la mise en place de dispositifs d'aide individuelle aux membres. Et que, deuxièmement, la popularité et

la force sociale du MPF couplées à la légitimité des représentants de la FRL « à dire le droit » (Bourdieu, 1986) favorisent leur insertion dans les institutions politiques.

\* \* \*

Ce premier chapitre analyse la constitution d'une revendication en faveur d'un « droit au logement » sur le terrain de la démocratie directe favorisant une large coalition populaire, qui d'une part débouche sur l'adoption d'une législation en faveur des locataires, et d'autre part sur la structuration durable d'un réseau d'association de défense de ces dernier·ère·s, d'abord dans les cantons romands, puis dans une moindre mesure au niveau fédéral. De cette première séquence, je dégage deux effets majeurs de l'investissement des mouvements sociaux sur le terrain de la démocratie directe.

Premièrement, même si une initiative populaire ne remporte pas de double majorité, elle a des effets indirects importants sur les législations à venir. Bien que la littérature sur les institutions politiques suisses l'ait déjà souligné à plusieurs reprises, le cas de l'initiative populaire du MPF est en ce sens significatif (Papadopoulos, 1998 ; Voutat, 2005). Elle engendre une forte mobilisation sur les questions du logement qui s'étend au-delà d'un premier cercle militant, pour donner lieu au compromis qu'est l'AMSL. La capacité d'imposer des mesures concernant notamment les abus en matière de montant des loyers au sein du « marché locatif » dans un contexte idéologique et politique empreint d'un fort libéralisme économique est à mon sens révélateur de leur capacité à faire basculer le rapport de force.

Deuxièmement, ce qui me semble plus pertinent ici, c'est ce que l'usage de l'initiative populaire provoque chez les individus qui s'engagent lors de cette campagne. En effet, la mobilisation ponctuelle qui s'étend de 1965 à 1970 autour de la question du logement renforce un réseau de militant·e·s qui voient dans le droit et les institutions l'opportunité d'améliorer la condition des locataires. Sans homogénéiser le profil des militant·e·s des premiers comités d'association de locataires, j'ai montré que les caractéristiques spécifiques des personnes qui s'investissent dans les structures dirigeantes de ces organisations contribuent à l'orientation réformiste et légaliste de ces associations. Selon Olivier Fillieule « l'appétence et la compétence pour recourir à tel ou tel mode d'action » sont à rapporter à la fois « aux dispositions des individus », mais aussi « aux positions » qu'ils·elles occupent dans les organisations (2010, 97). Par ailleurs, on ne peut pas comprendre cette intégration sans caractériser les rapports qu'entretiennent les autorités politiques aux groupes d'intérêt qui canalisent les oppositions en leur offrant des moyens « d'expressions institutionnalisées », notamment à travers leur consultation lors de la prise de décision (Papadopoulos, 1998, 159).

Finalement, je relève à l'issue de ce chapitre que la surreprésentation de juristes aux positions clés des associations de locataires romands doit être appréhendée comme les prémices d'un processus de « juridicisation »<sup>1</sup> de la cause des locataires qui se renforce durant les années de développement des associations, façonnant alors celles-ci sous le seul prisme du droit du bail. Cette trajectoire est concomitante de la transformation de ces associations comme groupe d'intérêt ancré durablement au sein du champ politique et judiciaire. C'est ce développement que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

---

<sup>1</sup> Je reprends la définition de la « juridicisation » proposé par Jérôme Pélisse : « Une formalisation juridique accrue des relations sociales, une extension du droit comme modèle et référence pratique pour les actions, ou, pour filer la métaphore de Bruno Latour, un resserrement des mailles du filet qu'est le droit » (2009, 86).



## CHAPITRE II

### DE LA CAUSE AU GROUPE D'INTERET : LE DROIT DU BAIL COMME ENJEU DE LUTTE POLITIQUE (1972-2010)

*« La dialectique entre la défense juridique et l'action politique est très intéressante. Au début, les gens qui viennent nous voir sont peu nombreux. Ils adhèrent à l'Asloca et ils y restent même quand leur affaire est terminée, car nous avons de bons résultats et ils ont souvent une certaine reconnaissance. En parallèle, l'association apparaît publiquement comme vraiment représentante des locataires, comme agissant sur le plan politique en obtenant des améliorations. Sur le plan médiatique, on parle du logement, c'est un thème de discussion sociale et politique. On apparaît lorsqu'on obtient des victoires au Tribunal fédéral, lorsque les locataires reçoivent des congés ou des hausses de loyer massives. Et après, ils sont de plus en plus nombreux à faire appel à nos services. »*

Nils de Dardel, avocat à l'Asloca Genève et secrétaire général de l'Asloca Romande de 1994 à 2000, entretien octobre 2015

Au début des années 1970, dans les cantons romands, des associations de locataires se créent autour de deux objectifs. Le premier est de permettre aux locataires de mobiliser une législation fraîchement adoptée qui vise à lutter contre les « abus » des propriétaires dans le cadre d'un « marché » du logement libéralisé. Le second est d'améliorer les droits des locataires en obtenant une législation les protégeant, en particulier contre la cherté des loyers et les congés sur l'ensemble du territoire. En trois décennies, ces associations, portées par une coordination nationale agissant sur le terrain de la démocratie directe, mais aussi auprès des locataires dans les cantons, se constituent en véritable « groupe d'intérêt »<sup>1</sup>, dont la

---

<sup>1</sup> J'ai déjà défini la notion de « groupe d'intérêt » dans l'introduction. Précisons ici quelques conséquences de la définition adoptée sur la manière dont j'envisage le rapport que ces groupes entretiennent à l'État ainsi qu'à leurs revendications. Je reprends les travaux de Michel Offerlé et de Hélène Michel pour qui, dans une perspective sociologique de l'analyse des groupes d'intérêt,

position au niveau fédéral leur permet à plusieurs reprises d'obtenir une amélioration significative des droits des locataires. Comment ces associations qui, à la fin des années 1960, comptent moins d'un millier de membres éparpillés dans les cantons, parviennent-elles à faire triompher une partie de leurs objectifs politiques au niveau national ? Sur quelles ressources s'appuient-elles ? Et enfin, comment s'articulent dans la dynamique de mobilisation le double objectif qu'elles se sont donné ? L'objet de ce chapitre est de montrer comment l'investissement de ces associations de locataires sur le terrain de la démocratie directe d'une part, et sur celui de l'aide juridique d'autre part, va contribuer à construire un groupe d'intérêt au niveau fédéral. Un groupe d'intérêt qui se caractérise par une organisation dont la force politique repose essentiellement sur des membres passifs, par des revendications centrées, au niveau fédéral, uniquement sur le droit du bail et ses potentielles modifications, et enfin par des structures dirigeantes rattachées au PS, fortement intégrées dans l'arène parlementaire.

Pour ce faire, je vais me concentrer sur une deuxième séquence chronologique, celle de 1972 à 2010, qui est marquée par l'inscription de dispositions protégeant les locataires dans le droit du bail, puis par l'échec d'une réforme du droit du bail visant à modifier le système de fixation des loyers. Cette période met en évidence une dynamique de mobilisation permettant aux associations de locataires de se forger une identité particulière, qui se donne à voir dans leur organisation, dans la cause qu'elles défendent, ainsi que dans le profil des personnes qui s'y investissent. Ces trois éléments structurant l'action collective – organisation, cause et militant·e·s – sont concomitants et se comprennent les uns par rapport aux autres. Néanmoins, pour pouvoir les analyser de manière fine, il convient de les examiner les uns après les autres, en portant l'attention d'abord dans ce chapitre sur les aspects organisationnels dans la section 1 et sur la cause défendue dans la section 2. Le chapitre suivant revient ensuite sur le profil des personnes impliquées dans ces processus. Ce découpage, qui est également temporel, permet de montrer de quelle manière se construit un groupe d'intérêt au niveau fédéral et comment l'aide individuelle s'articule à l'action collective.

---

« le concept [de groupe d'intérêt] permet de mettre au centre de l'analyse ce travail de définition des groupes et des intérêts représentés, en considérant comment ces derniers résultent de la prise en charge simultanée par le groupe et par l'État. Il invite alors à saisir ces collectifs à partir de ceux qui les constituent et qui les font agir et parler » (Michel, 2006, 12). Dans cette perspective, « les intérêts n'existent pas à l'état latent, mais sont le fruit d'un complexe travail de construction politique dont les sciences sociales doivent rendre compte » (Agrikoliansky, 2003, 27).

## **Section 1 : ancrer la protection des locataires dans le droit du bail (1974 à 1990).**

Durant ces deux décennies, les associations de locataires, coordonnées sur le plan fédéral par la FSL, mobilisent l'initiative populaire à deux reprises : en 1974 et en 1982. Ces initiatives permettent d'inscrire dans le droit ordinaire des dispositions de protection des locataires, qui jusqu'ici n'avait qu'abouti à des arrêtés fédéraux de durée limitée. Si le lancement de la première initiative s'effectue dans le cadre d'une coalition plus large, la seconde est portée uniquement par les associations de locataires. Cette section, va donc reprendre les différentes étapes de cette conquête de droit, puis montrer dans quelles conditions matérielles les associations de locataires se saisissent de l'outil de l'initiative populaire. Enfin, il sera démontré que l'aide juridique contribue à l'autonomisation et au succès politique de ces associations tout en exerçant de puissants effets sur le contenu de leurs revendications.

*« Pour une protection efficace des locataires », une large coalition en faveur de l'encadrement des loyers*

La votation de mars 1972, qui donne mandat à la Confédération d'édicter des dispositions pour protéger les locataires « dans les zones de pénurie », constitue pour le MPF et les associations de locataires qui s'organisent au sein des cantons une première étape dans l'amélioration de la condition des locataires. En effet, à ce stade, les dispositions de l'AMSL permettent de reconnaître qu'une situation de « pénurie » sur « le marché du logement » peut être la source « d'abus » de la part de la partie bailleuse. Dès lors, loin de garantir « un droit au logement », ces mesures instituent plutôt « un droit du logement », dans la mesure où il s'agit d'encadrer *a minima* un secteur locatif régi par le principe de la liberté contractuelle. Par conséquent, en 1973, c'est dans le cadre d'une alliance regroupant la FRL, l'USL, l'ASI, le MPF ainsi que l'Association suisse des paysans qu'est déposée une nouvelle initiative populaire « Pour une protection efficace des locataires ». Le succès de la récolte de signatures atteste de l'importance du réseau militant qui s'est constitué à l'issue de la campagne de 1970, puisqu'il faut moins de 10 mois pour récolter 140'000 signatures, dont plus d'un tiers uniquement dans les cantons de Vaud et Genève<sup>1</sup>. Contrairement à l'initiative du MPF, cette dernière se centre uniquement sur la protection des locataires et non plus sur la construction de

---

<sup>1</sup> FF 1973 II 17 Sur les 142'000 signatures déposées, 36'913 ont été récoltées dans le canton de Berne, 26'387 dans le canton de Vaud et 25'028 dans celui de Genève. Précisons qu'il faut, jusqu'en 1977, 50'000 signatures pour pouvoir déposer une initiative populaire, ce chiffre étant ensuite augmenté à 100'000 dans un délai de 18 mois (Degen, 2016).

logements. Pour l'essentiel, elle prévoit un retour à l'encadrement des loyers, une protection renforcée contre les congés permettant leur annulation par un juge, ainsi qu'une amélioration des conditions de prolongation du bail (je souligne) :

Art. 31<sup>sexies</sup> al. 1 à 5

<sup>1</sup> La Confédération édicte des dispositions sur les loyers immobiliers et sur la protection des locataires contre les résiliations injustifiées et les prétentions abusives.

<sup>2</sup> Les loyers immobiliers ne peuvent être augmentés, même lors d'un changement de propriétaire ou de locataire, sauf autorisation. Celle-ci ne peut être accordée que pour des immeubles dont les comptes apporteront la preuve d'un rendement locatif insuffisant pour permettre une rentabilité équitable des fonds propres et la couverture des charges effectives. En cas de changement de main, le prix d'achat n'est pris en considération que dans la mesure où il ne dépasse pas la valeur de rendement moyenne d'objets comparables.

<sup>3</sup> *Les loyers des choses louées pour la première fois sont soumis à autorisation.* Pour les immeubles neufs, les loyers sont calculés sur la base du coût de revient; les coûts exagérés ne sont pas pris en considération.

<sup>4</sup> Le congé donné par le bailleur sans justes motifs est annulé ; s'il est justifié, mais entraîne des conséquences pénibles pour le preneur, il peut être différé dans son terme ou annulé. Ces dispositions s'appliquent même en cas de vente, de transformation ou de démolition de la chose louée. Sont spécialement protégés les locataires dont l'appartement est vendu en propriété par étage.

<sup>5</sup> La Confédération édicte des dispositions analogues s'appliquant aux fermages et aux immeubles concédés en droit de superficie.

Texte de l'initiative populaire, « Pour une protection efficace des locataires », FF 1976 II 1321

Alors que les dispositions en vigueur font peser sur les locataires le contrôle des loyers par le recours auprès d'une autorité judiciaire, la proposition du comité d'initiative vise à soumettre automatiquement à autorisation les loyers (à la fois le loyer initial puis les éventuelles hausses) qui sont alors limités par un rendement dit « équitable » des fonds propres. Si cette initiative ne pose plus le principe général « du droit au logement », elle réintroduit le principe du contrôle étatique des loyers, formalisant ainsi l'idée selon laquelle le logement n'est pas une marchandise comme une autre.

Face au succès de la dernière votation, les autorités politiques, en 1977, opposent à l'initiative un contre-projet, qui étend à l'ensemble du territoire les mesures de l'AMSL. Cependant, cette proposition semble caduque, car elle vient inscrire dans la Constitution une pratique déjà établie. En effet, en parallèle à l'action de ces

mouvements, la défense des locataires est également prise en charge dans l'arène parlementaire par des élus socialistes qui ont déjà permis la modification de l'AMSL sous deux aspects<sup>1</sup>. Premièrement, en 1975, face à ces pressions et à un indice des loyers<sup>2</sup> qui augmente fortement (+5,7% en 1974) (Bassand *et al.*, 1984, 76), le champ d'application de l'AMSL est étendu à l'ensemble du territoire<sup>3</sup>. Puis, en 1977, les locataires ont la possibilité de demander que la baisse des taux d'intérêts hypothécaires qui profite aux propriétaires soit répercutée sur le montant des loyers en cours de bail<sup>4</sup>.

Du côté des associations et mouvements qui portent l'initiative, le contre-projet du Conseil fédéral est très mal accueilli. Ils le considèrent comme une manœuvre politique destinée à diviser le vote des locataires : jusqu'en 1987, il n'est en effet pas possible de voter à la fois pour une initiative et pour le contre-projet (système dit du double oui)<sup>5</sup>. Par ailleurs, ils dénoncent le système actuel qui fait porter sur les locataires la vérification de la conformité du loyer et des résiliations, alors même que l'accès à la justice est soumis à de nombreuses conditions et restrictions. En conséquence, ce sont, selon eux, moins de 1% des baux qui font l'objet d'une contestation, malgré les hausses qu'ils évaluent à plus de 105% entre 1966 et 1977.<sup>6</sup> Soumettre à réglementation tous les loyers sans exception constitue alors, dans le discours de ces organisations, la solution pour lutter contre la spéculation immobilière et la cherté des loyers. De leurs côtés, les milieux immobiliers s'organisent pour faire face à cette initiative qui s'en prend directement à la rente immobilière. Ils constituent un « comité national contre l'étatisation du logement », qui mobilise le registre anticommuniste très prégnant en Suisse dans la deuxième

---

<sup>1</sup> Il s'agit des conseillers nationaux Christian Grobet, avocat salarié par l'Asloca Genève, et Bernard Meizoz, membre du comité de l'Avloca, « Le conseil national et la protection des locataires, non, non, non et non pourtant la défense s'est bien battue », *Droit au logement*, n° 11, janvier 1977.

<sup>2</sup> L'indice des loyers correspond à un sous-indice de l'indice des prix à la consommation (IPC). L'IPC permet de « mesurer l'évolution des prix des marchandises et des services représentatifs de la consommation des ménages privés. Il indique de combien les consommateurs doivent augmenter ou diminuer leurs dépenses pour maintenir le même volume de consommation malgré les variations de prix ». Pour plus d'informations concernant les méthodes de calcul et les usages de cette mesure voir le site de l'Office fédéral de la statistique : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/enquetes/lik/ipc.html>.

<sup>3</sup> FF 1976 II 1321. Cette modification intervient en vertu de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1975 concernant la surveillance des prix, valable jusqu'en 1978.

<sup>4</sup> « Aujourd'hui introduction d'un nouvel arrêté. Locataires, ceci vous intéresse », *La Suisse*, 7 juillet 1977. Pour plus de précision sur la méthode de fixation des loyers se référer à l'encadré 2.2.

<sup>5</sup> Bulletin d'information publié en 1977 par le comité d'action romand pour l'initiative « Une protection efficace des locataires », p. 7 (Dossier de presse Viedoc votation de 1977 « Pour une protection efficace des locataires »).

<sup>6</sup> 12'600 contestations en 1975, 8'000 en 1976 (*ibid.*, p. 5).

moitié du 20<sup>e</sup> siècle et appelle à voter en faveur du contre-projet du Conseil fédéral<sup>1</sup> (Caillat *et al.*, 2008) :

On ne peut dire plus clairement que l'initiative dite « pour une protection efficace des locataires » vise en réalité à nationaliser le logement ou en d'autres termes à charger définitivement l'État de tout ce qui touche le logement à l'exclusion de l'économie privée. Cette intention n'a pas d'autres conséquences que d'opérer la révolution dans le domaine du logement. De telles idées sont incompatibles avec notre économie libérale. Elles relèvent exclusivement du dirigisme et de la planification appliqués dans les pays de l'Est.

Argumentaire de la Chambre Genevoise Immobilière  
diffusé lors de la campagne pour la votation du  
25 septembre 1977

Le 25 septembre 1977, l'initiative et le contre-projet sont tous deux rejetés à 55,3% et 50,1%<sup>2</sup>. Malgré une majorité pour le changement, l'absence de question subsidiaire a pour conséquence le statu quo. À nouveau, l'analyse du résultat atteste d'un soutien populaire dans les cantons romands, puisque l'initiative est acceptée dans les cantons de Vaud, Genève et Neuchâtel, à plus de 60% pour ce dernier<sup>3</sup>.

*« Pour la protection des locataires » : de l'initiative au  
nouveau droit du bail*

Face à cet échec, ni les autorités politiques ni les milieux locataires ne peuvent envisager d'en rester là. Le Conseil fédéral ne peut gouverner dans ce domaine qu'à l'aide de mesures urgentes, d'autant que le résultat des deux votes précédents a démontré la capacité des mouvements de la gauche sociale et associative à rassembler une importante partie du corps électoral. C'est pourquoi il charge, en 1977, une commission d'étudier une révision totale du droit du bail dans le CO, qui prenne en compte une partie des revendications exprimées en envisageant d'améliorer la protection contre les congés. Le rapport de cette commission est mis en consultation dès janvier 1981 (Rohrbach, 2014) . En parallèle, la FSL dépose à nouveau, en 1982, seule cette fois-ci, l'initiative populaire « Pour la protection des locataires » (je souligne) :

<sup>1</sup> Documentation générale du comité Suisse contre l'étatisation du logement, p. 42, Dossier Viedoc votation de 1977.

<sup>2</sup> FF 1977 III 868.

<sup>3</sup> Plusieurs cantons acceptent l'initiative : Bâle-Ville (56,6% de oui), Vaud (57,7%), Genève (56,6%) et Neuchâtel (62,9%), alors que le Tessin la refuse de justesse (49,5%) (FF 1970 II 1535).

Art. 34<sup>septies</sup>, al. 2 à 5

<sup>2</sup> La Confédération légifère pour protéger les locataires de logements et de locaux commerciaux *contre les loyers et les autres prétentions inéquitables du bailleur*, ainsi que contre les congés injustifiés.

<sup>3</sup> Les congés injustifiés doivent être *annulés* à la demande du locataire.

<sup>4</sup> Les cantons désignent les autorités compétentes pour statuer en la matière.

<sup>5</sup> La Confédération prend des mesures de protection analogues dans le domaine des baux à ferme.

Texte de l'initiative « Pour la protection des locataires »,  
FF 1986 I 1369

Moins interventionniste que la précédente proposition, cette initiative ne vise plus à encadrer les loyers, mais donne le mandat à la Confédération d'entreprendre une révision législative qui puisse protéger les locataires contre les « loyers et prétentions inéquitables », ainsi que contre les congés, en intégrant la possibilité de les annuler. Ne remettant pas en cause la logique marchande du secteur du logement, cette initiative a pour objectif de graver les principes de l'AMSL dans une législation fédérale étendue à l'ensemble du territoire et non plus dans des arrêtés à durée limitée. Ce fléchissement des revendications est présenté comme le seul moyen d'obtenir une victoire lors d'un scrutin populaire<sup>1</sup>. Dans ces conditions, le contre-projet proposé par le Conseil fédéral en mars 1985 satisfait une partie essentielle des revendications des associations de locataires. En effet, il envisage dans un premier temps de transformer l'AMSL en une loi fédérale couvrant l'ensemble du territoire et de réviser le droit du bail afin d'y intégrer une meilleure protection contre les congés<sup>2</sup>. L'acceptation des deux textes par le peuple et les cantons étant toujours impossible, la FSL décide alors de retirer son initiative et de soutenir le contre-projet du Conseil fédéral :

Cette décision a été prise pour deux raisons essentielles. La première c'est que le Parlement a adopté les buts fondamentaux de l'initiative qui visait à généraliser la législation contre les abus dans le secteur locatif à l'ensemble du territoire de la Confédération et à inscrire dans la Constitution fédérale le principe d'une protection contre les congés arbitraires dont sont victimes chaque année un trop grand nombre de locataires. [...] La seconde est que le mode de votation encore en vigueur lorsqu'une initiative est soumise en votation en même temps qu'un contre-projet conduit généralement au double rejet. La situation des locataires est apparue

<sup>1</sup> « Une initiative pour 2'600'000 locataires et fermiers », *Droit au logement*, n° 30, décembre 1980.

<sup>2</sup> FF 1985 I 1369.

beaucoup trop grave aux responsables de la fédération suisse pour courir le risque du double échec.

« Décision historique de l'assemblée des délégués. Notre initiative est retirée », *Droit au logement*, n° 60, mai-juin 1986

Les associations de locataires participent dès lors activement à la campagne de votation en faveur du contre-projet qui rallie d'ailleurs un large spectre de la classe politique suisse<sup>1</sup>. Comme l'initiative propose des mesures de protection des locataires sans pour autant contrôler les loyers, de nombreuses personnalités politiques de droite s'expriment en faveur de la protection des locataires, dont Elisabeth Kopp, conseillère fédérale PRD, constituant même au sein de l'Assemblée fédérale un « comité d'action en faveur du contre-projet à l'initiative pour la protection des locataires » qui rassemble des membres du PRD, du PDC et de l'UDC<sup>2</sup>. Au final, en décembre 1986, le contre-projet est accepté par 64,4% du corps électoral et 17 cantons et 3 demi-cantons<sup>3</sup>. Il modifie l'article 34<sup>septies</sup> de la Constitution dans les termes suivants (je souligne) :

34<sup>septies</sup> al. 1 et 2.

<sup>1</sup>*La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs, sur l'annulabilité des congés abusifs et sur la prolongation du bail limitée dans le temps.*

<sup>2</sup> La Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords pris en commun et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables.

Contre-projet à l'initiative « Pour une protection des locataires », FF1985 I 1369

\* \* \*

Ce vote marque une nouvelle étape dans l'histoire de la protection des locataires, puisqu'il amorce la seule révision du droit du bail entamée jusqu'à ce jour. Présentée par la FRL à la fois comme une victoire, mais aussi comme le début de la « seconde

---

<sup>1</sup> Le contre-projet est alors soutenu par le PRD, l'UDC, le PDC, L'alliance des indépendants, le PDT, l'USS, l'USAL, la FRC, le PSS, « Qui est avec nous pour ce contre-projet », *Droit au logement*, n° 63, décembre 1986.

<sup>2</sup> « Des ténors politiques s'engagent », *Droit au logement*, n° 63, décembre 1986.

<sup>3</sup> FF 1987 I 479.

manche »<sup>1</sup>, l'acceptation du contre-projet vient en effet déplacer l'enjeu vers l'arène parlementaire :

« La fabrique parlementaire du droit, parce qu'elle constitue l'un des derniers actes de la formalisation du texte de loi et du fait de la mise en visibilité qu'implique le débat en assemblée, constitue en effet un enjeu crucial pour les acteurs mobilisés. » (Delpuech, Dumoulin et de Galembert, 2014, 159)

Pour cette étape, comme je le montre par la suite, les associations de locataires peuvent compter sur des soutiens au sein de l'arène parlementaire dès les années 1970. Par ailleurs, c'est à ce moment que la FRL crée un poste de secrétaire permanent « pour se donner les moyens d'assurer le contrepoids nécessaire face aux milieux immobiliers »<sup>2</sup>. Le MV emploie également deux salarié·e·s pour des activités de lobbying durant ces travaux parlementaires qui durent plus de deux ans (entre 1987 et 1989), tant les divergences entre les deux conseils sont nombreuses<sup>3</sup>. Alors que le Conseil fédéral souhaite une législation spéciale contre les abus, le parlement intègre les dispositions de l'AMSL dans le droit ordinaire et entame ainsi une révision du droit du bail (Rohrbach, 2014). Les désaccords se cristallisent sur deux points fondamentaux, aussi bien pour les associations de bailleurs que pour les locataires : les critères de fixation des loyers ainsi que les motifs d'annulation des congés<sup>4</sup>.

La question de la fixation des loyers qui, pour les locataires, est au cœur de leur lutte contre la spéculation immobilière, et pour les propriétaires celle de la rente immobilière, n'a pas donné lieu à une solution satisfaisante, et ce pour aucune des deux parties. On constate, en effet, que dans le texte final on a maintenu deux méthodes de fixation des loyers qui s'opposent : celle de la répercussion des coûts et celle du prix fixé par le marché. Plus précisément, cela implique que d'un côté le loyer peut être fixé en fonction de son caractère non abusif (le loyer n'est pas abusif s'il permet au propriétaire de couvrir ses charges et de rentrer équitablement dans ses frais), et de l'autre, on peut également considérer un loyer admissible en fonction des prix pratiqués dans le quartier, ce qui réintroduit la logique marchande. Pour David Lachat, ces deux principes sont « antinomiques » et reflètent l'existence d'une tension autour du système de fixation des loyers (2008, 370), laquelle aura des conséquences sur le cadrage de la cause portée par les associations de locataires. D'une part, les critères de fixation du loyer deviendront un thème central dans la décennie suivante, et d'autre part la problématique de la fixation du loyer se

---

<sup>1</sup> « En route vers la seconde manche », *Droit au logement*, n° 64, janvier-février 1987.

<sup>2</sup> « La FRL crée un secrétaire permanent », *Droit au logement*, n° 71, mars-avril, 1988.

<sup>3</sup> Entretien, Philippe Biéler.

<sup>4</sup> « Chronique de deux jours sans joie », *Droit au logement*, n° 73, Juillet-août 1988 ; « Droit du bail : le cœur du débat », *Droit au logement*, n° 77, Mars 1989 ; « Un bilan plutôt positif », *Droit au logement*, mai 1989 n° 78.

déplacera au sein des tribunaux lors de l'application de la législation. Cependant, du point de vue de la FRL, l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail en 1990 constitue une victoire importante à partir de laquelle elle assoit sa légitimité et sa capacité à peser dans l'arène politique au niveau fédéral. Le nouveau droit du bail entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990 :

Un formidable pas en avant : un texte législatif ne peut pas donner satisfaction à tout le monde. Nous pouvons toutefois affirmer que les intérêts des locataires ont été très largement pris en compte, et pour la première fois les mesures de protection contre les congés et les loyers abusifs figurent dans le droit ordinaire et y sont inscrites pour une génération au moins. C'est un formidable pas en avant qui conclut victorieusement la longue marche des locataires vers plus d'équité et de justice.

« La longue marche », *Droit au logement*, n° 82, janvier-février 1990

En définitive, le nouveau droit du bail adopté en 1990 se fonde essentiellement sur les principes posés par l'AMSL en vigueur depuis 1972 : la protection des locataires relève d'une lutte contre les abus dans le secteur locatif, à la charge du locataire de les dénoncer auprès des autorités compétentes. Les dispositions relatives aux loyers abusifs n'ont pour l'essentiel pas été modifiées. Depuis lors, en revanche, David Lachat relève l'introduction de quatre nouvelles institutions, dont trois qui renforcent la position du locataire. Premièrement, en cas de défaut de la chose louée, le locataire peut consigner son loyer, c'est-à-dire payer son loyer à une institution bancaire afin de faire pression sur le propriétaire pour qu'il ou elle procède aux réparations nécessaires. Deuxièmement, est introduite la possibilité pour le juge d'annuler dans certaines circonstances un congé notifié par le ou la propriétaire. Troisièmement, une formule officielle de résiliation informant le locataire de ses droits est rendue obligatoire. Enfin, les autorités de conciliation sont généralisées sur l'ensemble du territoire et se sont vu attribuer un pouvoir de décision (Lachat et Grobet Thorens, 2019).

### *La construction d'un groupe d'intérêt au rythme des mobilisations*

La réforme du droit du bail intégrant des dispositions de protection des locataires est donc rendue possible par la constitution d'un véritable groupe d'intérêt qui confère à ce réseau d'associations suffisamment de ressources pour atteindre au niveau fédéral ses objectifs politiques. Dans cette optique, l'analyse des « ressources » – soit, dans les travaux sur les groupes d'intérêt, « les moyens qui offrent aux acteurs une capacité d'agir et qui leur assurent un pouvoir » (Grossman et Saurugger, 2012, 13) – s'avère pertinente, pour autant qu'elle soit envisagée de

manière dynamique et en articulation les unes avec les autres (Pierru, 2010). En analysant les activités des associations de locataires à partir de la typologie des organisations liées au mouvement social proposé par Hanspeter Kriesi (1993) et présenté en introduction, je montre comment l'articulation entre les activités de représentation politique d'une part et celles de prestations de services d'autre part génère des ressources dans le cours même de l'action. En effet, comme le relève Éric Neveu, en plus de permettre de penser la trajectoire des mouvements sociaux, « ce schéma attire l'attention sur le fait que [leur] force [...] peut aussi venir de leur capacité à se doter durablement de relais politiques, d'outils logistiques, de services qui fidélisent les adhérents » (2015, 25). Pour rappel, ce schéma distingue les organisations en fonction de deux variables (*cf.* Tableau 1 voir introduction) : la première concerne le degré de participation de leurs adhérent·e·s (actif·ve·s ou passif·ve·s) et la deuxième leur orientation (tourné vers l'influence des pouvoirs publics ou la prestation de service) (Kriesi, 1993). Penser les organisations en fonction de ces deux dimensions permet également de comprendre les ressorts de leur force d'action au niveau fédéral. En recourant à l'action politique d'un côté et à l'aide juridique de l'autre, les associations de locataires s'orientent selon deux logiques. La première est tournée vers ses membres, ce qui l'amène à s'organiser pour pouvoir offrir des prestations dans l'objectif de s'assurer leur fidélité et d'en retirer des ressources. La seconde est orientée vers les autorités politiques. Ces associations visent à mettre en place des activités de représentation en vue d'influencer les décisions politiques. Cette double logique consolide, au fil de la dynamique de mobilisation, des ressources qui leur permettent *in fine* de s'imposer au niveau fédéral. Les deux séquences chronologiques présentées ci-dessus permettent alors d'illustrer une partie de ce processus, qui se joue entre la défense *des* locataires et celle *de la et du* locataire, deux dimensions qui se renforcent l'une et l'autre. Le nombre important de membres, rendu possible par les prestations juridiques dispensées par les sections cantonales, constitue la pierre angulaire du succès politique de ces organisations et de leur intégration dans le champ politique au niveau fédéral, qui demande selon André Mach l'obtention de cinq ressources particulière qui sont : le nombre de membres et la capacité à les mobiliser, la capacité à interpeller l'opinion publique, la capacité financière, la capacité d'expertise et enfin la reconnaissance des autorités politiques (2015, 36).

Débutons d'abord par la première, le nombre de membres. Les services juridiques dispensés par des salarié·e·s ou des militant·e·s que les sections cantonales mettent en place dès leur constitution constituent de ce point de vue un puissant incitatif à l'adhésion. La démobilitation de l'État dans le contrôle du secteur locatif, suivie en 1972 de l'entrée en vigueur de l'AMSL, accroît la demande de services juridiques, dès lors que cet arrêté confère un certain nombre de droits aux locataires, dont celui de contester le montant du loyer ou une résiliation de bail.

Selon la conjoncture économique et les conditions du secteur locatif<sup>1</sup>, ces besoins s'accroissent, ce qui augmente significativement le nombre d'adhérent·e·s, qui passe de 20'000 membres en 1975 à près de 80'000 en 1990 (cf. Tableau 3) dans les cantons romands (pour des précisions concernant ces chiffres, voir encadré 2.1 sur les effectifs des associations de locataires). Cette progression rapide et continue permet aux organisations de locataires de s'autonomiser (notamment à l'égard du MPF) et d'envisager la poursuite de leur action sous leur propre sigle :

Quand l'aide individuelle s'est développée et que ces organisations ont pris de la chair et de la substance, on a ressenti la nécessité de l'action collective sous le drapeau des locataires pour développer la législation, faire pression sur la révision du Code des obligations.

Bernard Ziegler, entretien, juin 2015

Les membres, bien que passif·ve·s pour la plupart, constituent alors une ressource indispensable pour intervenir à un niveau politique, sur le terrain de la démocratie directe comme dans les procédures extra-parlementaires. Leur nombre croissant joue un rôle fondamental dans l'intégration progressive des associations de locataires dans le champ politique au niveau fédéral. En effet « la capacité à organiser collectivement un grand nombre de personnes permet à la fois de s'appuyer sur leur mobilisation pour poursuivre différentes actions (pétitions, manifestations, initiative populaire ou référendum), de démontrer la représentativité de l'organisation, favorisant ainsi sa reconnaissance par les acteurs publics, et de renforcer ses moyens financiers grâce aux cotisations des membres », souligne André Mach (2015, 37). Par exemple, le dépôt d'une initiative populaire, exige à partir de 1977 non plus 50'000, mais 100'000 paraphes (Degen, 2016), une contrainte institutionnelle à laquelle s'adaptent facilement ces associations, comme l'indiquent les propos de Philippe Biéler, secrétaire général de la FRL de 1987 à 1994 :

Lors du lancement d'une initiative, on commence par la récolte des signatures ! Alors là, c'était un peu notre force de frappe, je dirais que cela a toujours été un aspect important à l'Asloca. C'est qu'avec notre nombre de membres assez important et la relative confiance ou fidélité des membres vis-à-vis de l'organisation, nous récoltions assez facilement. Même si c'était un sacré boulot, nous savions que nous pouvions y arriver.

Philippe Biéler, entretien, octobre 2015

Les capacités à mobiliser les membres lors des votations pèsent également sur le traitement des initiatives par les autorités politiques qui, selon la capacité mobilisatrice des organisations, vont proposer ou non un contre-projet

---

<sup>1</sup> Ce point particulier est présenté dans le chapitre II.

« satisfaisant ». À ce titre, le contre-projet à l'initiative de 1982 « Pour une protection des locataires » constitue dans le discours des militant·e·s une reconnaissance de la crédibilité politique des associations de locataires à partir du milieu des années 1980 : « L'obtention de ce contre-projet et le retrait de l'initiative était bien la preuve de notre force à l'époque », précise encore Philippe Biéler<sup>1</sup>. Les principales organisations de défense de l'environnement actives au niveau national – comme par exemple le WWF Suisse ou ProNatura – comptent également sur un nombre élevé de membres pour faire pression sur les autorités politiques (Giger, 1981). La capacité à mobiliser le public repose en revanche sur des registres distinctifs. Le WWF s'appuie sur une notoriété publique obtenue à l'aide de nombreuses campagnes médiatiques, alors que la reconnaissance de ProNatura constituée en 1905 déjà (auparavant Der Schweizerische Bund für Naturschutz ou la Ligue Suisse de protection de la nature) repose davantage sur son ancienneté (Giger, 1981). La reconnaissance de l'Asloca s'appuie quant à elle essentiellement sur le travail considérable que réalisent les sections cantonales auprès de locataires en proie à des difficultés avec leurs bailleur·esse·s.

### **Encadré 2.1 Les effectifs des associations de locataires**

Le nombre de membres constitue l'une des forces des associations de locataires<sup>2</sup>. Depuis les années 1980, au niveau Suisse, la progression du nombre de membres est continue. L'Asloca Romande, proportionnellement au nombre d'habitant·e·s des cantons romands, connaît un taux d'adhésion plus élevé, mais ce chiffre stagne depuis 2010, ce qui n'est pas le cas des associations de locataires des cantons alémaniques, qui sont en constante progression (*cf.* Tableau 2).

Les chiffres concernant les sections de Suisse alémanique ont été transmis par l'Asloca Suisse. Malgré plusieurs demandes, je n'ai pas pu obtenir de données auprès de la faîtière des associations de locataires au Tessin (ASI). Les données pour l'Asloca romande ont été reconstituées à partir des données fournies par l'Asloca Romande, qui ne disposait des chiffres qu'à partir de 1997. Pour les années précédentes, j'ai estimé la progression du nombre de membres depuis 1975 à partir du tirage du journal de l'association *Droit au logement*<sup>3</sup>. Le tirage d'un journal militant

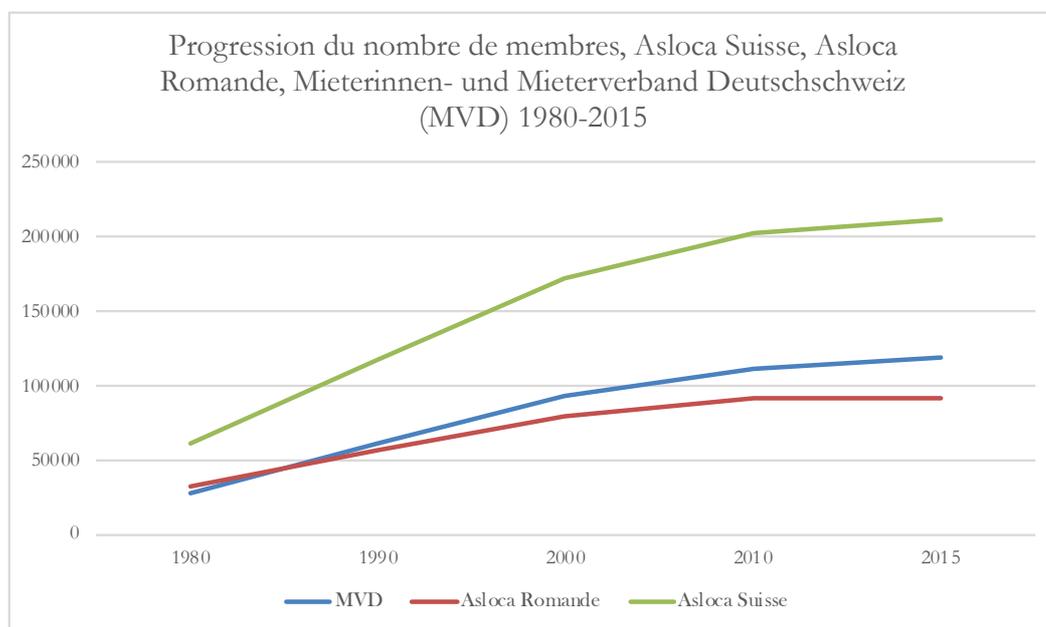
<sup>1</sup> Entretien, Philippe Biéler.

<sup>2</sup> Pour les détails concernant les effectifs par canton, voir Annexe 3 : effectif des associations de locataires par canton.

<sup>3</sup> L'archivage des documents internes repose essentiellement sur la responsabilité du ou de la secrétaire générale. J'ai rencontré durant mon enquête l'ensemble des personnes qui ont occupé le poste de secrétaire général de la FRL (à l'exception de Valérie Garbani, qui a occupé ce poste de 2001 à 2004). Mes sollicitations pour obtenir ces données sont restées vaines. Bernard Ziegler, Nils de Dardel et Philippe Bieler ont détruit la plupart des documents relatifs à leur fonction au sein de

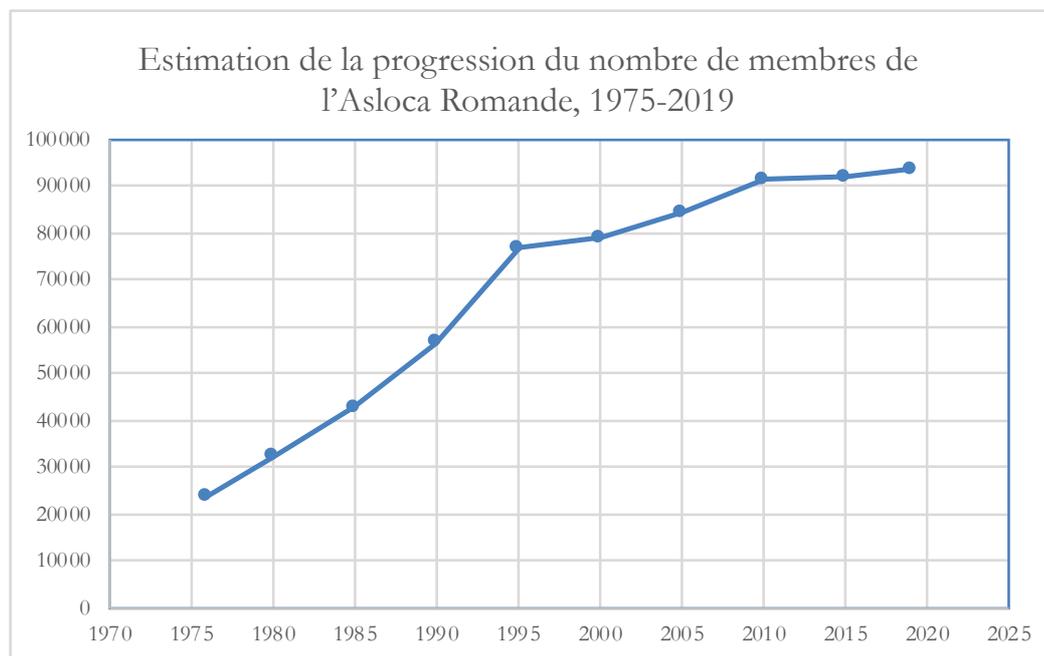
est généralement plus important que le nombre de membres, bien qu'il soit essentiellement destiné aux membres (il est distribué lors d'événements ou mis à disposition dans les services juridiques de l'association ou d'autres organisations partenaires). Ce surplus peut être estimé à 1'000 exemplaires par année grâce aux détails des données fournis par l'Asloca Romande. La courbe ci-dessous montre la progression du nombre d'adhérent·e·s des associations de locataires dans les cantons romands de 1975 à 2019 à partir du nombre de tirages du journal de l'association *Droit au logement* (cf. Tableau 3).

Tableau 2 : Progression du nombre de membres, Asloca Suisse, Asloca Romande, Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, 1980-2015 (sources : Asloca Suisse, *Droit au logement*).



la FRL. Seul l'actuel secrétaire général a pu me fournir les informations demandées, ce qui s'explique sans doute par l'informatisation des informations.

Tableau 3 : Progression du nombre de membres de l'Asloca Romande, 1975-2019 (sources : Asloca Romande, *Droit au logement*).



La mobilisation des membres et plus largement de l'opinion publique s'appuie sur les activités de représentation et de services des associations de locataires, qu'elles promeuvent grâce à leur journal et aux médias traditionnels. C'est en effet avec cet objectif en tête que la FRL édite dès 1975 son journal *Droit au logement (DAL)*, qu'elle diffuse, dès sa deuxième année de parution, à plus de 20'000 exemplaires. Ce journal est distribué à l'ensemble des membres des associations cantonales romandes, d'abord cinq fois par année puis à partir de 1985 de manière bimensuelle. Le comité de rédaction est composé d'une dizaine de personnes, toutes engagées dans un comité cantonal ou dans celui de la FRL. Conçu comme « le porte-parole » de la FRL, le *DAL* cherche à faire connaître les activités des associations de locataires et de quartier à leurs membres, mais surtout à diffuser des « informations générales » sur la politique du logement, ainsi que des « informations pratiques » concernant la vie des locataires<sup>1</sup>. Le *DAL* devient un outil de promotion et de mobilisation pour la cause des locataires, et ce à trois niveaux. Premièrement, la majorité des articles relève du commentaire de l'actualité politique et judiciaire à partir des positions de l'association, que cela soit à travers les éditoriaux dans lesquels sont présentées les prises de position de la FRL ou à travers les rubriques d'information « parlement », « législatif » ou encore « tribunaux ». Les agissements des autorités politiques, des élu·e·s, des juges ou encore des bailleur·e·s sont largement commentés et critiqués dans le but d'en dégager la position des

<sup>1</sup> « Éditorial. Se forger un nouvel outil », *Droit au logement*, n° 1, février 1975.

associations de locataires au fil de l'actualité. Deuxièmement, on sollicite les lecteur·rice·s afin qu'ils et elles participent aux actions politiques des associations : récolte de signatures, appel aux dons, rédaction de slogans, envoi de lettres aux parlementaires, participation à des campagnes d'affichage. Ces sollicitations sont présentes aux différentes étapes du combat politique ; en 1982, on envoie avec chaque journal une liste pour la récolte de signature et en 1989 on fait signer des pétitions durant les travaux parlementaires<sup>1</sup>. Troisièmement, le journal fait la promotion des actions politiques des associations de locataires au niveau fédéral et dans les cantons. Les articles dédiés aux différentes initiatives sont nombreux : les argumentaires de campagne y sont développés, les différentes étapes analysées et on incite les locataires à voter et à faire voter<sup>2</sup>. Par exemple, le numéro de septembre-octobre 1986 dédié à la votation qui va permettre une importante réforme du droit du bail est tiré à plus de 550'000 exemplaires et fait l'objet d'un tout-ménage. En définitive, le *DAL* permet à la FRL, dès le milieu des années 1970, de mobiliser ses membres passif·ve·s en diffusant à la fois des messages politiques et en comptant sur leur capacité d'action.

Au-delà de ses membres, les associations de locataires interpellent également l'opinion publique en multipliant leur présence dans les médias. En effet, les décennies des années 1980 et 1990 se caractérisent par d'intenses activités des associations de locataires sur le terrain de la démocratie directe, mais aussi sur le plan de la politique cantonale, en raison du dynamisme des sections vaudoise et genevoise notamment. Mobilisant régulièrement et avec succès l'initiative populaire afin de thématiser sous différents angles les problèmes des locataires (par exemple l'accès des locataires à la justice, les pratiques spéculatives dans les centres-villes comme la vente d'immeubles à la découpe ou encore les transformations d'habitations), l'activisme des sections cantonales en parallèle des actions sur le plan fédéral font du logement un thème prioritaire largement relayé par les médias. Philippe Biéler est secrétaire général de l'Avloca de 1981 à 1986. Son témoignage illustre la place que l'association est parvenue à occuper dans le canton :

Une rubrique du *24 Heures* était toujours consacrée à un commentaire d'une personnalité. Chaque semaine cinq ou six penseurs vaudois avaient la place d'y exprimer ses opinions. J'ai écrit alors pendant plusieurs années un article toutes les trois ou quatre semaines dans *24 Heures* sur la question des locataires. C'était une

---

<sup>1</sup> « Une initiative pour l'avenir » « Une initiative coûte cher », *Droit au logement*, n° 14, septembre 1977 ; « Un dernier coup de collier », *Droit au logement*, n° 38, avril 1982 ; « Les locataires se mobilisent », *Droit au logement* n° 78, mars 1989.

<sup>2</sup> De 1984 à 1986, presque tous les numéros reviennent sur ce thème. Les sollicitations des locataires sont nombreuses, pour ne citer qu'un exemple : « Quel voisin amèneriez-vous au bureau de vote le 7 décembre prochain ? » *Droit au logement*, n° 62 septembre-octobre 1986.

place privilégiée pour une organisation, nous avons une tribune dans le plus grand quotidien du canton.

Philippe Biéler, entretien, octobre 2015

Ainsi, en quelques années, les associations de locataires font partie du paysage médiatique, mais aussi politique des cantons romands. Cet aspect se renforce également par l'engagement de personnalités politiques présentes au niveau cantonal et fédéral, un aspect important qui sera développé dans le chapitre III, qui permet aussi à l'association de jouir d'une certaine reconnaissance, que cela soit auprès des autorités politiques ou du public.

Les ressources financières constituent également un élément important. Elles s'appuient uniquement sur les cotisations des membres, qui s'élèvent aujourd'hui entre 60 et 120 francs selon les cantons. Bien que cela représente une somme non négligeable, comme je l'illustre à partir du cas de l'Asloca Vaud, l'essentiel de ces montants est mobilisé pour les activités de services aux membres et le travail salarié qu'il implique. Le lancement d'initiatives populaires ou de référendums est cependant financé par les sections cantonales qui économisent dans ce but. En outre, pour financer les campagnes politiques, la FRL fait appel à plusieurs reprises à des dons par le biais du *DAL*<sup>1</sup>. Dès lors, les activités politiques et de représentation des associations de locataires fonctionnent essentiellement sur l'engagement de leurs militant·e·s. Si la FRL engage un secrétaire général à mi-temps dès 1987, la FSL ne dispose d'aucune ressource et limite dès lors ses activités à la simple coordination entre les fédérations régionales, du moins jusqu'en 2010 (moment où les sections cantonales renforcent leur action au niveau national et sur lequel je reviens de façon détaillée dans le chapitre III).

André Mach relève finalement l'importance de la capacité d'expertise dans la participation des groupes d'intérêt aux processus décisionnels : « le fait de disposer de propositions précises peut grandement faciliter l'efficacité de l'action du groupe lors d'un processus législatif, car l'administration ou les parlementaires pourront directement reprendre ce genre de propositions en tout ou en partie » (2015, 38). Ce dernier aspect s'appuie largement sur le travail que réalisent les sections cantonales auprès des locataires lors des consultations juridiques et au sein des institutions judiciaires, faisant si besoin recours jusqu'au Tribunal fédéral. En parallèle de cette pratique judiciaire de défense du particulier, la FRL construit également sa notoriété grâce à la publication de différents ouvrages sur le thème du droit du bail. Elle publie d'abord, en 1980, *Le guide des locataires*, un ouvrage de vulgarisation destiné au plus grand nombre<sup>2</sup>. Le guide rencontre un relatif succès

---

<sup>1</sup> « Plus de 130'000 francs », *Droit au logement*, n° 61, Juillet-août 1986.

<sup>2</sup> « Informer », *Droit au logement*, n° 52, février 1985. La FRL rappelle que l'information est une des missions des associations de locataires. À cette fin trois ouvrages sont publiés : *Le Guide du locataire* en 1980, *La fixation du loyer* en 1983 et *Acheter ou partir* en 1984.

et se voit édité dans une version allemande en 1983<sup>1</sup>. C'est toutefois surtout dans le champ juridique et auprès des professionnel·le·s du secteur de l'immobilier que la FRL assoit sa crédibilité. En 1990, elle publie en même temps que l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le *Nouveau droit du bail*, qui est un commentaire pratique de la nouvelle législation destiné aux praticien·ne·s (défenseur·e·s des locataires ou propriétaires). David Lachat, durant plusieurs années avocat à l'Asloca Genève, rédige cet ouvrage en collaboration avec Jacques Micheli, alors président du comité de l'Avloca :

À ce moment-là, le chantier de la révision du droit du bail a commencé. C'est une révision qui s'est achevée en 1989 par l'adoption d'une nouvelle partie du CO par les chambres fédérales. Et moi, j'ai travaillé sur ce terrain en amont pour essayer d'influencer les travaux parlementaires. D'abord sur les réflexions du Conseil Fédéral et puis enfin sur le travail parlementaire. J'ai considéré qu'il était indispensable d'arriver à faire un bouquin sur le droit du bail qui sortirait en même temps qu'entrerait en vigueur le nouveau code des obligations. Donc le nouveau code est entré en vigueur en janvier 1990, et je me suis débrouillé pour rédiger cet ouvrage en même temps que les travaux parlementaires. J'y ai consacré environ une année de mon temps au cours de laquelle je prenais de nombreux congés. Nous avons sorti ce bouquin en 1990. Il a eu un succès absolument incroyable ! Jamais aucun bouquin de droit ne s'est vendu comme cela !

David Lachat, entretien, novembre 2016

Cet ouvrage est la première étape du travail scientifique de David Lachat, qui consacre une partie de sa carrière à la rédaction d'ouvrages de référence en matière de droit du bail. On le verra plus tard, ce travail aura une réelle influence sur les tribunaux, mais à ce stade il confère une première assise à l'association dans le champ juridique. Cette reconnaissance s'observe notamment par la participation de David Lachat, puis d'autres après lui, comme intervenant·e au « Séminaire du droit du bail » de l'Université de Neuchâtel, dont la première édition a lieu en 1980<sup>2</sup>. Au final, ces différents éléments permettent aux membres de la FRL de jouir d'une importante crédibilité aussi bien dans l'aspect pratique que scientifique du droit du bail.

Ces multiples ressources (nombre significatif de membres, présence dans l'ensemble des régions linguistiques, capacité à mobiliser l'opinion publique, réserves financières, capacité d'expertise reconnue) participent à consolider l'assise

---

<sup>1</sup> Nommé le *Mietrecht für die Praxis* c'est un ouvrage de 270 pages qui reprend une partie du contenu du *Guide des locataires, Mietrecht für die Praxis. Droit au logement*, n° 44, septembre 1983.

<sup>2</sup> « Le point sur le droit Suisse du bail. Une excellente initiative de l'Université de Neuchâtel », *Droit au logement*, n° 30, décembre 1980. La première intervention de David Lachat a lieu lors de la sixième édition en 1990, voir les publications du « Séminaire du droit du bail », [www.bail.ch](http://www.bail.ch), consulté en juin 2018.

nationale des associations de locataires et leur permettent d'agir comme « interlocuteur privilégié » au sein des processus décisionnels ; de se constituer en somme comme un véritable groupe d'intérêt. En 1989, pendant que les parlementaires se penchent sur une révision du droit du bail suite aux mobilisations des associations de locataires, la FSL, qui coordonne alors l'action des faïtières au niveau suisse, fête son 100'000<sup>e</sup> membre en présence des différentes personnalités de l'association<sup>1</sup>. À cette occasion, l'association adopte un nouveau nom : celui de l'Association suisse des locataires (Asloca)<sup>2</sup>. Les noms des sections cantonales sont également uniformisés et elles reprennent toutes cet acronyme suivi du nom du canton, idem pour la FRL qui devient alors l'Asloca Romande<sup>3</sup>. Dans une perspective constructiviste des groupes d'intérêt, cet aspect essentiellement formel vient marquer un moment dans « le processus institutionnel de structuration de l'organisation » (Michel, 2014, 265). Bien que les faïtières régionales restent les pièces maîtresses de l'organisation des locataires au niveau suisse, le lancement de deux initiatives populaires, ainsi que le travail de persuasion qui se joue au sein des chambres fédérales contribuent à consolider à l'interne les relations entre les sections cantonales et à l'externe l'existence d'une « entreprise de représentation » des locataires au niveau suisse (Gaxie, 2014, 293)<sup>4</sup>. C'est notamment l'autonomie des associations de locataires qui se joue durant ces deux décennies, une autonomie rendue possible par le développement rapide de leurs membres et qui se donne à voir dans les revendications qu'elles décident de porter. À l'instar de la trajectoire des revendications du mouvement pacifiste analysé par Ruedi Eppel-Gass (1991), les revendications des associations de locataires entre 1973 et 1982 se déradicalisent dans la mesure où elles ne revendiquent plus une remise en cause de la logique marchande du logement, mais une protection contre les abus dans le secteur locatif. Ce fléchissement illustre selon moi deux effets du processus d'institutionnalisation de la représentation. D'abord, il démontre la nécessité pour les associations de locataires de rendre leurs demandes audibles dans le champ politique et d'obtenir une majorité au niveau fédéral. Puis, il rend compte des effets de la professionnalisation de la représentation dynamique dans laquelle « le représentant est inévitablement intéressé au succès de l'entreprise de représentation » (Gaxie, 2014, 296). Dès lors, la nécessité d'engager des victoires, même minimes, afin d'accroître leur crédibilité auprès des locataires qu'elles entendent représenter

---

<sup>1</sup> 100'000 membres représente 4% de l'ensemble des locataires « Association Suisse des Locataires », *Droit au logement*, n° 78, mai 1989.

<sup>2</sup> En allemand le nom de change pas Schweizerischer Mieterverband.

<sup>3</sup> « Vingt ans de lutte », *Droit au logement*, n° 96, mai 1992.

<sup>4</sup> À ce titre, le numéro 52 du *Droit au logement* consacré à la présentation de la FRL est significatif de la consolidation de l'organisation pour qui : « Il est temps de savoir qui nous sommes, ce que nous voulons, quel esprit nous anime. » (« La fédération romande se présente », *Droit au logement*, n° 52, février 1985).

justifie à leurs yeux une position réformatrice qu'elles adoptent dès le milieu des années 1980. Ainsi, si les usages de la démocratie directe conduisent indéniablement à peser sur les revendications, c'est plus largement l'ensemble du processus décisionnel les interactions en leur sein et les effets qu'ils engendrent sur les organisations qu'il s'agit de prendre en considération.

## Section 2 : L'application du droit du bail comme enjeu de lutte politique (1990-2010)

En 1997, soit sept ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail, la coordination des associations de locataires au niveau suisse, qui se présente depuis 1989 sous le nom d'Asloca Suisse, dépose une nouvelle initiative populaire : « Pour des loyers loyaux ». À partir de cette date et jusqu'en 2010, les revendications de l'Asloca Suisse se focalisent uniquement sur le droit du bail et ses potentielles modifications. À travers l'analyse de ces années rythmées au niveau fédéral par une initiative, une révision du droit du bail, ainsi qu'un référendum, cette section rend compte des effets de la reconnaissance de l'association comme groupe d'intérêt au sein de la politique fédérale, à la fois sur ses revendications, puis sur l'orientation de ses activités politiques.

### « Pour des loyers loyaux », une réponse à un droit du bail vacillant

Centrée sur l'application du droit du bail, l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » marque l'engagement de l'Asloca dans cette matière spécifique du droit (je souligne) :

Art. 34<sup>septies</sup>, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, et al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)

Elle légifère pour protéger les locataires *contre les loyers* et autres *prétentions abusifs* des bailleurs, sur *l'annulabilité* des congés injustifiés et sur la *prolongation* du bail limitée dans le temps.

Ces dispositions se fondent sur les principes suivants :

- a) Les loyers initiaux sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un *rendement excessif* de la chose louée ou *lorsqu'ils résultent de coûts excessifs*. Sont excessifs les coûts qui entraînent des loyers *supérieurs aux loyers statistiques moyens*

*pour des objets comparables.* Le capital exposé aux risques est rémunéré au maximum au taux des intérêts hypothécaires selon la let. b ;

- b) En cours de bail, *les loyers ne peuvent varier* que dans la mesure nécessaire à *compenser l'évolution prouvée des coûts* depuis le début du bail, à rémunérer les prestations supplémentaires du bailleur et à sauvegarder le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques. *La variation du taux hypothécaire est calculée sur la base de moyennes établies sur cinq ans ;*
- c) En cas de transfert de l'immeuble, les loyers peuvent être adaptés au niveau admissible pour les loyers initiaux selon la let. a. *Les hausses doivent être échelonnées lorsqu'elles dépassent 10 % ;*
- d) Les cantons peuvent prévoir que seules peuvent être facturées comme frais accessoires les prestations qui varient selon la consommation des locataires ;
- e) Les *loyers initiaux*, de même que les *hausses de loyer* et les autres prétentions du bailleur sont *notifiées* et motivées sur une formule officiellement autorisée, mentionnant *qu'ils peuvent être contestés*. À défaut, le *loyer initial* ne pourra *dépasser le loyer du locataire précédent* et les hausses et autres prétentions sont nulles ;
- f) La législation peut prévoir des exceptions aux let. a, b et c pour les loyers des logements d'utilité publique et pour les contrats-cadres ayant force obligatoire générale au sens de l'al. 2. Ces exceptions doivent toutefois offrir une protection équivalente contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur. Des dispositions spéciales peuvent être appliquées aux loyers contrôlés par l'autorité ;
- g) Le bailleur doit prouver que son congé intervient pour *un motif justifié*. Le congé du bailleur est injustifié lorsqu'il ne répond pas à *un intérêt digne de protection* ou est *disproportionné*, en particulier lorsqu'il est prononcé :
  - a. parce que le locataire, de bonne foi, fait valoir ses droits ou pour l'empêcher de les faire valoir ;
  - b. pour procéder à des modifications, rénovations ou démolitions disproportionnées ;
  - c. pour augmenter le loyer du bail en cours ou d'un nouveau bail ;
  - d. pour transformer l'immeuble en propriété par étage ou en une forme analogue de propriété ;
  - e. pour amener le locataire à acquérir la chose louée.

Texte de l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux »,  
FF 1999 9127 (je souligne).

La précision des revendications portées par l'association sur le terrain de la démocratie directe est significative de la manière dont l'organisation perçoit les problèmes des locataires, ainsi que les solutions qu'elle propose. Sans entrer dans une discussion technique assez complexe, on peut dégager de ce texte trois points centraux. Premièrement, le texte vise à lutter contre la cherté des loyers. Pour ce faire, il régit les conditions de fixation du loyer initial et modifie la méthode de variation du loyer en cours de bail, dans le but de limiter le rendement des propriétaires, ainsi que les effets de la conjoncture économique sur les loyers. Par ailleurs, les coûts deviennent la principale base d'adaptation des loyers. Deuxièmement, il fixe dans la Constitution des mesures d'amélioration des conditions de recours au droit pour les locataires, d'une part en obligeant la partie bailleuse à utiliser des documents officiels qui informent sur les droits des locataires et d'autre part en déclarant comme injustifiés les congés donnés lorsque les locataires font valoir leurs droits. Troisièmement, il améliore la protection contre les congés en faisant peser le fardeau de la preuve sur le propriétaire et en élargissant les motifs d'annulation des congés, notamment ceux relatifs aux transformations, démolitions et changement d'affectation des habitations.

Les revendications de l'initiative « Pour des loyers loyaux » sont le résultat d'une double conjoncture qui, dès les années 1990, remet en cause les dispositions de protection des locataires tout juste adoptées. En effet, au niveau politique, des propositions pour un retour à la libéralisation du marché locatif sont accueillies favorablement par les chambres fédérales. Au niveau économique, les loyers augmentent fortement, remettant en cause le système de fixation des loyers.

Dans la mesure où l'Asloca s'insère comme groupe organisé dans les arènes décisionnelles, elle se confronte à des organisations aux intérêts divergents. Dans le secteur du logement, se constituent en parallèle des associations de locataires, les organisations de défense des milieux immobiliers et des propriétaires favorables à un « marché du logement » libéralisé<sup>1</sup>. Une revendication qui s'exprime de façon récurrente à l'occasion des campagnes précédant les votations populaires. À partir du milieu des années 1990, lorsque la protection des locataires fait son entrée dans le CO, c'est par la voie parlementaire que ces milieux défendent leurs intérêts. Dès 1992, plusieurs interventions parlementaires qui vont dans le sens d'une libéralisation du « marché du logement » sont déposées : la motion Baumberger (PDC) sur le passage progressif aux loyers libres et les motions Hegetschweiler (PRD) et Ducret (PDC), pour un assouplissement de la protection des locataires<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Encadré 3.2 Les milieux immobiliers au sein du parlement et sur leur représentation au sein de l'Assemblée fédérale voir annexe 4 : représentation des organisations de propriétaires et des milieux immobiliers à l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> 92.3576 Motion Baumberger du 18 décembre 1992, Passage d'un système de loyers déterminés par les coûts à un système de loyers libres ; 92.445 Initiative parlementaire Hegetschweiler du 16 décembre 1992 Code des obligations. Modification du Titre huitième : Du bail à loyer ; 93.429

Bien que le Conseil national n'accepte que la première motion et refuse les deux autres<sup>1</sup>, ces propositions débouchent sur la constitution d'une commission en charge d'étudier les possibilités et conséquences de l'introduction de loyers libres (Rohrbach, 2014)<sup>2</sup>.

Ces thèses trouvent un écho au sein des principaux partis gouvernementaux, elles sont également légitimées par des économistes et s'insèrent dans un contexte politique et idéologique plus large, d'un « tournant néolibéral », par ailleurs déjà amorcé dans les pays voisins, qui va également influencer de nombreux secteurs de l'économie suisse<sup>3</sup>. Selon André Mach :

« sur le plan politique, le début des années 1990, outre les négociations et les débats autour de l'accord EEE, a surtout été marqué par les revendications de plus en plus fortes des milieux patronaux ainsi que les recommandations de certains économistes en faveur d'une libéralisation de l'économie suisse ; par la suite, un groupe de travail informel, présidé par David de Pury et composé de représentants des milieux économiques et d'économistes, a formulé différentes propositions concrètes allant dans le sens d'une libéralisation de l'économie suisse ; ce texte est à l'origine de ce qui a été appelé le programme de revitalisation de l'économie et a servi d'inspiration à de nombreuses réformes économiques et sociales dans les années suivantes » (1999, 48).

Dans ce contexte, l'Asloca intervient également au sein du débat politique. En 1993, l'Asloca Romande rédige un ouvrage *Faut-il libéraliser les loyers ?*, dans lequel elle construit sa position politique face aux thèses de la déréglementation du marché locatif (Biéler *et al.*, 1993). Pour Philippe Biéler, qui participe à la rédaction de l'ouvrage, l'association se devait également de faire entendre sa conception :

Il y avait un professeur d'économie à Lausanne, M. Lambelet qui prônait la libéralisation des loyers. Alors d'un côté, c'était un débat théorique, mais qui cherchait à nous décrédibiliser, d'où la nécessité de réponse de l'Asloca. De l'autre côté, c'était des propositions politiques qui étaient dans l'air du temps. Au final, cet

---

Initiative parlementaire Hegetschweiler du 19 mars 1993 Modification du droit du bail. Titre huitième du code des obligations ; 93.421 Initiative parlementaire Ducret du 16 mars 1993 Loyers abusifs. Exceptions (art. 269a CO). Les parlementaires Baumberger et Hegetschweiler se déclarent comme membre de l'association de défense des propriétaires la plus puissante au niveau fédéral, il s'agit de la Hauseigentümergebund (HEV) Schweiz. Pour plus de précisions sur leur représentation au sein du parlement voir annexe 4 : représentation des organisations de propriétaires et des milieux immobiliers à l'Assemblée fédérale.

<sup>1</sup> FF 1999 9127.

<sup>2</sup> Office fédéral du logement, « Rapport de la commission d'experts pour les questions relatives aux marchés hypothécaires », Cahier 23, 1991.

<sup>3</sup> Par exemple (Lambelet et Zimmermann, 1991).

ouvrage a été fait pour établir une contre doctrine à cette position dont on sentait qu'elle montait. C'était un manifeste.

Philippe Biéler, entretien, octobre 2015

Dans cet ouvrage, l'association dénonce les impacts sociaux d'une libéralisation des loyers et les risques de spéculation immobilière qui sous-tendent ces revendications. Elle y esquisse également des propositions législatives en vue d'améliorer la méthode de fixation des loyers. En effet, si cette publication se veut une réponse à des attaques politiques contre la protection des locataires, elle est surtout une occasion de repenser un système de fixation des loyers qui, dès son introduction, montre ses faiblesses du point de vue des associations de locataires.

Un autre problème se pose cependant. Alors que le marché locatif est encadré par un système de prévention des loyers abusifs, ces derniers vont fortement augmenter dès la fin des années 1980. Ces hausses s'inscrivent dans un contexte économique caractérisé par une forte inflation et une progression du chômage, qui passe de 0,4 % en 1990 à 5% en 1994 (Mach, 1999, 42). Dans ces circonstances et face aux difficultés grandissantes des locataires, le thème des hausses de loyer devient un objet prioritaire dans le discours de l'Asloca Romande, qui dénonce à travers le *DAL* leurs effets sur le budget des locataires, ainsi que le rôle des banques dans la dégradation de cette situation<sup>1</sup>. Sous l'effet de l'inflation, de nombreuses locataires reçoivent entre 1988 et 1993 des augmentations successives et importantes de leurs loyers. Cependant, la conjoncture économique n'explique pas tout et le dispositif légal en place renforce ce phénomène, dans la mesure où il lie les loyers aux taux d'intérêts hypothécaires de référence (TIR) fixés par les banques cantonales, qui s'élèveront au plus fort de la crise à 7%<sup>2</sup>. Les sections cantonales esquissent très rapidement des propositions politiques, comme la mise en place d'un taux moyen, dit « lissé »<sup>3</sup>, ou même un retour ponctuel au blocage des loyers<sup>4</sup>. En parallèle, elles diversifient leurs modes d'action dans le but de sensibiliser les autorités politiques et le public aux effets de cette conjoncture : opération de « sit-in » devant certains établissements bancaires, appel au boycott et enfin l'organisation d'une manifestation réunissant plus de 2'000 participants<sup>5</sup>. Dès

<sup>1</sup> « Indice des loyers : hausses record », « Les banques suisses font-elles de trop gros bénéfices ? », *Droit au logement*, n° 85, juillet-août 1990.

<sup>2</sup> Pour une explication précise des principes juridiques relatifs à la méthode de fixation et ses conséquences sur le montant des loyers, se référer à l'encadré 2.2.

<sup>3</sup> « Taux hypothécaires et loyers : nouvelles propositions de l'Asloca » *Droit au logement*, n° 83 mars-avril 1990.

<sup>4</sup> « Quatrième hausse du taux hypothécaire. Ça suffit ! Bloquez nos loyers ! », *Droit au logement*, n° 86, septembre-octobre 1990.

<sup>5</sup> « Une initiative remarquable de notre association. Boomerang en plein dans la cible », *Droit au logement*, n° 81, novembre 1989 ; « Locataires : boycotez ces banques », *Droit au logement*, n° 82, janvier-février 1990 ; « les locataires vaudois dans la rue », *Droit au logement*, n° 84, mai-juin 1990

1993, les TIR se stabilisent et connaissent même d'importantes baisses. Pour autant, cela ne va pas permettre à l'indice des loyers de redescendre. Les propriétaires qui ont réclamé les hausses dans les années précédentes n'octroient pas facilement les baisses de loyer ou laissent le soin aux locataires de les réclamer. Les conditions sociales du recours au droit impliquent qu'une faible proportion de locataires en font la demande, et finalement l'obtiennent. Dans le tableau 4, l'indice des loyers<sup>1</sup>, l'IPC et l'indice de variation légale<sup>2</sup> sont mis en parallèle. On constate d'abord une constante augmentation des loyers depuis les années 1980 et avec un pic entre 1988 et 1993. Ensuite, on note que l'indice des loyers ne redescendra pas malgré la chute des taux hypothécaires à partir de 1993 (cf. Tableau 4).

Ainsi, bien que les TIR cessent d'augmenter et vont même diminuer dès 1993, le thème de la fixation du loyer demeure une priorité politique de l'association. Ces années d'augmentation ont fortement marqué les militant·e·s pour qui une intervention politique sur le long terme apparaissait nécessaire :

Et on redoutait énormément, même au moment où les intérêts hypothécaires commençaient de baisser, qu'ils ne réaugmentent. C'était une obsession chez les défenseurs des locataires parce qu'on avait vraiment très mal vécu les brutales hausses des intérêts hypothécaires sur les loyers en place.

Nils de Dardel, entretien, octobre 2015

Cette conjoncture économique met en évidence, pour les associations de locataires, les limites du système de fixation des loyers : il fait peser sur les locataires les coûts en période d'inflation et permet ensuite aux propriétaires d'empocher indûment des milliers de francs en ne répercutant pas la baisse des taux sur les loyers<sup>3</sup>. Par conséquent, pour l'association, l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » entend introduire une nouvelle méthode de fixation des loyers sur la base d'un taux lissé : « pour combattre les hausses de loyers démesurées lorsque les intérêts hypothécaires augmentent »<sup>4</sup>.

---

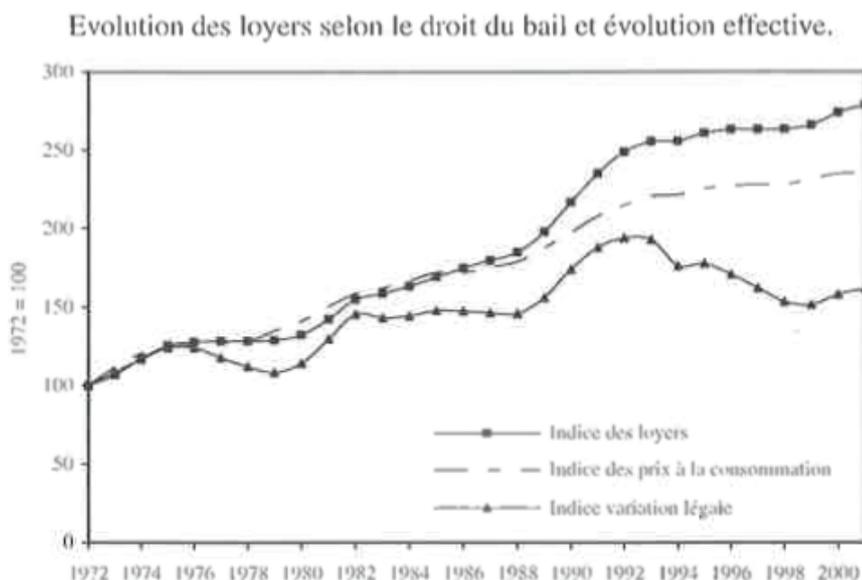
<sup>1</sup> L'indice des loyers est publié par l'Office fédéral de la statistique, c'est un sous-indice de l'IPC dans lequel il a un poids de 20%. L'indice des loyers « représente l'évolution moyenne des loyers nets payés par les ménages qui occupent continuellement les mêmes logements ». Bien qu'il intègre les nouveaux loyers il ne représente pas l'évolution des loyers des nouvelles locations (Thalmann, 2017, 5).

<sup>2</sup> Cet indice représente l'évolution des loyers telle qu'elle aurait résulté d'une application stricte du droit du bail. Pour plus de précision sur le calcul de cet indice voir Thalmann (2017).

<sup>3</sup> « Le maxi hold-up de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle », *Droit au logement*, n° 134, octobre 1998.

<sup>4</sup> « Une initiative fédérale des locataires : pourquoi ? », *Droit au logement*, n° 114, mai 1995.

Tableau 4 : Évolution des loyers selon le droit du bail et évolution effective. (Cuennet, Favarger, Thalmann, 2002, 78).



### Encadré 2.2. Les principes juridiques relatifs à la protection contre les loyers abusifs

Pour comprendre quelles réponses vont apporter les associations de locataires à ces hausses de loyers, il faut présenter les principes juridiques relatifs à la prévention contre les loyers abusifs inscrits dans le droit du bail en 1990, largement repris des principes de l'AMSL en vigueur depuis 1972 (Lachat, 2008, 62)<sup>1</sup>. L'interprétation des dispositions du droit du bail en matière de loyers abusifs est à la fois une question juridique et économique complexe et controversée, qui fait l'objet d'une abondante jurisprudence, ainsi que de nombreux travaux scientifiques<sup>2</sup>. Sans entrer dans ces controverses, je reprends de manière synthétique ces principes tels que présentés par Philippe Thalmann dans une note sur l'indice des loyers (2017)<sup>3</sup>. Le

<sup>1</sup> Protection contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux (269 à 270 CO).

<sup>2</sup> Voir les principaux ouvrages de doctrine en français (Bohnet *et al.*, 2017 ; Lachat, 2008), ainsi que les publications et la revue *Droit du bail* du « Séminaire du droit du bail de l'Université de Neuchâtel » ou encore la revue *Les cahiers du bail* de la Chambre Vaudoise immobilière. En 2016, une thèse en sciences économiques et droit a été publiée sur le thème de fixation des loyers en Suisse de 1804 à 2014 (Hausmann, 2016).

<sup>3</sup> Philippe Thalmann est professeur associé à l'EPFL, spécialiste en économie du logement et de l'immobilier, ainsi que président de la commission fédérale du logement.

droit du bail contient des dispositions pour limiter la cherté des loyers en interdisant les loyers dits abusifs, mais il appartient au locataire de contester son loyer devant un tribunal, soit lorsqu'il ou elle prend possession de l'objet loué (il s'agit de la contestation du loyer initial, qui peut se faire sous certaines conditions de l'art. 270 CO), soit en cours de location, selon les conditions du contrat de bail ainsi que la variation des coûts. La protection contre les loyers abusifs se base sur deux principes. Selon le premier, le loyer est considéré comme abusif s'il procure un rendement excessif ou s'il est fondé sur un prix d'achat manifestement exagéré (art. 269 CO). Le propriétaire peut répercuter sur le loyer des hausses de coûts, des prestations supplémentaires, la part de l'inflation s'appliquant au capital propre, mais dans ce principe on ne souhaite pas que le rendement du loyer reflète la rareté de l'offre. Le deuxième principe, qui est dans la pratique moins mobilisé, va à l'encontre du premier, puisqu'il soutient qu'un loyer n'est pas abusif s'il se situe dans les limites des loyers usuels des appartements comparables dans la même localité ou le même quartier (269a Lettre a CO). Pour déterminer si un loyer est abusif ou non, les tribunaux distinguent deux méthodes de fixation des loyers : l'une dite absolue (on examine le loyer en soi sans prendre en considération l'évolution dans le temps) et l'autre dite relative (on examine le loyer en fonction de la dernière fixation)<sup>1</sup>. La méthode « absolue » implique un calcul du taux de rendement de la location qui, pour être admissible, doit être égal aux TIR<sup>2</sup> augmentés d'un demi-pour cent<sup>3</sup> (s'il dépasse ce pourcentage, il est considéré comme abusif). Néanmoins, ce calcul est compliqué. Ainsi, pour faciliter la fixation des loyers, limiter les litiges et permettre que les loyers s'adaptent en fonction de l'évolution des coûts, s'applique alors la méthode dite « relative ». Avec cette méthode, « il ne s'agit donc plus d'examiner si en soi le loyer est abusif ou non, mais de déterminer si en raison de l'évolution des coûts il est devenu abusif » (Biéler *et al.*, 1993, 105). La modification du loyer peut reposer sur différents types de variations : l'inflation, les coûts d'exploitation ou encore les prestations supplémentaires du propriétaire. Dans la pratique, c'est essentiellement la variation liée à ces coûts qui est mobilisée pour faire adapter les loyers<sup>4</sup>. Pour calculer cette variation, l'article 13 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme (OBLF) précise les répercussions admissibles des variations du TIR sur les loyers (une variation qui se calcule en pourcentage de hausse ou de baisse du loyer net). Par

---

<sup>1</sup> Pour une précision concernant ces deux méthodes voit les ouvrages suivants : (Biéler *et al.*, 1993 ; Bohnet *et al.*, 2017 ; Lachat, 2008).

<sup>2</sup> Le TIR est, jusqu'en 2008, publié par les différentes banques cantonales et correspond au taux d'intérêt des crédits hypothécaires existants. Bien qu'il suive une tendance similaire, il peut être à ce moment-là différent selon les cantons.

<sup>3</sup> Dernière confirmation du Tribunal fédéral en mars 2016 ATF\_4A\_465/2015.

<sup>4</sup> On prend également en compte l'évolution de l'IPC, ainsi que les charges de l'immeubles pour les détails techniques se référer aux ouvrages cités en note ci-dessus.

exemple si le TIR augmente de 1.50 à 2.25 point, cela a pour conséquence une augmentation du loyer net de 9%, alors que si le TIR baisse de 3,50 à 1.75, le loyer net peut faire l'objet d'une réduction 21%. Les loyers sont alors liés à l'évolution des TIR, car c'est la comparaison entre la dernière fixation du loyer et le loyer lors du changement du TIR qui définit les montants des loyers dits « admissibles ». Par conséquent, lorsque le TIR augmente, les propriétaires peuvent, dans les échéances fixées par le contrat de bail, augmenter le loyer et à *contrario* lorsque le TIR baisse, les locataires peuvent exiger de leur propriétaire une baisse de leur loyer. Entre les années 1989 et 1993, les TIR ont fortement augmenté entraînant avec eux d'importantes hausses de loyers pour les locataires, comme le démontre la figure 2 ci-dessus. Par ailleurs, bien que le TIR soit redescendu, dès 1993, il apparaît rapidement que les propriétaires qui ont réclamé de manière systématique les hausses ne vont pas octroyer automatiquement des baisses. Par conséquent, il en résulte une hausse généralisée de l'indice des loyers, qui est d'autant plus marquée que le TIR ne va cesser de baisser<sup>1</sup>.

*Ancrer constitutionnellement le combat politique des sections  
cantonales*

Les facteurs contextuels ne suffisent pas à rendre compte de la spécificité des revendications de l'Asloca. Il convient également de prendre en compte des propriétés internes à l'association : d'une part, l'investissement des associations de locataires sur le terrain du droit et d'autre part les avancées politiques des sections cantonales. Les associations de locataires n'apportent pas uniquement une réponse politique aux fortes majorations de loyers qui ponctuent la fin des années 1980. En parallèle, les variations du TIR contribuent à intensifier le recours des locataires aux services d'aide juridique. Laurent Moutinot se souvient de cette période durant laquelle les services juridiques des sections cantonales étaient débordés :

---

<sup>1</sup> Pour une analyse complète de ce phénomène et de ses effets sur les loyers, voir la note de Philippe Thalmann (2017).

Marie : Vous faisiez des campagnes publicitaires pour les consultations à ce moment-là ?

Laurent Moutinot : Non, non on n'a jamais fait de la pub pour l'Asloca on n'en a jamais eu besoin ! On avait trop de boulot pour faire de la pub (rires) ! Ça ne servait à rien !

M : Les permanences étaient toujours pleines et vous preniez combien de temps par locataire ? 15 ou 20 minutes par personne ?

L.M : Même pas ! Ça allait vite ! S'il y avait des problèmes compliqués on pouvait passer plus de temps, mais pour tout ce qui était des hausses de loyers on ne pouvait pas. On demandait aux gens s'ils étaient d'accord de venir à plusieurs. Et puis on prenait 10 personnes dans un bureau et on leur faisait en 2 minutes un exposé général. Ceux qui étaient d'accord de contester, ils posaient leur paperasse là et puis on leur donnait un prospectus qui expliquait ce qu'on allait faire, parce qu'on n'avait pas le temps de faire autrement !

Laurent Moutinot, entretien, octobre 2015

Lors de l'annonce des hausses du taux, le *DAL* incite ses membres à venir vérifier les montants réclamés par les propriétaires, dans le but de les réduire ou alors de les échelonner<sup>1</sup>. Les périodes de baisses ne contribuent pas à marginaliser la prise en charge judiciaire de la fixation des loyers. Dès 1993, les sections romandes lancent régulièrement des campagnes d'information sur le thème des baisses de loyers. Des tout-ménages sont distribués et on incite les locataires à recourir à leur droit à chaque baisse du TIR<sup>2</sup>. Au final, la question de la fixation du loyer prend une place toujours plus importante dans les discours des associations et dans le *DAL*, qui poursuit sa mission de socialisation au droit à l'aide de conseils pratiques et de lettres-types à envoyer aux propriétaires<sup>3</sup>.

On constate un double phénomène durant cette période : d'une part un fort développement des services juridiques, qui se dotent de davantage de personnel ou font des appels aux bénévoles pour faire face à cette forte affluence<sup>4</sup>, d'autre part, en raison de la multiplication des cas, le développement d'une action encore plus soutenue dans les tribunaux, jusqu'au Tribunal fédéral. En effet, l'augmentation des cas individuels au sein des permanences, ainsi que l'engagement de nombreux avocats permettent aux sections cantonales – en première ligne

<sup>1</sup> « Difficultés croissantes pour les locataires. Nos permanences débordées », *Droit au logement*, n° 78, mai 1989 ; « Il faut contester les hausses de loyer. Qui n'essaie rien n'a rien », *Droit au logement*, n° 85, juillet-août 1990.

<sup>2</sup> « Campagne pour la baisse des loyers, un succès qui s'explique », *Droit au logement*, n° 105, novembre 1993.

<sup>3</sup> « Baisse de loyer. Vous y avez droit l'Asloca vous aide », *Droit au logement*, n° 104, septembre 1993.

<sup>4</sup> Les effectifs de l'Asloca Genève doublent passant de 5 avocats à 10 entre 1988 et 1990 (Métrailler, 2018) ; « Appel Urgent », *Droit au logement*, n° 104, septembre 1993.

Genève et Vaud – de faire évoluer la jurisprudence dans un sens favorable aux locataires. On le voit, l'action politique de l'Asloca pour faire évoluer le droit positif dans l'arène parlementaire se prolonge dans un activisme judiciaire que l'on trouve aussi dans les systèmes juridiques de *common law*, où le contenu du droit se détermine davantage à travers des décisions de justice (Revillard, 2007, 147). Les années qui suivent l'introduction de l'AMSL et l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail en 1990 sont des années charnières qui permettent à l'association de participer à l'interprétation des règles nouvellement adoptées, qui contiennent de nombreuses notions indéterminées :

Nous avons eu beaucoup d'affaires dans le cadre de l'AMSL qui ont fait jurisprudence et qui sont encore valables aujourd'hui. Cela concernait par exemple les problématiques des frais accessoires, des calculs de rendements, ou alors les méthodes de fixation des loyers soit relative ou absolue. [...] Le Tribunal fédéral a été très longtemps favorable à un droit du bail plutôt protecteur. Ça se comprenait à mon avis par le fait qu'on sortait d'une période d'abord de contrôle des loyers puis d'une période libre ou il s'est fait beaucoup de mauvaises choses dans le secteur locatif. Il était attentif au fait qu'il y avait une situation clairement abusive et qu'au fond ce nouveau droit était là pour corriger tout cela, donc il a appliqué ce principe. Il faut dire également qu'il y avait un certain nombre de juges favorables aux locataires, notamment Jean Jacques Leu, qui a beaucoup contribué à cette jurisprudence favorable.

Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015

La rubrique judiciaire du *DAL* témoigne des combats menés par l'association au sein de cette arène. À chaque numéro, les arrêts du Tribunal fédéral font l'objet d'une analyse participant ainsi à la diffusion des informations dans les milieux de défenseurs des locataires qui, au dire des avocats de l'Asloca, parviennent rapidement à s'organiser pour peser dans la bataille judiciaire :

Marie : Sur le thème de la jurisprudence est-ce que vous étiez à la recherche de cas exemplaire ?

Laurent Moutinot : Nous avons chaque année des milliers d'affaires ordinaires. Donc au stade de la conciliation, nous y allions sans trop de réflexion. Mais par contre, pour les recours, on en parlait et on choisissait ! Et c'était une de nos forces par rapport aux milieux immobiliers. Parce qu'on avait beaucoup de cas et on choisissait les meilleurs. Et les locataires nous faisaient confiance. Il y avait une vision d'ensemble. Tandis que dans les régies, s'il y avait un propriétaire qui partait avec un mauvais cas, ils n'osaient pas leur dire non. Et ils se sont coulés eux-mêmes sur pas mal de sujets à cause de l'individualisme des propriétaires et de leur incompétence.

Laurent Moutinot, entretien, octobre 2015

C'est donc à la lumière des activités des sections cantonales que l'on peut comprendre les revendications de l'initiative fédérale de 1997, qui reflètent l'existence d'un combat qui se joue sur le terrain judiciaire. C'est en important les avancées de la jurisprudence que l'Asloca souhaite assurer une législation solide en matière de protection des locataires :

L'objectif de l'initiative populaire est d'ancrer dans la Constitution la protection sur les loyers. La majorité du parlement fédéral veut déréglementer le marché locatif et accorder aux propriétaires la liberté des loyers. Le moyen le plus sûr de l'en empêcher est de fixer dans la constitution des règles précises et efficaces pour protéger les locataires et pour modérer les loyers. L'Asloca a choisi dans son texte d'initiative d'intégrer dans la Constitution les principes les plus équitables de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de loyer.

Argumentaire de l'Asloca « Pour des loyers loyaux »,  
*Droit au logement*, n° 120, mai 1996

Préciser au niveau constitutionnel les motifs d'annulation des congés ou encore les conditions de validité des frais accessoires est aussi un moyen de limiter la marge de manœuvre des professionnel·les qui appliquent le droit, tels les avocat·e·s ou encore les magistrat·e·s. Comme le note Lilian Mathieu :

« Si le champ politique se charge de l'élaboration des lois, c'est au champ juridique qu'il revient de veiller à leur application et de sanctionner leur transgression. Les différentes catégories de juristes que sont les procureurs, juges, avocats, Conseillers d'État, mais aussi professeurs de droit et autres commentateurs qui élaborent la « doctrine » contribuent à la définition des modalités concrètes d'application des lois » (2006, 36).

Alors que les associations de locataires sont engagées uniquement sur le droit du bail au niveau fédéral, au sein des cantons les revendications s'étendent à d'autres problématiques de la politique du logement. C'est notamment dans les cantons de Genève et de Vaud que les associations de locataires parviennent, dans les années 1980, à obtenir à plusieurs reprises des majorités politiques. Sans entrer ici dans les détails sur ces cantons qui font l'objet d'une analyse au chapitre IV, il convient de noter que ces associations se sont engagées d'une part pour l'amélioration des conditions du recours au droit, et d'autre part pour l'encadrement du parc locatif dans le but de limiter les pratiques spéculatives dans le secteur de l'immobilier. Ces deux aspects se retrouvent dans le texte de l'initiative de 1997, qui vise alors à étendre certaines réformes cantonales au niveau fédéral.

Premièrement, en demandant l'usage de formules officielles, il s'agit de généraliser une pratique déjà effective dans certains cantons. Le droit du bail permet dès 1990 aux cantons de rendre obligatoire dans les zones de pénurie de logements l'ajout d'une formule officielle à tout nouveau contrat de bail indiquant le montant payé par l'ancien locataire, le motif de la hausse, ainsi que la procédure

à suivre<sup>1</sup>. À ce moment, cette formule est rendue obligatoire dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Fribourg et Zurich<sup>2</sup>. Dès lors, l'inscrire au niveau fédéral permettait, selon l'Asloca, d'avoir un effet préventif contre l'augmentation des loyers lors d'un changement de locataire et aussi de favoriser le recours des locataires à leurs droits au niveau fédéral<sup>3</sup>.

Deuxièmement, le texte souhaite étendre les motifs d'annulation des congés à des situations relatives aux travaux et transformation des immeubles locatifs ainsi qu'au changement d'affectation des appartements loués. À nouveau, ces propositions font déjà l'objet dans plusieurs cantons de réglementations qui s'intègrent dans des législations visant à encadrer le parc locatif<sup>4</sup>. C'est notamment face aux congés donnés suite à d'importants travaux, démolitions ou encore changement d'affectation des appartements loués en appartements destinés à la vente que les sections cantonales s'engagent avec succès sur le terrain de la démocratie directe<sup>5</sup>. Dès lors, l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » vise à diffuser les succès politiques de certaines sections cantonales au niveau fédéral.

Finalement, la complexité de l'initiative populaire de 1997 est sans doute un indice des difficultés à formuler, à l'interne de l'Asloca Suisse, une revendication commune à porter au niveau national. Cependant, en dehors de quelques allusions dans le *DAL* et d'un travail préparatoire long de deux ans pour aboutir à ce texte, mes données ne sont pas suffisantes pour rendre compte des logiques qui se jouent au sein de l'organisation<sup>6</sup>. À cet égard, il faut relever que, pour comprendre les revendications que l'Asloca porte au niveau fédéral en 1997, il est nécessaire d'articuler à la fois des facteurs externes avec les propriétés internes de l'association. Ainsi, le texte de l'initiative « Pour des loyers loyaux » est à la fois le résultat d'une conjoncture économique et politique qui remet en cause les acquis de 1990, mais

---

<sup>1</sup> Art. 270 CO al. 2 : « En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou une partie du territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion d'un nouveau bail. »

<sup>2</sup> L'Avloca impose également par la voie populaire la mise en place de cette formule en 1993 « Votation du 7 mars : victoire des locataires », *Droit au logement*, n° 102, avril 1993. Bien que la votation ait lieu en 1993, il faudra cependant attendre 2001 pour que la législation entre en vigueur.

<sup>3</sup> « Qu'y a-t-il dans notre initiative pour des loyers loyaux ? », *Droit au logement*, n° 120, mai 1996.

<sup>4</sup> C'est le canton de Genève qui est précurseur dans le domaine, puisqu'il connaît une législation réglementant le parc locatif depuis les années 1960. La loi contre les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) a fait l'objet de nombreux scrutins populaires dans les années 1980. Pour plus de détails sur cette législation ainsi que les comparaisons cantonales voir (Gaide et Defago Gaudin, 2014).

<sup>5</sup> En 1988, l'Avloca lance une initiative populaire similaire, « Halte aux congés-ventes », qu'elle retire en faveur d'un contre-projet indirect qui donne lieu à la LAAL (loi concernant l'aliénation des appartements loués. Dans le canton de Neuchâtel, c'est également suite au lancement d'une initiative « Pour la défense des locataires menacés par un congé vente », qu'il adopte la LVAL (loi limitant la mise en vente d'appartements loués) en 1989 (Gaide et Defago Gaudin, 2014).

<sup>6</sup> Voir éditorial « Trouver des solutions », *Droit au logement*, n° 117, décembre 1975.

aussi celui de l'investissement des militant·e·s des sections cantonales dans les arènes judiciaires et politiques. Le resserrement des revendications va, dans un deuxième temps, engendrer un déplacement des priorités politiques de l'association de l'arène référendaire vers l'arène parlementaire.

*De l'arène référendaire à l'arène parlementaire, les effets de l'intégration*

L'intégration de l'Asloca aux arènes décisionnelles fait partie intégrante des caractéristiques de l'organisation qui, dès 1974, compte des militant·e·s de ses rangs élu·e·s au sein de l'Assemblée fédérale, et qui participent donc aux travaux législatifs, portant en particulier sur le droit du logement. Les années qui suivent le dépôt de l'initiative contribuent à déplacer le centre de gravité des priorités politiques de l'Asloca de l'arène référendaire vers l'arène parlementaire. Ces années correspondent également à son rapprochement avec le « pôle partisan » de la défense des locataires (Bereni, 2009, 302)<sup>1</sup>. À partir de 1995, le *DAL* consacre plusieurs pages « aux candidat·e·s de l'Asloca », essentiellement du PS, mais également des Verts, du Parti Ouvrier Populaire (POP), ainsi que de Solidarités<sup>2</sup>. Les locataires sont alors encouragé·e·s à « renforcer le nombre des représentants de l'Asloca sous la coupole fédérale »<sup>3</sup>. Le profil plus détaillé de ces élu·e·s et la relation qu'entretient l'Asloca aux partis politiques sont évoqué dans le chapitre suivant. L'objet de cette présente section est l'analyse du déroulement de cette procédure parlementaire, ainsi que de son issue. Il s'agit de comprendre les ressorts

---

<sup>1</sup> Le terme de « pôle partisan » s'inscrit dans la conception des mobilisations en tant qu'« espace » dans lequel une configuration d'individus s'engage pour une cause à partir de différents univers sociaux (associatif, partisan, académique, étatique). Laure Bereni élabore le concept « d'espace de la cause des femmes » pour rendre compte de la manière dont se forment ces collectifs qui, au-delà de leur hétérogénéité, « sont liés par des rapports d'imbrication et d'interconnaissance [...], ainsi que par des schèmes de perception et d'action partagés ». Elle identifie différents pôles au sein de cet espace : « le pôle partisan », « le pôle institutionnel », « le pôle académique » et enfin le « pôle associatif » (Bereni, 2009). Elle reprend la notion « d'espace des mouvements sociaux » développé par Lilian Mathieu. Pour plus de précisions sur ce concept, voir Mathieu (2007). Dans ce cadre-ci, les membres du PS ont, sans militer dans les comités d'associations de locataires une affinité idéologique avec les positions défendues par ces associations, qui se donnent à voir lors de votations populaires.

<sup>2</sup> Jusqu'en 1995, le journal présente des député·e·s qui ont défendu au sein du parlement les locataires durant une législature : « La FRL tient à rester en dehors de toute appartenance politique [...] mais elle vous invite à choisir des candidats qui ont par le passé soutenu la cause des locataires ou qui s'engagent à les soutenir s'ils sont élus. », *Droit au logement*, n° 68, octobre 1987. Néanmoins, à partir des élections de 1995 plusieurs pages sont consacrées à la présentation de candidat·e·s étiqueté·e·s ASLOCA généralement membres du Parti socialiste à chaque élection.

<sup>3</sup> « Partis politiques et locataires. Ce qu'en pense l'Asloca », *Droit au logement*, n° 116, septembre 1995.

de ce rapprochement, ainsi que les effets du traitement de l'initiative « Pour des loyers loyaux » sur l'organisation de l'association au niveau Suisse.

Entre le dépôt de l'initiative en 1997 et la votation populaire s'écoulent en effet six années de procédure législative, à l'issue de laquelle l'initiative de l'Asloca, ainsi qu'une révision du droit du bail sont rejetées. Sans entrer dans les détails des tractations politiques qui ponctuent cette période, il convient d'analyser à la fois les points de focalisation principaux des débats, ainsi que la réponse qu'y apporte l'Asloca. Les débats se caractérisent par leur technicité, par leur degré de conflictualité, ainsi que par l'emprise des milieux immobiliers sur leur contenu. Les points de divergences fondamentaux entre les différentes propositions soumises aux chambres puis au corps électoral durant cette période sont résumés dans l'encadré 2.3. Ils portent essentiellement sur la définition du caractère abusif du loyer et sur la méthode d'indexation des loyers en cours de bail.

**Encadré 2.3. Tableau récapitulatif des différentes positions lors des débats parlementaires relatif à l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » et la révision du droit du bail de 2003**

Propositions de l'Asloca (initiative populaire « Pour des loyers loyaux ») : Le caractère abusif du loyer est calculé sur la base du rendement net ou sur des critères comparatifs liés à une base statistique des loyers ; les modifications des loyers sont calculées en référence aux variations de coût calculée sur la base d'un taux hypothécaire lissé sur 5 ans, sur une indexation à 40% de l'indice IPC, sur des travaux à plus-value ; une formule officielle de fixation du loyer initial est introduite dans toute la Suisse ; la protection contre les congés est renforcée.

Propositions du Conseil fédéral (contre-projet indirect) : La législation prévoit la suppression du lien entre les intérêts hypothécaires et les loyers en indexant les loyers à concurrence de 80% de l'augmentation du coût de la vie ; le loyer abusif repose sur des critères comparatifs (+ 15% pour être abusif) ; les modifications des loyers se font en fonction du renchérissement ou des investissements des bailleurs ; sur le plan judiciaire, elles renforcent le pouvoir de décision des commissions de conciliation et introduisent la gratuité des procédures pour les litiges de moins de 20'000 francs ; aucune amélioration n'est prévue concernant la protection contre les congés, ainsi que la généralisation de la formule officielle.

Position du Conseil national : Le Conseil national se prononce en faveur du contre-projet indirect du Conseil fédéral. En revanche, il en exclut les améliorations

concernant le pouvoir de décision des commissions conciliation ainsi que la gratuité des procédures pour les litiges de moins de 20'000 francs.

Position du Conseil des États : Le Conseil des États modifie davantage le contre-projet du Conseil fédéral. Dans sa proposition, la législation prévoit la suppression du lien entre les intérêts hypothécaire en indexant les loyers à concurrence de 100% de l'augmentation du coût de la vie ; les modifications des loyers se font en fonction du renchérissement ou des investissements des bailleurs ainsi que de la possibilité pour les bailleurs d'augmenter tous les 5 ans les loyers en fonction de l'évolution des loyers usuels du quartier ; aucune amélioration n'est prévue sur le plan judiciaire, ni contre les congés, ni d'élargissement de la formule officielle.

Propositions de l'accord dit « Romand » : Ce projet réintroduit une méthode de fixation des loyers basée sur les coûts. La législation prévoit la suppression du lien avec intérêts hypothécaires en indexant les loyers à concurrence de 80% de l'augmentation du coût de la vie ; le caractère abusif est contrôlé sur la base du rendement net ou des loyers usuels de la localité ; les hausses de loyers sont possibles si le bailleur prouve l'effondrement de son rendement ; aucune amélioration n'est prévue sur le plan judiciaire, ni contre les congés, ni sur la généralisation de la formule officielle.

Projet soumis au référendum : La législation prévoit la suppression du lien entre les intérêts hypothécaires en indexant les loyers à concurrence de 100% de l'augmentation du coût de la vie ; le caractère abusif est contrôlé sur la base d'un critère comparatif lié aux loyers du marché (+ 15% pour être abusifs) ; les modifications des loyers se font une fois par année en fonction du renchérissement, et ne peuvent dépasser 10% lors du changement de propriétaire. Aucune amélioration n'est prévue sur le plan judiciaire, ni contre les congés, ni sur la généralisation de la formule officielle.

Le traitement parlementaire de l'initiative « Pour des loyers loyaux » se déroule sur plus de trois ans, du message du Conseil fédéral du 15 septembre 1999, qui propose un contre-projet indirect à l'initiative sous la forme d'une révision du droit du bail<sup>1</sup>, à la conférence de conciliation des deux chambres qui, en décembre 2002, aboutit finalement à un texte significativement différent de celui du Conseil fédéral<sup>2</sup>. C'est à la session parlementaire de décembre 2000 que les chambres entrent en matière sur le projet de réforme du droit du bail, tout en rejetant l'initiative de l'Asloca. La proposition de non-entrée en matière de Nils de Dardel, ainsi que le soutien à l'initiative de l'Asloca par les membres du PS et des Verts ne

---

<sup>1</sup> FF 1999 9127.

<sup>2</sup> FF 2002 7652.

parviennent pas à obtenir de majorité<sup>1</sup>. La première proposition de révision est portée par Pascal Couchepin, Conseiller fédéral radical alors chef du département de l'économie. En résumé, ce projet vise à supprimer le lien entre intérêts hypothécaires et loyers, en indexant ces derniers sur l'indice des prix à la consommation à hauteur de 80%. Bien qu'il ne prévoie aucune modification en ce qui concerne les congés, il renforce le pouvoir de décision des commissions de conciliation, ainsi que la gratuité des procédures concernant les litiges de moins de 20'000 francs<sup>2</sup>. Cependant, ce projet ne satisfait pas l'Asloca<sup>3</sup>, dans la mesure où il érige le marché comme principe de fixation des loyers : un loyer est abusif uniquement en fonction des loyers comparables dans le quartier<sup>4</sup>. Suite aux propositions du Conseil fédéral, les débats au sein des deux chambres affaiblissent la protection des locataires et laissent apparaître de nombreuses divergences entre elles. Si d'un côté le Conseil national accepte dans les grandes lignes le contre-projet du Conseil fédéral, de l'autre le Conseil des États vient renforcer les intérêts des propriétaires dans un projet qui prévoit la possibilité d'augmenter les loyers au niveau du marché majorés de 15% tous les cinq ans<sup>5</sup>. Les positions du Conseil des États apparaissent alors même aux yeux de Pascal Couchepin comme déséquilibrées, car donnant trop d'avantages aux propriétaires<sup>6</sup>.

Début 2002, l'Asloca tente de se réapproprier les termes du débat. Alors que les deux chambres n'ont toujours pas éliminé leurs divergences, elles s'accordent en revanche sur une méthode de fixation des loyers reliée aux prix du marché. Il lui est dès lors nécessaire de proposer une alternative à ces méthodes de fixation des loyers. Elle y parvient grâce à un accord avec les milieux immobiliers romands (CVI et USPI<sup>7</sup>), qui réintroduit une méthode de fixation basée sur les coûts<sup>8</sup>. Cet accord

---

<sup>1</sup> « Une longue et inquiétante épopée », *Droit au logement*, n° 158, janvier 2003.

<sup>2</sup> FF 1999 9127.

<sup>3</sup> « Loyers loyaux, l'inquiétant miroir du Conseil fédéral », *Droit au logement*, n° 141, décembre 1999.

<sup>4</sup> FF 2002 7652.

<sup>5</sup> « Ça vire au cauchemar », *Droit au logement*, n° 153, février 2002.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> La CVI est la Chambre vaudoise immobilière qui défend les intérêts des propriétaires alors que l'USPI est l'Union Suisse des professionnels de l'immobilier qui est association professionnelle. Voir encadré 3.1.

<sup>8</sup> On constate que les relations entre les associations de bailleurs en Suisse romande sont moins conflictuelles qu'en Suisse alémanique. En 2001, l'Asloca Romande parvient à conclure un accord cadre dans le domaine du droit du bail, alors inimaginable Outre-Sarine. « Les dispositions paritaires romandes pour habitations » sont déclarées de force obligatoire par le Conseil fédéral en 2001 (Rohrbach, 2014). Pour plus de détails sur « L'accord romand », voir : « L'accord romand part favori. », *Droit au logement*, n° 154, mai 2002.

dit, « Accord romand », est rejeté de peu au Conseil national<sup>1</sup> et c'est à l'issue d'une conférence de conciliation en décembre 2002 qu'une nouvelle révision du droit du bail est adoptée<sup>2</sup>. Pour l'Asloca, le projet final adopté par les chambres dégrade les droits des locataires par rapport au droit du bail entré en vigueur en 1990 :

La loi qui est sortie suite au dépôt de l'initiative populaire « pour des loyers loyaux », c'est un épisode historique qui ne s'est jamais passé auparavant. Au final, le produit du travail parlementaire n'était pas un compromis entre l'initiative populaire et la loi, mais une régression du droit en vigueur !

Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016

L'Asloca, qui estime qu'il s'agit d'un affaiblissement de la protection contre les congés et d'un démantèlement de la protection contre les loyers abusifs, lance dans la foulée un référendum contre cette révision, alors même qu'elle prépare la campagne de votation pour son initiative déposée 6 ans auparavant<sup>3</sup>. En définitive, au début des années 2000, le corps électoral se prononce sur deux objets relatifs au droit du bail. D'abord en mai 2003, il rejette l'initiative « Pour des loyers loyaux » à une forte majorité<sup>4</sup>. Seul le canton de Genève l'accepte, alors qu'elle ne récolte que 32.7% des voix au niveau national<sup>5</sup>. Cette défaite est un coup dur pour l'organisation et marque pour certains l'affaiblissement des associations de locataires<sup>6</sup>. Le quotidien de droite *Le Temps*, habituel relais des milieux immobiliers, se réjouit par exemple le lendemain du vote de la défaite de l'Asloca :

Pour mesurer l'ampleur de la déroute, il faut rappeler que la Suisse compte 70% de locataires, l'un des taux les plus élevés au monde. Ce que revient à dire que l'Asloca a été suivie par moins de la moitié des personnes dont elle est censée représenter les intérêts.

Éditorial « L'Asloca essuie un échec cinglant », *Le Temps*,  
19 mai 2003

<sup>1</sup> Refusé par 83 voix contre 95 au Conseil national, l'accord romand est notamment dénoncé par les milieux immobiliers alémanique et Pascal Couchepin, qui parle « d'une pyramide baroque catastrophique du point de vue du droit ».

([http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb\\_id=19990076](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=19990076), dossier du parlement Curia Vista consulté en septembre 2015).

<sup>2</sup> [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb\\_id=19990076](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=19990076), dossier du parlement Curia Vista consulté en septembre 2015.

<sup>3</sup> « Contre une loi inique, un référendum nécessaire », *Droit au logement*, n° 58, janvier 2003.

<sup>4</sup> Les associations de locataires qui obtenaient des majorités politiques dans les cantons romands obtiennent avec cette initiative 43% des suffrages dans le canton de Vaud, 48% à Neuchâtel et 47 dans le Jura FF 2003 4668.

<sup>5</sup> FF 2003 4668.

<sup>6</sup> « Tirer les leçons d'un échec », *Droit au logement*, n° 60, juin 2003.

Si cette tentative de modifier le système de fixation des loyers est un échec pour l'Asloca, la révision du droit du bail est néanmoins rejetée avec une majorité confortable de 64% en février 2004<sup>1</sup>. Déposé par l'Asloca et soutenu au niveau national par l'ensemble des partis politiques de gauche, ce référendum porte sur un projet fortement controversé au sein des milieux immobiliers, qui se prononcent en sa défaveur dans les cantons romands<sup>2</sup>.

La débâcle de la révision du droit du bail démontre la cristallisation des positions des milieux immobiliers et locataires. Cette situation va conduire les autorités fédérales à privilégier davantage le dialogue en amont de toute nouvelle réforme dans ce domaine. C'est ce que vont faire successivement les deux ministres, responsables du département fédéral de l'économie, Joseph Deiss et Doris Leuthard, qui tentent, par le biais de la commission fédérale du logement de réunir les représentants des locataires et des propriétaires autour d'un projet commun (Rohrbach, 2014).

En 2006, le premier projet ne passe pas la phase de consultation, signe encore de la polarisation des positions respectives<sup>3</sup>. Entre 2007 et 2008, les associations de locataires et de propriétaires s'entendent de manière informelle sur plusieurs principes en vue d'une nouvelle révision du droit du bail : les loyers sont découplés du TIR et indexés au renchérissement (en fonction de l'évolution de l'IPC et du coût du logement) ; le caractère abusif du loyer initial est établi sur la base d'un modèle statistique comparatif ; un changement de propriétaire ne permet plus d'augmentation de loyer (Rohrbach, 2014). En attendant le message du Conseil fédéral, l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBFL) est révisé. En 2008, entre alors en vigueur un taux de référence unique publié tous les trois mois par le DFE, qui repose sur le taux d'intérêt moyen pondéré des créances hypothécaires en Suisse. Depuis lors, le TIR est en constante diminution permettant ainsi aux locataires de demander une baisse de loyer (Rohrbach, 2014). Par conséquent, en 2010, lorsque les chambres fédérales se penchent sur le nouveau projet de révision du droit du bail qui vise la stabilisation de l'évolution des loyers<sup>4</sup>, les sections cantonales de Zurich et Bâle ville ainsi que l'Asloca Romande se déclarent favorables au maintien du *statu quo* qui, au regard des nouvelles conditions économiques, est davantage favorable aux locataires<sup>5</sup>. Cette position n'est en revanche pas partagée par la majorité des sections de suisse

---

<sup>1</sup> FF 2004 2045.

<sup>2</sup> « Bailleurs et locataires méritent mieux que ça ! », Olivier Feller, secrétaire de la Société vaudoise des régisseurs invité par le *24 Heures*, le 19 janvier 2004.

<sup>3</sup> FF 2009 311ss : 322.

<sup>4</sup> FF 2009 311 ss.

<sup>5</sup> « Le nouveau droit du bail à la corbeille », Interview de Carlo Sommaruga, 12.45, RTS, le 14 septembre 2010 ; « Le message de l'Asloca par Carlo Sommaruga. Des perspectives », *Droit au logement*, n° 197, novembre 2010.

alémannique qui s'expriment à travers la présidente du MVD, Anita Thanei, également présidente de la faîtière suisse et conseillère nationale PS. Cette dernière, qui a co-signé en 2008 avec les représentants de l'Asloca Romande un accord informel avec les milieux immobiliers actant notamment le report de l'inflation sur les loyers, refuse de revenir sur cette position.

Ces divergences au sein même de la faîtière nationale se traduisent par un affrontement au Conseil national lors du vote sur l'entrée en matière du projet de révision du droit du bail qui prévoit le passage du loyer basé sur les coûts au loyer indexé ainsi que l'introduction de loyers comparatifs dans le but d'obtenir la stabilisation des loyers<sup>1</sup>. Certain·e·s parlementaires emmené·e·s par Carlo Sommaruga – qui est alors secrétaire général de l'Asloca Romande – vont réaliser un intense travail de lobbying à l'encontre de ce projet, alors qu'il est encore défendu par Anita Thanei. Carlo Sommaruga s'était pourtant engagé à le soutenir dans un premier temps, il s'en explique lui-même :

Lorsque la réforme de Madame Leuthard est arrivée devant le Conseil national, j'ai été l'instigateur d'une alliance entre l'Asloca Bâle, Zurich, Genève et Vaud pour écrire aux parlementaires et leur dire que, contrairement à ce que prétend la présidente de l'Asloca Suisse, les locataires ne sont pas d'accord avec cette réforme.

Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016

Par conséquent, en 2010, après plusieurs propositions de révision du droit du bail, celles-ci sont mises en échec par l'action conjuguée des associations de propriétaires et de locataires auprès des parlementaires. Suite à cela, la crédibilité politique de l'association des locataires au niveau suisse est fortement affaiblie.

\* \* \*

À l'issue de cette période agitée, le combat pour une amélioration du droit du bail en faveur des locataires se déplace de l'arène référendaire à l'arène parlementaire. Cette séquence compliquée, longue de plus de dix ans, durant laquelle se cristallisent les positions des différents groupes d'intérêt engagés dans la politique du logement, marque l'Asloca à plusieurs niveaux. D'abord, son agenda politique se concentre sur l'arène parlementaire au détriment d'autres modes d'action. Ensuite, de manière concomitante, ces changements vont consolider ses relations avec le PS et les Verts au niveau fédéral. Enfin, cette succession d'échecs démontre la nécessité de réformer l'organisation des locataires au niveau national.

Le traitement parlementaire de l'initiative « Pour des loyers loyaux » sous la forme d'un contre-projet indirect dépossède, dans une certaine mesure, l'association de sa proposition politique en imposant à la fois le contenu des débats

---

<sup>1</sup> FF 2009 311 ss.

ainsi que le calendrier. Prises en charge par le parlement, ces propositions sont soumises aux rapports de force politiques en son sein. En 1995, malgré une victoire électorale du PS qui gagne treize sièges au Conseil national et deux au Conseil des États, la droite domine encore largement les institutions politiques au niveau fédéral<sup>1</sup>. Si quelques élus du PRD ont pu, dans les années 1970, être réceptifs aux revendications des locataires<sup>2</sup>, les affinités idéologiques des partis de la droite gouvernementale de tendance libérale et conservatrice (PRD, PDC et UDC) sont traditionnellement liées aux milieux possédants, dont font partie les associations de propriétaires et les milieux immobiliers. On relève d'ailleurs qu'ils comptent sept représentant·e·s lors de cette législature<sup>3</sup>. L'Asloca de son côté consolide ses liens avec le PS dès les élections de 1995, puisque dix élu·e·s se revendiquent comme étant des militant·e·s de l'association<sup>4</sup>, mais ce n'est pas suffisant. En effet, la substance des débats relatifs à la révision du droit du bail durant ces quelques années reflète un rapport de force en défaveur des locataires, qui permet aux propositions visant à fixer les loyers selon les prix du marché de s'imposer dans l'ensemble des débats parlementaires. Réalistes quant à la tournure que prend la réforme du droit du bail de 1999, les représentant·e·s des locataires ne peuvent d'abord que dénoncer ce qui s'apparente à l'emprise des positions des propriétaires sur la politique fédérale :

Les intérêts des propriétaires et des milieux immobiliers ne sont pas assez protégés et méritent d'être mieux défendus. Telle est en substance la morale de la saga qui se déroule actuellement à Berne autour de la révision du droit du bail.

Anne Baehler-Bech secrétaire générale de l'Asloca Vaud  
« L'invité : Révision du droit du bail. Faut-il en rire ou en pleurer ? », *24 heures*, 11 novembre 2000

La technicité des débats favorise également cette inflexion vers le champ politique dans la mesure où chaque nouvelle proposition législative fait l'objet d'un travail de traduction que l'association réalise à l'égard de ses membres et plus

---

<sup>1</sup> Les résultats pour les partis gouvernementaux au Conseil national : le PS 21, 8% PRD obtient 20,3 %, le PDC 16,8% et l'UDC 14,9. Au conseil des États, le PS n'a que 5 siège contre 17 et 16 pour le PRD et le PDC « Élection au Conseil national force des partis 1919 à 2015 », Office fédéral de la statistique, Statistique des élections au Conseil national ; « Élection au Conseil des États répartition par mandat par parti », Office fédéral de la statistique, Statistique des élections au Conseil des États.

<sup>2</sup> Ce que j'ai montré dans le chapitre I. Les enquêtés font notamment référence au parlementaire fédéral vaudois Debettaz et le Conseiller fédéral Nello Celio (« Partis politiques et locataires. Ce qu'en pense l'Asloca », *Droit au logement*, n° 116, septembre 1995).

<sup>3</sup> Voir annexe 4 sur la représentation des organisations de défense des milieux immobiliers et des propriétaires au sein du parlement.

<sup>4</sup> « Un succès sans précédent », *Droit au logement*, n° 117 décembre 1995.

largement auprès du public dans les médias<sup>1</sup>. Et c'est par des parlementaires socialistes qui occupent des fonctions dirigeantes au sein de l'association que l'association est alors représentée. Nils de Dardel, puis Carlo Sommaruga sont successivement secrétaires de l'Asloca Romande et Anita Thanei est présidente du MVD. En plus du contenu, le traitement parlementaire impose également un calendrier politique à l'association dont l'action est rythmée pendant plus de trois ans par les sessions parlementaires traitant de cette réforme. Il en résulte une monopolisation de l'actualité politique sur le thème de la fixation des loyers, dont les articles du *DAL* sont les témoins<sup>2</sup>. Engagée dans ce processus de modification constitutionnelle, puis dans le référendum, donc dans des campagnes de votations demandant d'importantes ressources, l'association dont les moyens sont limités ne peut entreprendre d'autres actions politiques d'envergure.

Finalement, au niveau organisationnel, les désaccords entre les principaux dirigeants des associations de locataires révèlent les faiblesses de la défense des locataires au niveau national. En effet, depuis 1989, ces dernières ne sont plus capables d'obtenir des avancées politiques au niveau fédéral (que cela soit dans l'arène parlementaire ou référendaire), ni de faire émerger ou de maintenir entre les faïtières régionales une position politique commune. Fondée depuis 1974 sur une division entre les trois régions linguistiques, la faïtière nationale pose alors deux problèmes majeurs. D'abord, cette structure ne répond pas à la diversité des revendications relatives à la défense des locataires, qui s'exprime bien souvent *au sein même* des faïtières régionales. Par exemple, les sections de Zurich et de Bâle-Ville, qui rassemblent la majorité des membres et connaissent les situations du marché de logement les plus difficiles, se trouvent fréquemment minorisées au sein du MVD. Par ailleurs, cette structure permet peu d'alliances entre les sections cantonales connaissant des situations analogues, et crée à l'inverse des oppositions artificielles entre les régions, comme en témoigne Balthasar Glättli membre du comité du MVD depuis 2003 et son actuel président :

On se rendait compte qu'au niveau politique, il n'y avait pas d'intérêts spécifiquement romands ou alémaniques, alors que lors des procédures de consultation fédérale, c'était toujours l'Asloca Romande qui s'exprimait d'une part, et le Mieterverband Deutschschweiz de l'autre, parfois avec des avis contraires.

Balthasar Glättli, entretien, septembre 2016

Dès lors, à peine quelques semaines après l'éclatement public du conflit, il est décidé de constituer une association nationale dont les membres seraient non plus les faïtières (qui sont progressivement, amenées à disparaître), mais les vingt et une

---

<sup>1</sup> Voir dossier de presse « Pour des loyers loyaux », Viedoc, 2004.

<sup>2</sup> Entre 1999 et 2003, ce sont plus de 30 articles dans les pages du *Droit au logement* qui sont consacrés au traitement de l'initiative, soit plus d'un par numéro.

sections cantonales qui délégueraient directement leur compétence politique sur le plan national à l'Asloca Suisse<sup>1</sup>. Malgré la situation de crise et de conflit institutionnel qui justifie cette restructuration, celle-ci s'accompagne d'un discours enthousiaste sur le potentiel politique de cette nouvelle association. Dans les colonnes du *DAL*, Marina Carobbio Guscetti, conseillère nationale socialiste tessinoise fraîchement élue présidente de la nouvelle association, se félicite de ce changement en insistant sur le thème de la cohésion nationale :

Les locataires vont être bien mieux représentés politiquement au niveau national. Nous n'allons plus nous montrer divisés comme cela a trop souvent été le cas ces dernières années, notamment lors de la révision du droit du bail. Il y aura des avantages pour chacun, qu'il vive à Bâle, au Tessin ou à Genève.

Marina Carobbio Guscetti, présidente de l'Asloca Suisse,  
*Droit au logement*, n° 196, novembre 2010

\* \* \*

Dans ce chapitre a été analysé le processus de constitution d'un groupe d'intérêt d'importance nationale en y intégrant à la fois les aspects relatifs à son organisation et à la cause qu'elle défend. L'apport de cette analyse se situe dans la prise en compte du double objectif que se sont données ces associations, c'est-à-dire défendre à la fois sur le plan politique les locataires et sur le plan judiciaire le ou la locataire. Le développement fulgurant des associations de locataires à partir du milieu des années 1970 ne peut se comprendre que si l'on se réfère aux activités de soutien juridique portées par les sections cantonales. Cela permet de considérer « la production de ressources dans le cours même de l'action » (Péchu, 2006, 473), dans la mesure où l'aide individuelle aux locataires leur permet de s'autonomiser d'autres organisations et d'accumuler des ressources importantes pour s'investir, puis peser sur le terrain de la démocratie directe (capacité à mobiliser ses adhérent·e·ss, capacité d'expertise sur un domaine particulier, capacité d'obtenir des relais au sein des institutions politiques, reconnaissances sociales au sein des cantons).

En parallèle d'un développement organisationnel d'envergure, cette séquence chronologique longue de quatre décennies, a permis de rendre compte de la trajectoire d'une cause. D'abord, les associations adaptent leurs revendications à des « objets susceptibles d'être traités par le champ politique » (Voutat, 2005, 211) afin de voir leurs propositions acceptées. Le retour au contrôle des loyers semble dans les années 1980 inenvisageable. Le fléchissement des propositions des associations de locataires entre 1977 et 1986 marque une adaptation au contexte idéologique suisse, ainsi qu'au rapport de forces en présence. Cela étant dit, la prise en compte de la dimension « aide individuelle aux locataires » affine la suite de notre

---

<sup>1</sup> « Nouveau départ pour l'Asloca Suisse », *Droit au logement*, n° 196, septembre 2010.

analyse. Dans un contexte de fortes hausses de loyers, l'investissement des sections cantonales dans le soutien juridique aux locataires focalise l'attention des militant·e·s sur les modalités concrètes de mise en œuvre de la législation. Il en résulte une seule voie de résolution possible des problèmes des locataires, celle d'une modification du système de fixation des loyers. Cette période est également marquée par la consolidation des relations avec les partis politiques et, de manière concomitante, la concentration de son agenda sur l'arène parlementaire au détriment de l'arène référendaire. Des mécanismes qui ne sont pas sans effets sur le fonctionnement de la coordination nationale des associations de locataires qui connaît d'importants changements ces dix dernières années. C'est de ces transformations qu'il est question dans le chapitre III.



## CHAPITRE III

### REPRESENTER LES LOCATAIRES : POLITISATION DE LA CAUSE ET NATIONALISATION DE L'ACTION (2010-2019)

*« On peut considérer l'évolution de l'Asloca Suisse selon deux perspectives. D'un côté, si on imagine ce que devrait être l'Asloca Suisse idéale avec une structure davantage professionnalisée et une plus grande uniformisation des prestations et des revendications, nous sommes encore loin d'avoir abouti. Mais de l'autre, en 2010, nous n'aurions pu imaginer pouvoir travailler ensemble. Aujourd'hui, bien qu'il reste des positions divergentes entre les sections, elles sont relatives à des situations objectives au sein des cantons, mais il n'y a plus un simple « Röstigraben » qui nous empêche d'avancer. »*

Balthasar Glättli, vice-président de l'Asloca Suisse,  
entretien, septembre 2016

C'est d'abord au niveau cantonal que les associations de locataires se créent et acquièrent une reconnaissance politique et sociale. En dépit des initiatives populaires pour une amélioration du droit du bail, l'essentiel de leurs activités se maintient à cet échelon : c'est là que sont dispensés les conseils juridiques aux membres, que travaillent les salarié·e·s de l'association, que s'engagent les militant·e·s, d'où proviennent les responsables des faîtières ou encore que se forment leurs revendications<sup>1</sup>. En parallèle, durant près de quarante ans, les actions

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de ce travail, je ne postule pas *a priori* que les membres des comités des associations de locataires vivent leur activité comme un engagement militant, dès lors j'identifie ici les individus d'abord en fonction de leur position au sein de l'association. C'est dans les chapitres IV et VI que j'analyse plus finement le rapport qu'entretiennent les membres du comité de l'Asloca Vaud à leur engagement au sein de l'association. Pour plus de précision concernant la sociologie du militantisme se référer à (Fillieule et Pudal, 2010).

menées au niveau fédéral sont prises en charge par quelques parlementaires, mais surtout par les organisations régionales qui coordonnent les campagnes politiques au sein d'une faîtière nationale. Suite à des conflits internes qui la décrédibilisent sur le plan de la politique fédérale, le 16 octobre 2010, à Berne, 150 délégué·e·s venu·e·s des différentes associations cantonales de locataires se réunissent pour adopter les statuts d'une nouvelle organisation. Il est alors décidé que les associations cantonales deviennent directement membres de l'Asloca Suisse, qui se dote d'une structure décisionnelle au niveau national aux compétences élargies et d'un secrétariat professionnel à qui revient la coordination des activités de ses différents organes. Le comité alors présidé par Marina Carobbio Guscetti est composé d'une dizaine de responsables des sections cantonales, qui sont chargé·e·s de « renforcer la cohésion nationale et d'accentuer la force politique de la défense des locataires »<sup>1</sup>. L'association regroupe alors vingt et une sections cantonales, auxquelles sont affilié·e·s près de 210'000 locataires sur l'ensemble du territoire national. Son but est de « représenter politiquement les locataires au niveau national dans toutes les matières qui les concernent ».<sup>2</sup> A cette fin, elle multiplie, dès 2011, les interventions politiques dans les domaines du droit du bail, de la construction de logements ou encore de la politique fiscale ou énergétique, tantôt par la voie parlementaire, tantôt par des actions de mobilisation plus larges comme l'initiative populaire ou la pétition.

En dehors des motifs politiques invoqués par les responsables, quelles sont les logiques sous-jacentes à la nécessité pour les cadres des sections cantonales de renforcer l'organisation au niveau national ? Alors que le cœur de la défense individuelle des locataires se situe au sein des cantons et que les faîtières régionales jouissent depuis les années 1970 d'une large autonomie, comment se construit une association Suisse de défense des locataires ? Et enfin, comment s'organise puis se réalise, dans cette nouvelle configuration, la défense des locataires, du travail de construction des revendications à l'action politique menée au plan fédéral ?

Pour répondre à ces interrogations, ce chapitre est divisé en deux sections. Dans un premier temps, j'analyse la façon dont l'appartenance partisane des dirigeants des associations de locataires favorise leur implication croissante dans les institutions politiques, ainsi que leur velléité à promouvoir une structure susceptible de renforcer la dimension nationale de leur action. Dans un deuxième temps, je montre que le projet de centralisation de l'organisation se heurte à des obstacles propres à la fragmentation de la vie politique en Suisse, qui sont toutefois compensés par une stratégie des dirigeant·e·s de l'Asloca Suisse consistant à multiplier les propositions et activités politiques au niveau national en vue de favoriser la consolidation interne et externe de l'association. Il s'agit donc ici de

---

<sup>1</sup> « Marina Carobbio Guscetti prend la tête de l'Asloca Suisse », *Droit au logement*, n° 197, novembre 2010.

<sup>2</sup> Art. 2 But de l'Asloca Suisse, statuts du 20 avril 2013.

rendre compte de la façon dont les associations de locataires, d'abord constituées au sein des cantons, parfois comme un mouvement social, parfois uniquement sous la forme d'un bureau d'aide juridique, se transforment peu à peu en un puissant groupe d'intérêt constitué au niveau fédéral.

Un double mouvement est à l'œuvre dans ce processus de « construction institutionnelle » de l'Asloca (Offerlé, 1998, 130-134). Le premier (section 1) relève de ce que je pourrai appeler, avec Jacques Lagroye, de la « politisation » de la cause des locataires. Pour l'essentiel, il se manifeste par le déplacement de l'action associative dans l'arène parlementaire et la « requalification » des enjeux liés au logement dans les termes et selon les contraintes propres à l'univers politique (Lagroye, 2003a, 360-361). Plus tardif, mais tributaire du précédent, le second (section 2) se caractérise par la « nationalisation » de l'action associative. Impulsé par les dirigeants de l'organisation les plus impliqués dans la politisation de l'action associative, il se réalise à travers la centralisation des structures de l'organisation et la consolidation de son identité.

### **Section 1 : engagements partisans et activisme parlementaire au service des locataires**

À partir de 2013, la présidence l'Asloca Suisse est tricéphale, assurée conjointement par Marina Carobbio Guscetti, Carlo Sommaruga et Balthasar Glättli. Outre le fait qu'elle et ils proviennent des trois régions linguistiques, il faut surtout noter qu'elle et ils ont pour particularité d'être des parlementaires fédéraux reconnus, respectivement membres du PS pour les deux premiers et des Verts pour le troisième. À leurs côtés, les membres du comité occupent également dans leur majorité, en parallèle de leur engagement associatif, un mandat électif au niveau fédéral ou cantonal. Ce n'est d'ailleurs pas un élément propre à la nouvelle association, puisqu'on constate cette même caractéristique dans le personnel dirigeant des associations de locataires dans plusieurs cantons et au sein des faîtières régionales et nationale. Cependant, cette tendance tend à se renforcer à partir de la fin des années 1990. Dans cette section, partant du profil politique des responsables de la faîtière romande et de la faîtière nationale ainsi que de celui des élus qui se revendiquent comme représentant les intérêts des locataires, je m'attache à expliquer les convergences qui s'instituent avec les partis de gauche, puis j'analyse la façon dont ces liens pèsent sur la trajectoire de l'organisation. Enfin, à partir des activités de ces parlementaires fédéraux, j'étudie les conditions de la défense des intérêts des locataires au sein de l'Assemblée fédérale, afin de rendre compte de la manière dont l'association envisage son action politique au niveau national.

*Les associations de locataires et les partis de gauche : les  
ressorts d'une relation durable*

La proximité entre les groupes d'intérêts et les partis politiques est une caractéristique du système politique suisse. Elle se manifeste notamment par les liens d'intérêts des parlementaires fédéraux que l'on observe du reste aussi bien dans les partis de gauche que de droite (Mach, 2015, 49). Historiquement les relations entre groupes d'intérêts et partis politiques sont marqués par la force des premiers et la faiblesse des seconds (Eichenberger *et al.*, 2016). Les grandes associations économiques (organisations patronales et syndicales en tête) se constituent à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, avant les partis politiques, et disposent rapidement de la reconnaissance de l'État ainsi que des ressources de pouvoir (moyens financiers, membres ou encore capacité d'expertise) qui leur permettent de participer au processus décisionnel et de l'influencer (Mach, 2018 ; Jost, 1993). De leur côté, les formations politiques au niveau national se caractérisent aussi bien par la faiblesse de leurs moyens organisationnels et matériels que par la diversité idéologique de leurs sections cantonales. Sans financement public directs, ni indemnités parlementaires conséquentes, les parlementaires s'appuient sur les ressources de groupes d'intérêts pour leur campagne ou encore y occupent des fonctions de permanents ou de dirigeants leur permettant à la fois de vivre de la politique et de mobiliser ses ressources (Eichenberger *et al.*, 2016). Cependant, les diverses évolutions qui touchèrent le processus décisionnel en Suisse depuis les années 1990 modifient quelque peu la nature de ces relations sans pour autant les atténuer. D'une part, le renforcement de la phase parlementaire au détriment de la phase pré parlementaire incite les groupes d'intérêts à « rediriger leurs stratégies d'influence vers le parlement » (Eichenberger *et al.*, 2016 p. 201). Et d'autre part, la professionnalisation de la fonction d'élue tend à diminuer la dépendance de ces derniers à leurs fonctions de permanents au sein de ces organisations (Pilloti, 2017). Il en résulte alors une importante convergence entre les groupes d'intérêts et partis politiques qui se manifeste très fortement dans le cas de l'Asloca. En effet, si d'un côté l'association bénéficie d'un accès direct au processus décisionnel par le biais de ses relais au sein de l'Assemblée fédérale, de l'autre l'occupation de fonctions dirigeantes au sein de l'Asloca confère aux parlementaires des ressources symboliques et matérielles sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour défendre la cause et ainsi que leur position au sein du champ politique.

C'est dans cette perspective que je propose d'envisager la relation privilégiée qu'entretiennent les associations de locataires avec les partis de gauche dont spécifiquement le PS, en regard du nombre élevé de dirigeant·e·s et d'élue·e·s de ce parti qui appartiennent simultanément à l'Asloca et se revendiquent comme relais des intérêts des locataires dans les institutions politiques. Si cette connexion peut être considérée comme une ressource politique pour ces deux types

d'organisations, je constate que la présence de personnes fortement intégrées dans le « champ politique »<sup>1</sup> pèse sur la structure organisationnelle des associations de locataires, ainsi que sur la manière dont elles perçoivent les enjeux attachés à la cause que représente la « défense » des locataires.

Les tableaux 5, 6 et 7 présentent le profil – politique et professionnel – des personnes qui ont successivement occupé les postes de président·e et de secrétaire général·e de l'Asloca Romande (depuis 1972) et de l'Asloca Suisse (depuis 1974).

Tableau 5 : Président·e·s de la FRL puis de l'Asloca Romande, 1972 à 2019.

Président·e·s FRL puis de l'Asloca Romande, 1972 à 2019				
Nom, prénom, canton	Date de fonction	Profession	Mandat politique	Parti politique
Ziegler, Bernard, GE	1972 - 1985	Avocat	Député au Grand Conseil genevois de 1977 à 1985, Conseiller d'État de 1985 à 1993	PS
Micheli, Jacques, VD	1985 - 1990	Avocat	-	
Moutinot, Laurent, GE	1990 - 1993	Avocat à l'Asloca Genève	Député au Grand Conseil genevois de 1993 à 1997, Conseiller d'État de 1997 à 2009	PS
Bise, Michel, NE	1995 - 2004	Avocat	Député au Grand Conseil à partir de 2002	PS
Berset, Alain, FR	2005 - 2011	Avocat	Conseiller aux États entre 2003 et 2011, puis Conseiller fédéral depuis 2011	PS
Baehler Bech Anne, VD	2012 -	Politologue, secrétaire générale de l'Asloca Vaud	Députée au Grand Conseil à partir de 2002	Les Verts
Moutinot, Laurent, GE	1990 - 1993	Avocat à l'Asloca Genève	Député au Grand Conseil genevois de 1993 à 1997, Conseiller d'État de 1997 à 2009	PS

<sup>1</sup> M'inspirant de la sociologie de Pierre Bourdieu, je désigne ici par champ politique l'espace relativement autonome dans lequel un cercle restreint de personnes participe avec succès à la compétition électorale et qui sont ainsi initiées aux logiques qui se jouent à l'intérieur des instances décisionnelles électives (parlement, gouvernement). Ce qui m'intéresse plus particulièrement ici, c'est la dimension d'autonomie et de coupure entre les profanes et les professionnel·le·s du « champ politique », une dimension structurante permettant de comprendre les interactions entre les cadres de l'Asloca et les locataires au nom desquels ces derniers s'expriment.

Tableau 6 : Présidents de la FSL, puis de l'Asloca Suisse, 1974 à 2019.

Présidents de la FSL, puis de l'Asloca Suisse 1974 à 2019				
Nom, Prénom, canton	Date de fonction	Profession	Mandat Politique	Parti politique
Zehner, Walter, BL	1974-1979	(Information manquante)	(Information manquante)	(Information manquante)
Grobet, Christian, GE	1979- 1989	Avocat	Conseiller d'État de 1981 à 1993, Conseiller national de 1975 à 1981 puis de 1995 à 2003	PS, puis ensemble à gauche
Leuenberger, Moritz, ZH	1989-1991	Avocat	Conseiller national de 1979 à 1999, Conseiller fédéral de 1995 à 2010	PS
Carobbio Werner, TI	1991-1996	Économiste	Conseiller national de 1975 à 1999	PS
Bise, Michel, NE	1997- 2004	Avocat	Député au Grand Conseil depuis 2002	PS
Thanei, Anita, ZH	2004 - 2011	Avocate	Conseillère nationale de 1995 à 2011	PS
Carobbio Marina, TI	2011- 2015	Médecin	Conseillère nationale depuis 2007	PS
Carlo Sommaruga, GE	2015-2019	Avocat	Conseiller nationale de 2003 à 2019, Conseiller aux États dès octobre 2019	PS

Tableau 7 : Secrétariat général de la FRL, puis de l'Asloca Romande, 1987 à 2019.

Secrétariat général de la FRL, puis de l'Asloca Romande 1987 à 2019				
Nom, Prénom, canton	Période de fonction	Profession	Mandat politique	Parti politique
Biéler, Philippe, VD	1987 -1994	Juriste	Conseiller d'État de 1994 à 2003	Les Verts
de Dardel, Nils, GE	1994 - 2001	Avocat à l'Asloca Genève	Député au Grand Conseil de 1989 à 1991, puis conseiller national de 1991 à 2003	PS
Garbani, Valérie, NE	2001 - 2004	Avocate	Conseillère nationale de 1997 à 2003	PS
Sommaruga, Carlo, GE	2004 -	Avocat à l'Asloca Genève	Député au Grand Conseil de 2001 à 2003 conseiller national 2003 à 2019, Conseiller aux États dès octobre 2019	PS

Premier constat, les liens de proximité entre les associations de locataires et les partis politiques ne sont pas nouveaux. En analysant la genèse des associations de locataires, j'ai en effet montré dans le chapitre I que celles-ci ont été constituées en partie par des personnes par ailleurs engagées dans des partis politiques et que les fonctions dirigeantes sont occupées dès leur constitution par des personnes multisituées dans le champ politique. Deuxièmement, à l'exception de Jacques Micheli, qui ne poursuit pas de carrière politique, tous les président·e·s ont occupé un mandat électif au sein de l'Assemblée fédérale, d'un parlement ou d'un gouvernement cantonal. Dans la faïtière suisse également, loin de se situer à la marge du champ politique, ces personnalités mènent toutes – à l'exception de Michel Bise – une carrière politique de grande envergure au niveau national. Elles occupent au fil de leur parcours des fonctions électives prestigieuses, comme celle de Conseiller fédéral pour Alain Berset et Moritz Leuenberger, ou des postes de premier plan au niveau cantonal en tant que membre de l'exécutif, comme c'est le cas des Genevois Christian Grobet, Bernard Ziegler, Laurent Moutinot ou encore des Vaudois Philippe Biéler et Jean Jacques Schwaab.

Troisièmement, la surreprésentation du PS est un élément significatif de ces profils, alors même que les statuts des sections, à l'instar de nombreuses associations suisses, affirment une neutralité « sur le plan politique »<sup>1</sup>. Enfin, quatrièmement, une majorité des responsables politiques de l'association ont en commun l'exercice de la profession d'avocat·e. Outre qu'elle leur confère des ressources mobilisables dans l'arène parlementaire, cette pratique professionnelle s'inscrit également dans la défense des locataires dont ils·elles se sont fait·e·s les spécialistes. Ainsi en est-il de Jean Jacques Schwaab, président de l'Asloca Vaud de 2000 à 2009, qui présente un parcours politique, associatif et professionnel similaire aux personnalités évoquées dans les tableaux 5, 6 et 7. Entré au PS en 1979, il côtoie l'association par une pratique engagée de la profession d'avocat. Exerçant dans la même étude que Jacques Micheli, il indique vouloir ne défendre que la partie faible du contrat, « aussi bien dans le domaine des assurances que du travail et donc également des locataires, à l'exclusion des propriétaires »<sup>2</sup>. Il est élu député au Grand Conseil vaudois en 1986, où il s'investit dans les questions relatives à la défense des locataires, avant d'accéder à la fonction de Conseiller d'État en 1994. À l'issue de ses expériences d'élu, il reprend la présidence du comité de l'Asloca Vaud. Pour lui et pour d'autres également, les affinités politiques entre le PS et l'association relèvent d'un rapprochement « naturel » :

---

<sup>1</sup> « Art 1, Dénominations, buts, siège, durée », Statuts de l'Association Suisse des locataires section genevoise, 7 mars 1978 ; « Art. 2 Buts », Statuts de l'Association Suisse des locataires fédération romande, 6 mai 1972.

<sup>2</sup> Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015.

L'Asloca revendique de ne pas être engagée en politique, mais nécessairement, par la nature de la cause qu'elle défend, elle est plus proche de la gauche, car la défense du consommateur est plutôt un combat collectif alors que la propriété privée, c'est plutôt un thème de droite. Je n'y mets aucune connotation positive ou négative, mais c'est un constat. Nous avons, dans les comités, des radicaux, des membres de l'UDC, mais c'est plutôt marginal et les gens qui ont fait des carrières politiques à la suite de leur engagement pour les locataires étaient chez les Verts et au parti socialiste.

Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015

Cette relation privilégiée trouve dans le discours des dirigeant·e·s une justification d'abord idéologique, mais qui relève aussi d'autres aspects de leurs trajectoires, notamment de la dimension professionnelle. Du reste, le recrutement au sein des comités s'appuie essentiellement sur les réseaux interpersonnels, ce qui explique la présence des membres du PS, à l'exclusion pendant plusieurs années d'autres organisations de gauche<sup>1</sup>.

Alors que ces connexions sont une constante, le rapport que les associations de locataires entretiennent publiquement aux partis politiques varient en fonction des sections et fluctuent dans le temps. Dès les années 1970 à Genève, l'Asloca a soutenu publiquement des candidat·e·s aux élections cantonales par l'envoi de courrier à ses membres, tandis que l'Asloca Romande et la section vaudoise n'ont, jusqu'aux élections fédérales de 1995, pas fait « campagne » pour des candidat·e·s. Les articles du *DAL* se limitaient d'ailleurs à évoquer à travers l'actualité législative les noms des parlementaires ayant soutenu les locataires ou alors à féliciter ses membres à l'issue de leur élection. Comme l'indique cet extrait :

La FRL tient à rester en dehors de toute appartenance politique [...], mais elle vous invite à choisir des candidats qui ont par le passé soutenu la cause des locataires ou qui les engagent à les soutenir s'ils sont élus.

« Élections fédérales, locataires choisissiez bien ! », *Droit au logement*, n° 68, septembre-octobre 1987

Cette attitude évolue toutefois, au milieu des années 1990. En effet, dans le numéro qui précède l'échéance électorale d'octobre 1995, le *DAL* consacre un dossier à la thématique « Partis politiques et locataires », dans lequel il analyse la position de candidat·e·s sur les questions liées au logement lors de la dernière législature, pour présenter ensuite plusieurs personnalités, « membres actif·ve·s de l'Asloca », en invitant « les lectrices et lecteurs à renforcer le nombre de ses représentants sous la coupole fédérale »<sup>2</sup>. À partir de ce moment, avant chaque

<sup>1</sup> À l'exception de Bernard Meizoz, membre du comité de l'Asloca Lausanne, conseiller national POP de 1971 et 1991.

<sup>2</sup> « Partis politiques et locataires, ce qu'en pense l'Asloca », *Droit au logement*, n° 116, septembre 1995.

élection fédérale, le *DAL* consacre plusieurs pages à la présentation d'une dizaine de candidat·e·s, dit·e·s alors « Asloca »<sup>1</sup>. Dans le discours de l'association, cette nouvelle position vis-à-vis de la compétition électorale s'explique par un durcissement du rapport de force politique au sein des Chambres fédérales, où plusieurs propositions visant à démanteler la protection des locataires obtiennent des majorités contre les socialistes et les Verts<sup>2</sup>.

Cette nouvelle manière de s'afficher auprès des partis politiques s'explique d'un double point de vue. D'abord à l'interne, ce changement intervient au moment du départ de plusieurs militants fondateurs des associations de locataires et qui étaient porteurs d'une conception « anti-partisane » de l'association rattachée notamment au MPF, laissant ainsi la place à des dirigeants plus proches du PS issus notamment de la section genevoise<sup>3</sup>. Ensuite, d'un point de vue externe, le traitement de l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » contribue au déplacement des priorités politiques de l'association dans l'arène parlementaire. Une tendance que j'ai certes pu observer auparavant à l'occasion des débats portant sur les autres initiatives visant la protection des locataires, mais qui se renforce dans le cadre de celle-ci, dont le destin fut pour le moins sinueux, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent. Cela constitue aussi un indice de l'importance que l'association accorde aux enjeux strictement parlementaires, qui est du reste symptomatique d'un fléchissement des stratégies politiques des groupes d'intérêts décrites ci-dessus. Il résulte alors de ce changement d'abord une nette progression des relais parlementaires de l'Asloca entre la législature de 1991 et celle de 1999, qui va par la suite de stabiliser. Le tableau 8 représente les candidat·e·s de l'Asloca élu·e·s aux élections fédérales entre 1991 et 2019 répartis en fonction de leur affiliation partisane<sup>4</sup>.

Le nombre de parlementaires occupant par ailleurs des fonctions soit de salarié·e·s soit de direction au sein d'une section de l'Asloca que cela soit au niveau fédéral ou dans les cantons, atteint son niveau le plus haut à la suite des élections de 1999 avec 14 élu·e·s. Bien que cela corresponde également avec le succès électoral du PS, depuis lors la représentation de l'Asloca au sein de la députation PS reste une constante. L'argument du nécessaire renforcement des intérêts des locataires dans le *DAL* se maintient au fil des campagnes électorales, et dès 2003

---

<sup>1</sup> « Les candidat·e·s ASLOCA », *Droit au logement*, n° 140, septembre 1999.

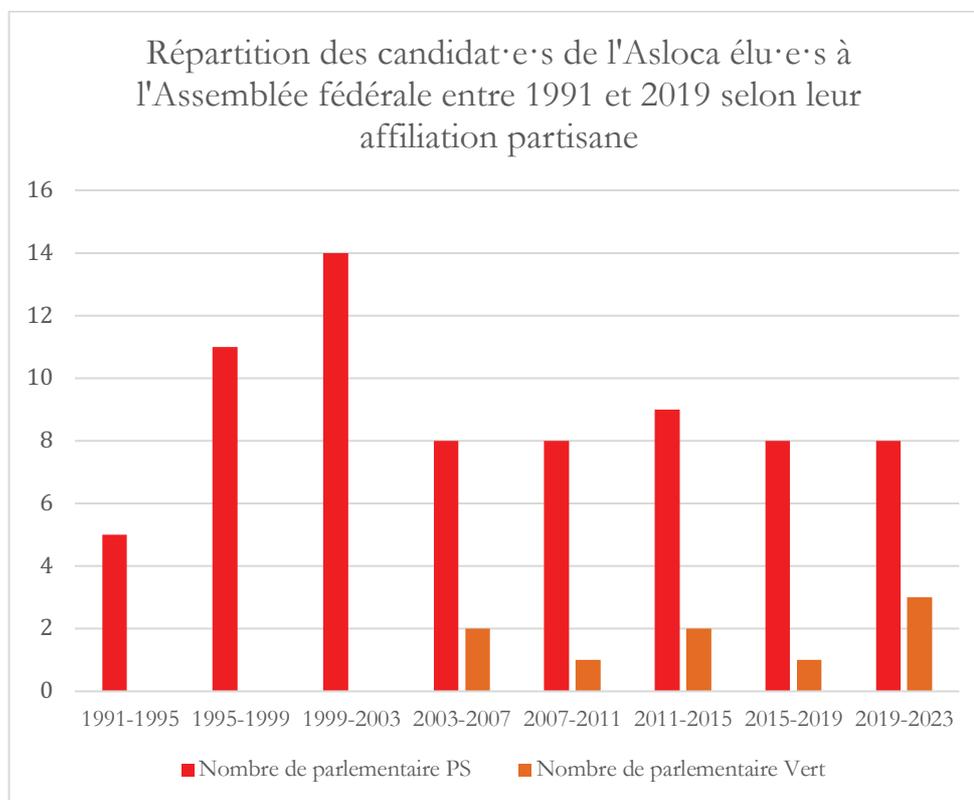
<sup>2</sup> « Partis politiques et locataires, ce qu'en pense l'Asloca », *Droit au logement*, n° 116, septembre 1995.

<sup>3</sup> Il s'agit notamment du départ de Jean Queloz et de Roland Berdat tous deux fondateurs des sections vaudoises et militants au MPF (« C'était la fête à Jean Queloz », *Droit au logement*, août 1988).

<sup>4</sup> Les relais parlementaires de l'Asloca au sein de l'Assemblée fédérale ont été comptabilisés pour les cantons romands à partir des articles du *DAL* consacré aux élections fédérales. Pour les autres cantons, les données sont issues du registre des intérêts de l'Assemblée fédérale, étudié par Steven Eichenberger dans le cadre de sa thèse de doctorat sur les groupes d'intérêt en Suisse (Eichenberger, 2017).

ce sont désormais aussi des candidat·e·s des Verts qui s'engagent auprès des locataires<sup>1</sup>.

Tableau 8 : Répartition des candidat·e·s de l'Asloca élu·e·s au Conseil national entre 1991 et 2019 selon leur affiliation partisane.



L'analyse des carrières politiques « à succès » de plusieurs dirigeant·e·s de l'association témoignent des ressources que constituent pour les formations politiques le positionnement multiple de ces individus. Bien qu'ils aient parfois fait l'objet de remises en question politiques concernant la possible « instrumentalisation des locataires » par le PS à des fins électorales, les élu·e·s reconnaissent qu'une partie de leur succès électoral (de leur capital politique pourrait-on dire) repose sur le puissant relais que constitue l'association, avec ses milliers de membres et la reconnaissance publique dont elle est l'objet, mais ils précisent aussi qu'il est lié à leur engagement quotidien en faveur des locataires.

L'élection au Conseil d'État de Philippe Biéler, secrétaire général de l'Asloca Vaud de 1981 à 1986, puis de l'Asloca Romande de 1987 à 1994, est exemplaire des

<sup>1</sup> « Choisir les candidat·e·s de l'Asloca pour être plus fort », *Droit au logement*, n° 161, septembre 2003 ; « Soutenez les candidat·e·s de l'Asloca », *Droit au logement*, n° 181, septembre 2007 ; « La défense des locataires sous la coupole », *Droit au logement*, n° 201, septembre 2011 ; « Une législature de combat », n° 221, septembre 2015.

« ressources collectives » (Offerlé, 2012) qu'apportent les associations de locataires à ceux et celles qui s'engagent dans une compétition électorale. Son parcours illustre très bien ce phénomène. Au début des années 1980, lorsque Philippe Biéler est engagé comme secrétaire général de l'Asloca, il est au bénéfice d'une formation de juriste, sans toutefois exercer une profession dans ce domaine, comme par exemple celle d'avocat. C'est durant ces années de permanent de l'association, qui sont marquées au niveau vaudois par le succès du Tribunal des baux et loyers<sup>1</sup> et au niveau fédéral par l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail, qu'il se familiarise avec les problématiques du logement, ainsi qu'avec le travail politique que requiert sa fonction. Publiquement engagé sur ces thèmes qui font alors l'actualité, il devient selon lui durant plusieurs années le « Monsieur locataire de la Suisse romande »<sup>2</sup>. En 1994, il décide de s'engager lui aussi en politique dans le parti écologiste. Dès sa première candidature à une élection, il accède directement à la fonction de conseiller d'État, un résultat rare qui s'explique certes en partie par les succès électoraux des Verts à cette période, mais qui doit sans doute beaucoup plus encore à son engagement en faveur des locataires, ce qu'il confirme du reste lorsqu'il revient sur le rôle de son travail à l'Asloca dans sa trajectoire politique et en particulier sur la tribune médiatique dont il a alors bénéficié :

C'est d'abord à l'Asloca Vaud, puis à l'Asloca Romande que j'ai fait mes armes. J'ai commencé à connaître le milieu [politique] et aussi à connaître la problématique du logement. À cette époque, j'ai beaucoup travaillé pour faire parler de nous [les associations de locataires] dans les médias. Puis selon l'actualité sur le logement, j'ai été sollicité pour parler de nos projets, du thème des hausses de loyers, de la spéculation immobilière. Il est vrai que personnellement j'en ai bénéficié car en général, c'est moi que l'on invitait. En particulier, dans l'émission des consommateurs « *À bon entendeur* », dans laquelle j'avais un très bon contact avec la journaliste. En 1994, je me suis inscrit chez les Verts. Cette décision s'explique, je pense, par l'expérience politique que j'avais eue de manière indirecte comme lobbyiste à l'Asloca Romande. Cela m'a tenté d'aller mettre la main à la pâte. Je me suis inscrit et j'ai été directement élu.

Philippe Biéler, entretien, octobre 2015

Alors que les carrières des élu·e·s en Suisse sont marquées par ce que certains auteurs nomment un « *cursus honorum* », dans lequel on occupe successivement des mandats dont l'importance va croissant, d'abord au niveau communal, puis

---

<sup>1</sup> L'Asloca Vaud lance en 1979 une initiative populaire sur laquelle je reviendrai dans les chapitres suivants pour faciliter les conditions d'accès à la justice par l'institutionnalisation d'un tribunal paritaire en matière de baux et loyers dont la procédure est gratuite. En 1981, le texte « Pour l'institutionnalisation d'un Tribunal des baux et loyers » est accepté par 65% des votants. La Loi sur la juridiction en matière de bail (LJB) est adoptée en 1981.

<sup>2</sup> Philippe Biéler, entretien, octobre 2015.

cantonal et enfin fédéral (Pilotti, 2017, 247), Philippe Biéler s'en distingue clairement, puisqu'il a immédiatement accédé à l'exécutif cantonal. Or, rares sont les élu·e·s qui atteignent une fonction si importante sans avoir au préalable eu des expériences électives antérieures, elles-mêmes tributaires d'un engagement dans les structures et activités du parti. Andréa Pilotti relève que l'absence de « *cursus honorum* » est parfois compensée par d'autres ressources, dont précisément l'insertion dans des réseaux associatifs (2017, 251). Au même titre que les organisations partisans, le sigle « Asloca » garantit « l'accès à de multiples agents à un électorat plus ou moins important et fidélisé, à des alliances, à un système d'action, aux médias » (Offerlé, 2012, 36). Cela est d'autant plus vrai que, durant les années 1980 et 1990 les associations jouissent dans les cantons romands d'une crédibilité sociale et politique importante. Sans sous-estimer les effets des contextes cantonaux, de nombreuses personnalités politiques ayant par ailleurs un engagement auprès des associations de locataires accèdent à un mandat électif durant cette période. Dès lors se rencontrent, dans ces trajectoires politiques, les logiques relatives aux adhésions multiples (dans des syndicats, des mouvements sociaux, des associations) qui caractérisent souvent les militant·e·s de gauche (Sawicki, 1997) et celles de la compétition électorale où « la probabilité de faire carrière est [...] liée à la capacité de s'approprier des ressources collectives » (Offerlé, 2012, 46), celles-ci n'étant en l'espèce pas uniquement indexées aux organisations partisans, mais à une association qui compte dans le paysage médiatique d'un canton.

En plus de la reconnaissance publique dont jouit l'Asloca, le travail quotidien auprès des locataires constitue également une ressource de premier plan. Par exemple, Nils de Dardel travaille depuis plus d'une dizaine d'années comme avocat à l'Asloca Genève lorsque, dans les années 1980, il entre au PS. Il est élu selon lui « sur le thème du logement », d'abord au Grand Conseil genevois en 1989, puis peu après au Conseil national en 1991, où il siège jusqu'en 2003. Il occupe ce mandat politique en parallèle à son poste de secrétaire générale à l'Asloca Romande dès 1994 :

L'activité d'avocat auprès de l'Asloca est un travail valorisant qui est reconnu. Encore aujourd'hui, il y a des personnes qui m'arrêtent dans la rue en disant « Ah vous m'avez défendu à l'Asloca ». Finalement, on rencontre au cours de son activité professionnelle des centaines et des milliers de personnes. C'est une facilité parce qu'on est connu, on défend les gens et au fond on est là au niveau de leurs problèmes quotidiens en quelque sorte. C'est donc un avantage que n'ont pas tous les hommes et femmes politiques.

Nils de Dardel, entretien, octobre 2015

En dehors du « réservoir électoral » que peuvent constituer les associations de locataires, l'implication simultanée des acteur·rice·s dans différentes sphères

(politique, associative, professionnelle) relève souvent dans leurs discours d'une double évidence. Ces multipositionnements seraient d'une part consubstantiels à un projet personnel articulant une activité visant un changement politique et social et une pratique professionnelle orientée vers la défense des plus faibles. Ils relèveraient d'autre part du contexte politique dans lequel ils·elles sont inséré·e·s. Carlo Sommaruga illustre bien cette double dimension. Militant de gauche de longue date dans des organisations relevant de ce que je pourrais appeler une « gauche sociale » – au mouvement anti-apartheid puis comme secrétaire syndical – il est également et au même moment avocat à l'Asloca Genève, et cela depuis plus de dix ans lorsqu'il débute une longue carrière de parlementaire. D'abord élu en 2001 au Grand Conseil genevois, il entre au Conseil national en 2003, où il siège jusqu'en 2019, pour être ensuite élu au Conseil des États. Ses multiples engagements, d'une certaine manière caractéristiques du système politique suisse, sont pour lui à l'avantage aussi bien des milieux associatifs que des partis politiques (en l'occurrence le sien, soit le parti socialiste), quand bien même ils peuvent être la cible de critiques :

Par exemple, dans les organisations sociales suisses, que ce soit l'ATE ou les syndicats, les présidents sont des politiciens. Et c'est également le cas dans les organisations économiques. Et selon moi, c'est juste. La question maintenant pourquoi nous [le PS] ? La raison étant que nous avons construit notre combat politique autour de la défense des locataires. En ce qui me concerne, j'ai toujours eu deux axes prioritaires dans mon engagement, qui étaient d'abord la question de la solidarité avec le Tiers Monde et les peuples en lutte, et ensuite la question des locataires en Suisse. C'est sur ces deux axes que je me suis fait élire. C'est normal que je me retrouve aujourd'hui au comité. Et les circonstances font que je me trouve président. Cependant, il est important de toujours faire une distinction entre ce qui est la ligne du Parti socialiste et la ligne de l'Asloca, car elles ne sont pas toujours identiques bien que très proches. Nous avons eu au sein du comité de l'Asloca Genève une personne membre du Parti radical qui était même député au Grand Conseil. Au comité suisse, nous avons un membre de l'UDC bernoise. Dès lors, la question de l'appartenance politique n'est pas un problème. Certains ont reproché à l'Asloca de faire des lettres de soutien au moment des élections. Ceci dit, c'est le seul moyen pour que des représentants des locataires soient élus à Berne. Or, à l'époque, s'il y avait des défenseurs des locataires au sein du PDC, aujourd'hui le PDC a simplement délaissé ce terrain [...] Nous avons toujours eu à l'Asloca ce lien avec des partis politiques et plus particulièrement le PS. Je dirais que c'est aujourd'hui le modèle dominant dans la politique suisse et selon moi c'est bien comme cela.

Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016

Aux yeux des responsables de l'Asloca, cette collaboration est essentielle à plus d'un titre. Elle est d'abord lisible dans les différentes étapes que suivent les

initiatives populaires lorsque « l'association avec son autonomie lance ses propres projets politiques »<sup>1</sup>. Michel Guenot souligne à ce propos que la présence d'élus et de leurs réseaux constitue un précieux point d'appui, aussi bien pour concevoir les propositions que pour récolter les signatures, défendre les textes au parlement et assurer une présence lors des campagnes précédant les votations. Ensuite, l'accès aux instances décisionnelles et aux informations qui y circulent leur apparaît décisive pour pouvoir imposer leur propre vision de la politique du logement et constituer une force de blocage. L'expérience genevoise est en ce sens significative où, depuis 1961, une seule législature s'est réalisée en l'absence de député·e·s « Asloca » au sein du Grand Conseil, ce qui reste, dans le souvenir de Laurent Moutinot, une période problématique :

Il y a eu une seule législature où nous n'avions pas de député et c'était une catastrophe. D'abord nous n'étions pas au courant des projets et on apprenait toujours tout beaucoup trop tard. On devait faire un cirque pas possible pour éviter les démantèlements et autres propositions défavorables.

Laurent Moutinot, entretien, octobre 2015

Le recrutement de l'Asloca au sein des députations susceptibles de défendre ses positions politiques (essentiellement le PS et les Verts) constitue dès lors une stratégie à part entière de l'association. C'est d'ailleurs suivant cette logique qu'en 2010 le nouveau comité de l'Asloca Suisse se compose pour moitié de parlementaires fédéraux<sup>2</sup>. Les discours des vice-présidents attestent de l'importance accordée à ces liens de proximité. Pour Carlo Sommaruga, il est fondamental « d'avoir une carrure nationale pour donner de la consistance à l'Asloca Suisse »<sup>3</sup>. C'est également l'avis de son collègue Balthasar Glättli, engagé dans le comité de Zürich depuis 2003 et conseiller national Vert depuis 2011 :

Sous la coupole, on obtient beaucoup d'informations d'*insider*. L'association doit avoir une connaissance des enjeux parlementaires et avoir une capacité d'y agir et de s'y impliquer.[...]Si la présidence n'est pas représentée au Conseil national, cela affaiblit l'association ainsi que la personne qui occupe le poste car finalement ce sont les parlementaires qui sont interpellés sur les questions d'actualité politique.

Balthasar Glättli, entretien, septembre 2016

En 2017, au moment de l'enquête, le comité de l'Asloca Suisse est composé de quinze membres dont le profil politique est présenté dans le tableau 9. Être titulaire

---

<sup>1</sup> Michel Guenot, entretien, mars 2013.

<sup>2</sup> Il s'agit de Carlo Sommaruga, Balthasar Glättli, Marina Carobbio Guscetti, Alain Berset et Anita Thanei.

<sup>3</sup> Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016.

d'un mandat politique ou avoir fait une carrière au sein d'une section cantonale semble être une condition pour être désigné·e au sein de cette instance.

Tableau 9 : Membres du comité de l'Asloca Suisse en 2017.

Membres du comité de l'Asloca Suisse en 2017			
Nom, Prénom, canton	Carrière politique	Carrière au sein de l'association	Formation/Profession
Alleman Evi, BE	Conseillère nationale, PS, depuis 2003 et actuellement candidate au gouvernement bernois	Membre du comité MV Deutschschweiz	Licence en droit / professionnelle de la politique
		Présidente MV Berne	
Badran Jacqueline, ZH	Conseillère nationale, PS, depuis 2011	Membre du comité MV Deutschschweiz	Licence en économie / cheffe d'une entreprise de design
Baehler Bech Anne, VD	Députée au parlement vaudois depuis 2002, Les Verts	Secrétaire générale de l'Asloca Vaud	Licence en science politique / professionnelle de la politique
		Présidente de l'Asloca romande	
Bassand Françoise, ZH	Membre du parlement de la ville de Zurich depuis 2008, PS	Membre du comité MV Zurich	Enseignante
Bernasconi Patrizia, BS	Député au parlement du canton de Bâle ville depuis 2002, les Verts	Geschäftsleitung MV Bâle	Licence en philosophie / professionnel de la politique
Boesch-Pankow Dorothea, SG	Député au parlement saint-gallois depuis 2001, PS	Membre du comité MV Ostschweiz	Licence en droit / Juge d'arrondissement
Brutschin Sarah, BL	-	Membre du comité MV Deutschschweiz	Licence en droit / Avocate
		Responsable et chargée de cours Mietrechtspraxis	
Carrobio Guscetti Marina, TI	Conseillère nationale depuis 2007, PS	Membre du comité de l'ASI	Diplômé en médecine / Médecin
		Présidente de l'Asloca Suisse de 2010 à 2016 actuellement vice-présidente	
Dandrès Christian, GE	Député au parlement genevois depuis 2009, PS	Avocat-conseil à l'Asloca Genève	Licence en droit / Avocat
Glättli Balthasar, ZH	Conseiller national depuis 2009, Les Verts	Membre du comité MV Deutschschweiz depuis 2003 et président depuis 2014	Licence en philosophie / professionnel de la politique

Nom, Prénom, canton	Carrière politique	Carrière au sein de l'association	Formation/Profession
Hurni Baptiste, NE	Député au parlement neuchâtelois depuis 2009, PS	Membre du comité de l'Asloca Neuchâtel	Licence en droit / Avocat
Matasci Leonardo, TI		Vice-président de l'ASI	
Mauron Pierre, FR	Député au parlement fribourgeois depuis 2006, PS	Président de l'Asloca Fribourg Avocat-conseil à l'Asloca Fribourg	Licence en droit / Avocat
Reynard Mathias, VS	Conseiller national depuis 2011, PS		Enseignant
Sommaruga Carlo, GE	Conseiller national depuis 2003, PS	Vice-président de l'Asloca Suisse puis président dès 2017	Licence en droit/Avocat

La composition du comité national est révélatrice du profil du personnel dirigeant de l'association des locataires, dont les caractéristiques s'inscrivent dans la continuité de sa trajectoire analysée jusqu'ici. Six sont parlementaires fédéraux et la plupart des autres sont député·e·s dans les parlements cantonaux. Par ailleurs, ils et elles cumulent généralement cette fonction électorale avec un poste à responsabilité au sein d'une section cantonale : par exemple, Anne Baehler Bech, députée verte au sein du Grand Conseil vaudois, est aussi secrétaire cantonale de l'Asloca Vaud et Patrizia Bernasconi, également députée verte au Grand Conseil de Bâle-ville, dirige le service juridique du MV Bâle. Si le PS est toujours surreprésenté, trois personnes émanent des Verts. Ce qui dénote sans doute aussi les efforts de cooptation réalisés par certains membres des partis politiques pour équilibrer la représentation de la gauche au sein des organisations de locataires. Seul le vice-président de l'ASI n'est affilié à aucun parti politique, son profil atypique s'expliquant probablement par la nécessité d'avoir au sein du comité un·e représentant·e de la minorité italienne.

En définitive, sous l'effet de l'implication de leurs dirigeant·e·s dans la compétition électorale, mais aussi des contraintes propres aux usages des instruments de démocratie directe, les associations de locataires reconfigurent progressivement les modalités de leur action. Membres du PS, puis des Verts, souvent avocat·e·s, leurs dirigeant·e·s s'efforcent en effet d'articuler une pratique professionnelle à un double engagement, à la fois associatif et partisan, le premier venant nourrir l'autre et inversement. Ce double positionnement favorise d'autant plus la *politisation* de la cause des locataires *via* le déplacement de l'action associative dans l'arène politique et parlementaire déjà analysé dans le chapitre précédent.

Comme le précise Jacques Lagroye (2003b, 360), ce déplacement, qu'il conçoit à partir du cas français comme une transgression plus ou moins marquée de la frontière entre le champ politique et d'autres univers sociaux (syndicaux, militants, associatifs), ne doit pas être « imputé aux seules stratégies des acteurs politiques et de leurs organisations ». Au contraire, il relève de « préoccupations concrètes [...], d'ambitions très ordinaires [...], mais aussi du simple fait que la politisation apparaît souhaitable à certains pour réaliser leurs finalités sociales légitimes » (2003b, 369). Il s'agit en l'espèce, par ce double engagement, de renforcer la légitimité d'une cause par la présence accrue dans les institutions politiques, une modalité habituelle dans le système politique suisse sur laquelle s'appuient les dirigeant·e·s de l'Asloca impliqué·e·s dans l'arène parlementaire, pour peser de façon significative sur les rapports de force politiques constitués autour du logement, mais aussi (en retour) sur la façon d'envisager pratiquement la défense des locataires. Cependant, l'implication importante des dirigeants de l'Asloca dans la compétition électorale et dans les institutions politiques n'est pas sans effet sur la façon dont ceux-ci conçoivent la cause des locataires et les modalités de sa représentation au niveau national. Le processus de politisation ne procède en effet pas seulement du déplacement de l'action d'un univers à un autre, mais se traduit aussi, selon les termes de Jacques Lagroye, par un travail de requalification des enjeux portés par l'organisation sous l'effet des contraintes propres à leur traduction dans le jeu politique ordinaire. Il en est ainsi de l'investissement des sections cantonales dans la construction d'une organisation forte au niveau national. Une tendance qui ne s'observe du reste pas uniquement à l'Asloca (Eichenberger *et al.*, 2016).

À partir de l'analyse de la trajectoire des associations de locataires, ce mouvement apparaît comme largement contraint par des priorités politiques pensées selon les logiques propres à l'implication dans le « champ politique » d'un ensemble d'acteur·ice·s, dont les pratiques et les positions sont en partie déterminées par leur appartenance à ce dernier. Comme le rappelle Pierre Bourdieu, une des vertus de la notion de champ est de « rendre intelligible qu'un certain nombre d'actions qu'accomplissent les gens qui sont dans ce jeu [...] ont leur principe dans le champ politique [...]. Si on veut comprendre ce que fait un politique [...], il ne faut pas oublier de chercher la position qu'il occupe dans le microcosme et qui explique une bonne part de ce qu'il fait » (2000, 57-58). Dit autrement, une part importante des enjeux politiques de l'association se constitue en fonction des règles et de l'état des rapports de force au sein de l'arène parlementaire à laquelle appartiennent ses responsables, élu·e·s de premier plan, qui doivent en partie leur élection à leur engagement dans l'association, mais qui s'y investissent aussi en fonction et à partir des logiques d'action propres à l'activité institutionnelle et parlementaire dans laquelle ils·elles sont pris·es. Et si les intérêts des locataires sont perçus par les responsables de l'association essentiellement en fonction des nécessités de cette arène, cela implique de prendre au sérieux ce qui s'y joue, raison

pour laquelle j'analyse ci-après les conditions de la défense des locataires au sein du parlement et la manière dont elles pèsent sur les stratégies organisationnelles et politiques de ces associations.

*La défense des locataires à l'épreuve des rapports de force  
parlementaires*

Dans les statuts qu'adopte l'Asloca Suisse en 2013, il est mentionné qu'elle entend représenter politiquement les locataires « dans toutes les matières les concernant » le niveau fédéral et cela couvre pour cette dernière de nombreux domaines :

Ce sont notamment : le droit du bail, l'encouragement à la construction de logements, l'assainissement et la rénovation du parc immobilier, l'habitat et environnement, l'aménagement du territoire, et la fiscalité immobilière et du logement.

Art. 2 But de l'Asloca Suisse, statuts du 20 avril 2013

Cette stratégie d'ensemble et les différents axes qui la composent s'inscrivent dans le cadre d'un programme quadriennal soumis à l'Assemblée générale : interventions parlementaires ; travail de persuasion au sein des chambres ; dialogue et négociations auprès du Conseil fédéral et des organisations de défense de propriétaires ; initiatives populaires ou référendums au niveau fédéral et dans les cantons ; développement de campagnes médiatiques par les sections cantonales ; action par la voie juridique<sup>1</sup>. Ainsi, en dépit d'une présence active des responsables de l'Asloca au sein du parlement, aux yeux des cadres de l'association, c'est par le renforcement d'une association au niveau suisse capable d'agir simultanément sur ces différents terrains que se joue la défense politique des locataires<sup>2</sup>.

Dès lors, dans ce contexte, quels usages sont faits des outils parlementaires et quels effets produisent-ils sur l'association ? Il convient d'analyser ici les actions de relais de l'Asloca Suisse, ainsi que les conditions de la défense des locataires au sein des Chambres fédérales depuis 2010, pour comprendre comment les rapports de force au sein de cette arène conditionnent les intérêts des locataires tels qu'ils sont perçus par les responsables de l'association, ainsi que les stratégies organisationnelles qui en découlent. Comme le rappelle Daniel Gaxie, c'est le travail de représentation, notamment réalisé au sein de l'arène parlementaire, qui fait advenir dans le cours de l'activité « des points de vue et les intérêts 'pris en charge' [...] qui n'existent pas, ou n'existent qu'à l'état diffus et stérilisé [...] sous une forme

---

<sup>1</sup> « Programme politique quadriennal de l'Asloca Suisse 2017-2020 », Asloca Suisse, 2016 ; « Programme quadriennal de l'Asloca Suisse 2015-2018 », Asloca Suisse, 2014.

<sup>2</sup> « Nouveau départ pour l'Asloca Suisse », *Droit au logement*, n° 196, septembre 2010.

générale, abstraite, systématique, publique, et dans certains cas, ‘politique’ » (2014, 293).

Au sein du parlement ce sont essentiellement trois élu·e·s – Carlo Sommaruga, Marina Carobbio Guscetti et Jacqueline Badran – qui, depuis 2010, prennent en charge cette dimension de la stratégie politique de l’organisation. Bien qu’il ne soit pas possible d’entrer en détail sur l’ensemble de leurs interventions, on peut identifier trois axes principaux particulièrement révélateurs des objets que l’Asloca porte au sein du parlement. D’une part, Marina Carobbio Guscetti intervient sur les questions d’actualité qui touchent à l’action publique dans le secteur du logement. Elle interpelle à plusieurs reprises les autorités à propos des difficultés que rencontrent les familles à trouver des logements adéquats, en raison notamment de l’absence de répercussion des taux hypothécaires de référence sur les loyers ou encore du déficit dans le suivi des mesures prises par les pouvoirs publics dans ce domaine. D’autre part, Jacqueline Badran s’engage sur les effets de la spéculation immobilière dans les zones urbaines en plaidant notamment pour davantage de réglementation et de transparence des investissements réalisés dans le secteur de l’immobilier et de la construction. Enfin, Carlo Sommaruga s’investit plus spécifiquement sur toutes les questions qui concernent le droit du bail. Il formule plusieurs interventions visant au renforcement de la protection des locataires, par exemple à propos des conditions de résiliation des baux touchant les personnes âgées ou encore dans le domaine sensible de l’expulsion des locataires. Depuis 2010, ils et elles sont à l’origine d’une trentaine d’interventions parlementaires qui sont toutes sans exception rejetées par les Chambres fédérales<sup>1</sup>.

L’association ne peut compter que sur les partis de gauche, minoritaires au parlement,<sup>2</sup> et aucune autre organisation active dans le domaine du logement ne partage ses positions politiques<sup>3</sup>. Dès lors, il apparaît que cet activisme parlementaire ne vise pas principalement l’obtention de majorités politiques, mais

---

<sup>1</sup> Pour les détails de ces propositions voir annexe 5 : interventions parlementaires des membres du comité de l’Asloca Suisse.

<sup>2</sup> Les partis de gauche n’ont jamais été majoritaires au sein de l’Assemblée fédérale. En 2011, sur 200 sièges au Conseil national et 46 au Conseil des États le PS en obtient respectivement 46 et 11 et Les Verts 15 et 2. En 2015, leurs forces diminuent, puisque le PS perd trois sièges au Conseil national et en gagne 1 au Conseil des États, les Verts n’ont plus que 11 sièges au Conseil national et un au Conseil des États.

<sup>3</sup> Il existe bien une organisation qui entend promouvoir la construction de logements à but non lucratif. Il s’agit de « Coopérative d’habitation suisse » qui regroupe des membres collectifs, principalement des associations cantonales regroupant des coopératives d’habitations et des maîtres d’ouvrage d’utilité publique. Au niveau fédéral, l’activité politique de cette faïtière est modeste. Elle compte un membre au sein de la Commission fédérale du logement et participe aux procédures de consultation fédérale. Elle est également mandatée par l’OFL pour assurer les prestations prévues par la LOG (Loi sur le logement) en matière d’encouragement à la construction de logement. Elle appuie, je vais le montrer plus bas, l’Asloca dans le lancement de son initiative « Pour des logements abordables ».

sert davantage à conférer une publicité aux actions de l'association qui sont réalisées en dehors de cette arène. En effet, les parlementaires sont bien conscient·e·s des rapports de forces politiques en présence, d'autant qu'ils et elles se confrontent à d'autres groupes d'intérêt qui, de leur côté, ont eux aussi accès aux arènes décisionnelles par la voix de parlementaires porte-parole des milieux immobiliers, au même titre que l'Asloca pour les locataires. Le discours de la présidente adressé aux délégué·e·s des sections cantonales à l'issue des élections fédérales d'octobre 2015 illustre bien cette intériorisation des rapports de force par les dirigeant·e·s de l'Asloca, ainsi que la façon dont elle peut peser sur les stratégies (présentées ici comme principalement défensives) que l'association estime alors possible de déployer :

Le 18 octobre s'est avéré un jour noir pour les locataires dans notre pays. Les sièges gagnés par le PLR et l'UDC lors des élections fédérales renforcent l'influence des milieux immobiliers et des bailleurs, et la gauche se trouve affaiblie. Nous pouvons et devons travailler avec les élu·e·s PLR sensibles aux questions sociales, mais il ne faut pas se faire d'illusions : il sera extrêmement difficile de trouver des majorités au Conseil national pour des politiques favorables aux locataires. Il nous reste à espérer que le Conseil des États se montre raisonnable sur certains dossiers, faute de quoi nous devrons tester notre capacité à lancer un référendum. Nous avons clairement besoin de la pression exercée par notre base, et notre initiative s'affirme plus que jamais nécessaire après ce résultat.

Marina Carobbio Gussetti, lors de l'Assemblée générale  
du 14 novembre 2015

Dans le secteur du logement, plusieurs organisations qui se sont constituées historiquement comme des adversaires des associations de locataires, défendent en effet une vision libérale de la politique du logement au sein des Chambres fédérales. Il s'agit d'abord de la faïtière des organisations de défense des propriétaires, la Hauseigentümerverband Schweiz (HEV), ainsi que de la Fédération romande immobilière (FRI). Sont également présentes les associations des professionnels de l'immobilier, à savoir la Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) ou encore l'Association Immobilier suisse. Enfin, les milieux bourgeois disposent également d'un relais auprès des coopératives d'habitation actives dans le secteur de la construction de logements à travers Wohnen Schweiz (pour des précisions voir encadré 3.1).

En fait, ces organisations se montrent tout aussi présentes et actives que l'Asloca dans l'arène parlementaire. D'abord, elles comptent un nombre important de représentant·e·s, généralement membres des partis de droite, soit du PLR ou du PDC, soit de l'UDC. Dans les quarante-neuvième et cinquantième législatures, seize puis dix-sept parlementaires se revendiquent membres actif·ve·s de la HEV.

Une, puis deux des organisations des professionnel·le·s de l'immobilier, ainsi que Wohnen Schweiz peuvent compter sur sept relais parlementaires à partir de 2015<sup>1</sup>. Bien que ces milieux déposent moins d'interventions parlementaires que les parlementaires liés à l'Asloca, les résultats qu'ils obtiennent sont couronnés de succès, contrairement à leur rivale qui échoue la plupart du temps à faire accepter ses propositions. En effet, depuis 2010, sur quinze interventions dans le domaine du droit du bail, quatre initiatives parlementaires obtiennent une majorité au sein du Conseil national, enclenchant par là-même une probable révision du droit du bail<sup>2</sup>. Sans revenir en substance sur ces initiatives<sup>3</sup>, je note que trois d'entre elles sont déposées par des cadres des organisations de défense des propriétaires (HEV et FRI) et qu'elles visent à assouplir la réglementation dans le secteur locatif en modifiant la législation en matière de protection contre les loyers abusifs actuellement en vigueur<sup>4</sup>. Du reste, l'affrontement qui se joue au sein de l'arène parlementaire entre les associations de propriétaires et de locataires est régulièrement relayé par les médias, qui n'hésitent pas à qualifier ces échanges de « belliqueux », comme en témoignent les titres des principaux quotidiens dans leurs

---

<sup>1</sup> Voir annexe 4 : représentation des organisations de propriétaires et des milieux immobiliers à l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> Après avoir été approuvée par une commission des affaires juridiques du Conseil national lors de la session parlementaire de printemps 2018, celle du Conseil des États a suspendu ce dossier en août 2018. Elle demande un examen des conséquences de ces propositions avant de se prononcer.

<sup>3</sup> Il s'agit des initiatives parlementaires suivantes : 16.541 Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité déposé par Hans Egloff (ZH/UDC) président de la HEV ; 15.455 Empêcher les sous-locations abusives déposé par Hans Egloff (ZH/UDC) président de la HEV ; 16.458 Majoration échelonnée du loyer. Non aux formulaires inutiles déposé par Karl Vogler (OB/PDC) ; 16.459 Droit du bail. Autoriser la signature par moyen mécanique déposé par Olivier Feller (VD/PLR) président de la FRI.

<sup>4</sup> C'est le cas notamment de l'initiative parlementaire 16.541, qui vise à durcir les conditions de contestation du loyer initial, qui est une disposition centrale de la législation contre les loyers abusifs. La contestation du loyer initial est prévue par l'article 270 CO : « <sup>1</sup>Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif au sens des art. 269 et 269a, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose et en demander la diminution : a) s'il a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale ou en raison de la situation sur le marché du logement et des locaux commerciaux ; ou b) si le bailleur a sensiblement augmenté le loyer initial pour la même chose par rapport au précédent loyer.

<sup>2</sup> En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou une partie du territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion d'un nouveau bail. À ce jour, cette formule est rendue obligatoire dans les cantons de Genève, Vaud, Nidwald, Zoug, Fribourg, Neuchâtel et Zurich. Mis en place pour freiner l'augmentation des loyers au changement de locataires, l'ajout d'une formule officielle à tout contrat de bail indiquant le montant payé par l'ancien locataire, le motif de la hausse, ainsi que la procédure à suivre conditionne fortement l'usage de ce droit chez les locataires. En 2016, 95% des procédures ouvertes en Suisse l'ont été dans ces cantons. Ce chiffre provient des rapports d'activité des autorités de conciliation en matière de litiges portant sur les loyers au cours du premier et du second semestre 2016.

commentaires de l'actualité politique : « La guerre des loyers reprend »<sup>1</sup>, « Taux hypothécaire : bataille entre l'Asloca et les propriétaires à propos des loyers »<sup>2</sup>.

### **Encadré 3.1. Les « milieux immobiliers » au sein du parlement, un état des lieux**

Plusieurs organisations défendant une vision libérale de la politique du logement sont actives au sein de l'Assemblée fédérale. On distingue les organisations de défense des « propriétaires » et les associations des professionnels de l'immobilier. Faîtière des organisations de défense des propriétaires<sup>3</sup>, la Hauseigentümergebund Schweiz (HEV) constitue un puissant groupe d'intérêt qui compte plus de 123 sections et 275'000 membres (Dubler, 2011) et qui, par son organisation et ses modes d'action, constitue l'équivalent de l'Asloca pour les propriétaires. Ses sections locales dispensent des prestations à ses membres et la faîtière agit au niveau fédéral par un accès aux arènes administratives, en mobilisant ponctuellement l'initiative populaire et en bénéficiant de relais au sein du parlement. À titre d'organisation représentative reconnue par les autorités fédérales, la HEV participe aux consultations législatives, ainsi qu'à la Commission fédérale du logement. Alors que l'initiative populaire est davantage un instrument privilégié par des groupes minoritaires qui ne disposent pas des relais suffisants auprès de la majorité politique de droite, on peut supposer que le faible investissement des autorités politiques en faveur de l'accès à la propriété, ainsi que les coupes budgétaires de 2003 dans ce domaine ont encouragé la HEV à s'engager dans la voie référendaire (Thalmann et Favarger, 2002). Ainsi, la HEV a déposé cette dernière décennie trois initiatives populaires sur le thème de l'accès à la propriété de logement<sup>4</sup>. Aucune d'entre elles ne remporte une majorité suffisante, bien qu'en 2012 l'initiative « Sécurité du logement à la retraite » soutenue également par l'UDC atteint près de 47% d'approbation du corps électoral et est acceptée dans onze cantons et un demi-

<sup>1</sup> *Le Courrier*, 9 juillet 2018.

<sup>2</sup> *Le Temps*, 1<sup>er</sup> juin 2017.

<sup>3</sup> Toutes les associations de propriétaires présentes au niveau cantonal ne sont pas systématiquement membres de la HEV, mais simplement organisations partenaires, indice certainement d'une difficulté de ces associations de se structurer au niveau national. Ainsi, la Fédération romande immobilière, qui réunit les Chambre immobilière des cantons de Vaud, Genève, Valais, Fribourg et Neuchâtel est partenaire et pas membre de la HEV. Elle est néanmoins présente au niveau fédéral par des relais parlementaires. Par ailleurs, on trouve d'autres associations de propriétaires qui se sont spécialisés sur les questions de développement durable (l'Assprop) ou encore la propriété rurale (l'Association pour la défense de la propriété rurale).

<sup>4</sup> « Propriété du logement pour tous » refusé en février 1999 par 58% des votants, 17 cantons et 6 demi-cantons (FF 1999 2675) ; « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » est rejeté en juin 2012 à plus de 68% des votants et la majorité des cantons (FF 2002 7159) ; « Sécurité du logement à la retraite », rejeté en septembre par 52% des votants, 11 cantons et 5 demi-cantons (FF 2013 1053).

canton<sup>1</sup>. Les milieux immobiliers sont aussi présents au niveau fédéral sous la forme d'organisations faitières : la Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) ou encore l'Association Immobilier suisse<sup>2</sup>. Elles se distinguent par leurs membres et par les types de prestations qu'elles offrent. Les deux premières sont des associations professionnelles. À côté de leurs activités politiques, elles sont notamment mandatées par la Confédération pour la formation des métiers de l'immobilier<sup>3</sup>. Leurs membres sont soit des gérances immobilières ou des agents d'affaires, qui bénéficient, grâce à leur cotisation, de formations continues et d'un réseau professionnel dans le domaine. La dernière propose à ses membres, pour l'essentiel des investisseurs dans l'immobilier (institutionnels ou privés, sociétés anonymes ou de fonds immobiliers, caisses de pension, etc...) de nombreux contacts dans les secteurs économiques et politiques, des informations sur les développements économiques et politiques du secteur, ainsi que la défense de leurs intérêts au niveau politique<sup>4</sup>. Leurs activités et revendications politiques sont très proches. Contrairement à la HEV, ces dernières se concentrent uniquement sur des activités de lobbying au sein de l'arène politico-administrative. Elles comptent des parlementaires au sein de leurs structures dirigeantes, participent aux procédures consultatives, ainsi qu'à la Commission fédérale du logement<sup>5</sup>. L'USPI anime également deux fois par année une rencontre entre parlementaires sur la thématique générale « propriété, sol et logement »<sup>6</sup>. La vision libérale de la politique du logement défendue par ces organisations se fonde sur le droit à la propriété, ainsi que sur une limitation de la réglementation du marché du logement afin de favoriser les investissements immobiliers, cette conception se traduisant alors par des

---

<sup>1</sup> FF 2013 1053.

<sup>2</sup> « Verband Immobilien Schweiz » en allemand.

<sup>3</sup> Les deux associations dispensent, à côté des formations continues et de séminaires internes, des cours menant à l'obtention de brevets fédéraux dans le domaine de l'économie immobilière ainsi que de diplômes de niveau supérieur, sites de SVIT Swiss real estate school et de l'USPI, consulté en janvier 2018 : <http://www.svit.ch/fr/svit-romandie/svit-school.html> et <http://www.uspi-formation.ch/>. Selon André Mach, ces associations professionnelles « jouent un rôle central dans l'organisation et la réglementation des professions en définissant les critères d'accès à celles-ci ou en édictant un certain nombre de directives codifiant l'exercice du métier. Elles disposent généralement d'un statut d'organisation officielle et monopolistique, reconnu par les autorités publiques, et bénéficient souvent de subventions fédérales pour réaliser ce travail » (2015 : 23).

<sup>4</sup> Présentation des membres de l'ASI, site internet consulté en janvier 2018 : <https://www.vis-ais.ch/fr/nos-membres/>.

<sup>5</sup> Il s'agit de Frédéric Dovat, secrétaire général de l'USPI et de Andreas Dürri Mitglied Geschäftsleitung au SVIT. Liste des membres de la Commission fédérale du logement CFL 2016-2019, disponible sur le site internet de l'Office fédéral du logement, consulté en janvier 2018 : <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-bund/ekw.html>.

<sup>6</sup> Présentation des activités politiques de l'USPI Suisse, site internet consulté en janvier 2018 : <http://www.uspi.ch/presentation/uspi-suisse/>.

propositions visant à réduire les mesures de protection des locataires dans le domaine du droit du bail<sup>1</sup>. Enfin *Wohnen Schweiz* réunit essentiellement des coopératives d'habitation en Suisse alémanique<sup>2</sup> et elle partage le mandat d'exécution de l'aide fédérale au logement avec *Coopérative d'habitation suisse*. Engagée dans la défense du logement, notamment pour les personnes âgées et les entreprises, cette organisation réunit dans son groupe politique pas moins de sept conseillers nationaux, ainsi qu'un conseiller aux États, tous et toutes membres des principaux partis de droite.

Au final, les conditions de la défense des intérêts des locataires au sein de l'Assemblée fédérale laissent apparaître un double usage des outils parlementaires, l'un que l'on peut qualifier d'« oppositionnel » et l'autre de « propagandiste ». D'abord face aux propositions émanant des milieux immobiliers, l'action parlementaire peut compter sur l'appui de la structure associative. L'Asloca, par ses milliers de membres, peut en effet prétendre incarner une force d'opposition crédible sur le terrain de la démocratie directe. Par exemple, pour s'opposer aux propositions visant à restreindre les possibilités de contester le loyer initial<sup>3</sup> – outil mobilisé par les juristes de l'Asloca dans les conflits individuels opposant les locataires aux propriétaires – une pétition « stopper les milieux immobiliers au parlement » visant à faire pression sur des membres de la commission du Conseil des États est alors diffusée par le biais d'une *Newsletter* à 150'000 membres et sur les réseaux sociaux<sup>4</sup>. À cela s'ajoute une résolution de l'Assemblée générale de l'Asloca de juin 2018, intitulée « Non au démantèlement de la protection des locataires », dans laquelle elle s'annonce prête à lancer un référendum si le parlement adopte une réforme du droit du bail affaiblissant la protection des locataires<sup>5</sup>. Par conséquent, la faiblesse des relais parlementaires est ici compensée par la capacité de l'association à mobiliser ses membres. Ensuite, au niveau symbolique, elle effectue un important travail de publicisation de sa présence au sein du parlement, en chargeant de façon intensive le parlement de ses propositions et en dénonçant dans les médias les actions de ses adversaires. L'activisme

---

<sup>1</sup> Présentation des objectifs politiques des trois organisations disponibles sur leurs sites internet respectifs consultés en janvier 2018.

<sup>2</sup> Présentation des membres de *Wohnen Schweiz*, site internet consulté en janvier 2018 : <http://www.wohnen-schweiz.ch/mitglieder/>.

<sup>3</sup> Il s'agit de l'initiative parlementaire n° 16.451 « Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité » dont les implications sont décrites dans une note précédente.

<sup>4</sup> Présentation diapositive du secrétaire général adjoint Pierre Zwahlen diffusée aux salarié·e·s des sections cantonales lors d'une journée d'échange sur la contestation du loyer initial, Berne novembre 2017.

<sup>5</sup> Résolution « Non au démantèlement de la protection des locataires », adoptée lors de l'Assemblée générale du 17 novembre 2017.

parlementaire apparaît alors comme faisant partie intégrante du travail « de présentation des représentant·e·s » qu'exige toute entreprise de représentation qui souhaite administrer les preuves de son attachement au groupe dont elle déclare défendre les intérêts (Gaxie, 2014, 298).

Les « attaques » contre les locataires au sein des Chambres constituent ainsi une dimension majeure du discours politique que l'association construit à l'intention des locataires. Elle dénonce l'absence de soutien des membres du parlement ou l'immobilisme du Conseil fédéral – « Le Conseil national se fiche des locataires »<sup>1</sup>, « Le Conseil fédéral ignore les problèmes des locataires »<sup>2</sup> – par voie de communiqués de presses<sup>3</sup>, d'interventions de ses représentant·e·s dans les médias<sup>4</sup> ou encore à travers les journaux des associations faîtières<sup>5</sup>. En définitive, aux yeux des responsables, la volonté de restructurer et de renforcer l'Asloca Suisse découle de la nécessité de façonner l'organisation de la défense des locataires aux logiques des rapports de forces politiques qui se jouent au niveau des Chambres fédérales. Selon cette perspective, l'Asloca Suisse est pensée comme une force d'opposition :

Il faut que progressivement l'Asloca Suisse ait la capacité de lancer une initiative populaire tous les trois à quatre ans et que nous ayons également une capacité référendaire. Et cela implique des ressources c'est-à-dire un demi-million à disposition pour mener à bien ces combats et un travail de consolidation de l'organisation au niveau fédéral. On constate en effet que lancer des initiatives populaires qui ont plus de 20 ans d'écart, ce n'est pas suffisant pour deux raisons. D'abord, au niveau politique pour pouvoir peser dans le rapport de force politique au niveau fédéral et ensuite pour pouvoir prendre en compte les spécificités des différents courants au sein de l'organisation.

Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016

La poursuite d'un tel objectif implique alors la consolidation du mouvement au niveau national, une dimension que les responsables de l'Asloca considèrent comme une condition nécessaire, et même essentielle, pour la réussite d'une entreprise politique d'envergure. C'est de ce processus dont il est question dans la section suivante.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du 8 juin 2016, Asloca Suisse.

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 25 janvier 2017, Asloca Suisse.

<sup>3</sup> Entre octobre 2010 et décembre 2017, l'Asloca Suisse a publié 92 communiqués de presse dont une trentaine consacrée au thème de l'actualité législative.

<sup>4</sup> Pour un aperçu de la revue de presse de l'Asloca Suisse depuis sa constitution, voir le site <http://www.loyersabordables.ch/presse>.

<sup>5</sup> Sur le même modèle que le *DAL* de l'Asloca Romande, le MV Deutschschweiz édite le journal *Mieten und Wohnen* qui est diffusé à plus de 123'000 exemplaires et paraît six fois par année.

## **Section 2 : structurer la défense des locataires au niveau national, des conflits à la construction d'une nouvelle association**

En matière de politique fédérale, les dernières interventions des associations de locataires alors organisées sous l'égide d'une faîtière se sont soldées, le chapitre II l'a montré, par une série d'échecs. En 2010, c'est même un conflit majeur à l'interne de l'organisation qui fait échouer une énième tentative de révision du droit du bail. Sans revenir sur les motifs de ce conflit qui opposa publiquement et lors d'un vote au Conseil national d'un côté les principaux responsables de l'Asloca Romande, des sections cantonales de Bâle et de Zurich, et de l'autre la présidente de l'Asloca Suisse et du MVD, ces désaccords ont surtout manifesté aux yeux des dirigeant·e·s de l'Asloca la déficience d'une structure à trois niveaux (cantonal, régional et fédéral) où les oppositions de fond entre les sections cantonales ne peuvent s'exprimer au sein même des faîtières régionales alors porteuses de l'action politique au niveau fédéral. Suite à ces événements, un processus visant à reconsidérer les structures organisationnelles et décisionnelles de la défense des locataires au niveau suisse est entrepris par les principaux responsables des sections cantonales. Ils·elles décident de doter la nouvelle Asloca Suisse d'un secrétariat et d'une structure décisionnelle au niveau national. Les sections cantonales sont appelées à y participer directement sans que leurs compétences politiques soient relayées par des faîtières régionales qui sont, du reste, amenées à disparaître progressivement. C'est dès 2011 que cette nouvelle organisation prend progressivement place. Depuis, l'Asloca Suisse multiplie ses interventions politiques et médiatiques au niveau fédéral, tantôt par le biais de ses représentant·e·s à l'Assemblée fédérale, tantôt par des actions plus substantielles. Ainsi en est-il du dépôt d'une nouvelle initiative populaire en octobre 2016. En dépit des différences et parfois des divergences qui affectent les relations entre les sections cantonales, il convient de se demander selon quelles modalités s'opère la centralisation de l'Asloca et le renforcement de sa présence au niveau national.

Ces interrogations prennent appui sur la multiplication des activités qu'entreprend la structure nationale depuis 2011, à commencer par la célébration du centenaire de l'Asloca Suisse organisé en 2015 par les responsables de la nouvelle association. Cet événement, qui marque dans les faits les cinq ans de l'Asloca Suisse, s'inscrit comme une réponse symbolique aux obstacles relatifs à la consolidation de l'association au niveau national, qui reposent essentiellement sur l'hétérogénéité des sections cantonales et les différentes tendances au sein de l'organisation qui en résultent. La centralisation de la structure, ainsi que les nombreuses actions et interventions politiques menées ces dernières années visent précisément à unifier les sections autour d'un projet commun et à consolider (à l'interne aussi bien qu'à l'externe) la légitimité de l'Asloca à représenter les intérêts des locataires sur le plan suisse.

*Les 100 ans de l'Asloca Suisse, la nécessité d'une  
consolidation symbolique*

Célébrer les 100 ans de l'Asloca Suisse pourrait *a priori* sembler étrange alors même que les chapitres précédents démontrent que la genèse des associations de locataires est marquée par d'importantes ruptures et que l'Asloca Suisse n'est créée de fait qu'en 2010. Toutefois, dans la phase de réorganisation de l'association, faire remonter les origines de l'association à 1915 n'est pas anodin et traduit surtout la nécessité pour ses responsables de répondre à deux problèmes majeurs : d'une part celui de l'hétérogénéité des sections cantonales et d'autre part celui de la perte de crédibilité politique de l'Asloca sur la scène fédérale. La genèse de cet événement, les activités et les discours qui ponctuent cette soirée, ainsi que les personnes présentes sont le reflet de cette double préoccupation qui relève d'un travail de « légitimation par lequel l'organisation justifie et entretient la double croyance en l'existence (et en l'importance) de l'intérêt et du groupe représenté et de la bonne représentation qu'elle en fournit » (Offerlé, 1998, 68).

Tout d'abord, la conception même de ce centenaire, dont le calendrier apparaît aux yeux des membres du comité comme une aubaine à ne pas manquer, dénote les préoccupations premières de l'association. Pierre Zwahlen, secrétaire général adjoint de l'Asloca Suisse prend en charge l'organisation de cet événement qu'il s'agit avant tout de médiatiser et d'intégrer dans une campagne politique alors en cours.

Marie : Comment s'est déroulée l'organisation des 100 ans de l'Asloca Suisse ?

Pierre Zwahlen : Alors oui [rires], cela ne va pas paraître sérieux, mais prenons-le comme cela ! L'été dernier Julian débarque dans mon bureau pour me dire : « Il me semble qu'on aurait à fêter nos 100 ans l'année prochaine » ! Effectivement, j'effectue quelques recherches et je découvre d'abord une petite mention sur le site du Mieterverband, puis je trouve la même information sur le site du dictionnaire historique suisse. Il y aurait eu un premier congrès national des locataires à Bienne le 31 janvier 1915. Je fais circuler ces informations auprès de la présidence et du comité qui se sont convaincus qu'il fallait marquer le coup ! Et j'ai été chargé de mettre sur pied cette soirée. Heureusement que nous avons une campagne politique en cours « Pour des loyers abordables ». Ainsi la proposition a été d'intégrer ce centenaire à la campagne « loyers abordable ». Nous avons engagé Ralf Hug [historien et essayiste] en renfort, car nous avons besoin de davantage d'informations également pour les médias lors de la conférence de presse faite par la présidence. Au final, je pense que les gens étaient très contents de cette fête. Ils ont pris conscience de notre histoire. Et même Philippe Biéler, ancien Conseiller d'État qui a été dans les années 90 secrétaire de l'Asloca Romande qu'on avait invité spécialement, m'a dit : « Vous m'avez bluffé avec ce centenaire » ! Je pense aussi que

du point de vue de la consolidation nationale de l'Asloca Suisse, c'était un moment important.

Pierre Zwahlen, entretien, juillet 2015

C'est à Bienne, en référence à la première réunion de l'USL en 1915, que sont célébrés les 100 ans de l'Asloca Suisse. Près de 150 personnes sont présentes pour cet événement : des militant·e·s actif·ve·s, des ancien·ne·s responsables de l'organisation, des militant·e·s historiques de certaines sections et quelques salarié·e·s. À leur côté, on constate également la présence de quelques personnalités politiques nationales, essentiellement membres du PS comme son président Christian Levrat. Durant la soirée, les cadres de l'association, ainsi que les personnalités politiques importantes se distinguent des autres membres, en circulant facilement d'un groupe à l'autre, en participant aux discours et en répondant aux questions des journalistes. C'est la présidente Marina Carobbio Guscetti qui ouvre les célébrations en intervenant dans les trois langues nationales pour exposer les défis politiques auxquels va être confrontée l'Asloca Suisse. Puis se succèdent à la tribune plusieurs invité·e·s qui souscrivent par leur présence et leur discours à la légitimité de l'association à évoluer dans le champ politique suisse. C'est d'abord un représentant de l'office fédéral du logement qui s'exprime, dans une perspective historique, sur le rôle du droit public dans la protection des locataires jusqu'à son remplacement par l'AMSL, puis le droit du bail, pour souligner ensuite l'importance de l'Asloca comme « véritable partenaire de l'administration fédérale ». Puis, ce sont les président·e·s des différentes organisations politiquement proches de l'Asloca – USS, Coopérative d'habitation suisse, Fédération des consommateurs et Habitat suisse – qui insistent à tour de rôle sur l'impact décisif de la politique menée par l'association au niveau fédéral. Enfin, cette première partie se termine par un discours d'Alain Berset, ancien président de l'Asloca Romande, désormais Conseiller fédéral socialiste, qui congratule les membres du comité suisse et des comités cantonaux pour le travail accompli depuis 2010 pour conférer une dimension nationale à l'association, une perspective encore peu envisageable à ses yeux au moment où il quittait l'association pour être élu au gouvernement.

À l'issue des allocutions, les participant·e·s sont invité·e·s à rejoindre la salle dans laquelle est servi un repas qui est ponctué par des interventions de Ralf Hug, historien et essayiste mandaté par l'association pour évoquer divers épisodes ayant marqué l'histoire de la cause (désormais centenaire) des locataires. Des images d'archives montrant des conditions d'habitats précaires au début du XX<sup>e</sup> siècle, ainsi que des documents relatant les premières actions des sections de Bâle et de Zurich sont projetés à l'écran. Signe de la faible continuité de l'histoire des associations de locataires, Ralf Hug insiste essentiellement sur le contexte des

années de constitution de ces premières sections jusqu'à la réunion de 1915<sup>1</sup>. Finalement, les membres du comité suisse à côté des quelques figures historiques de l'association, sont invité·e·s à venir souffler les 100 bougies du gâteau afin d'ouvrir « le deuxième siècle des locataires ». Le lendemain, plusieurs médias relayent l'événement, notamment le journal télévisé dans lequel interviennent Ralf Hug, ainsi que Carlo Sommaruga qui rappellent tous deux les revendications de l'association.

Cette soirée commémorative apparaît ainsi comme un moment privilégié de sociabilité militante permettant de renforcer les liens entre les principaux responsables des sections qui prennent part depuis 2010 à cette entreprise de consolidation de l'association au niveau national. La mise en récit du centenaire de l'Asloca Suisse constitue dès lors une opportunité pour faire apparaître publiquement l'association et les représentants des sections cantonales auprès de partenaires politiques d'envergure nationale. L'objectif est alors, au plan symbolique, de renforcer la crédibilité et la légitimité de l'association sur la scène fédérale en manifestant la cohésion entre les différentes sections. A la lumière des divergences passées, des échecs politiques au niveau fédéral et surtout de la forte autonomie des sections cantonales, le processus de renforcement de la structure nationale s'accompagne également d'un travail symbolique nécessaire à toute entreprise de représentation qui se joue à l'occasion de différentes épreuves de représentation dont fait partie cette célébration. Au final, comme le relève Daniel Gaxie :

« la réussite ou l'échec aux épreuves de représentativité conditionne le capital de confiance et de crédit des entreprises de représentation [...] Il repose sur la croyance et sur les innombrables opérations individuelles et collectives par lesquelles des individus – ici des 'représentés', mais aussi des observateurs médiatiques, des partenaires alliés ou des pouvoirs publics – accordent, ou sont censés accorder, dans certaines limites et conditions bien difficiles à recenser, à d'autres individus – ici des 'représentants' -, les pouvoirs que ces derniers revendiquent pour parler au nom et à la place des membres du groupe » (2014, 302).

### *L'Asloca Suisse : vingt-et-une sections cantonales*

La fragmentation de la vie sociale et politique suisse en vingt-six entités cantonales favorise la constitution d'associations de locataires très différentes. De manière plus systématique, j'identifie trois lignes de démarcation qui permettent de saisir les différences qu'il existe entre les associations de locataires en Suisse : le

---

<sup>1</sup> Plus tard, il m'avoue ne pas avoir eu beaucoup de temps à disposition ni de sources disponibles pour documenter davantage cette histoire de la lutte des locataires. Il n'a du reste trouvé qu'une dépêche de journal relatant cette réunion.

nombre de membres, la nature des revendications, et enfin l'organisation et l'allocation des ressources tant dans l'action politique que pour les prestations juridiques en faveur des membres. Ces trois éléments s'articulent fortement les uns aux autres dans la mesure où le nombre de locataires affiliés définit en partie ses capacités de mobilisation politique ainsi que la manière dont elle organise le service aux membres. Par ailleurs, les caractéristiques du secteur locatif expliquent également ces disparités cantonales.

Le premier marqueur de distinction tient au nombre d'adhérent·e·s de chacune des sections cantonales. Les écarts entre les sections les plus importantes – celles de Zurich et de Vaud, avec respectivement 49'262 et 42'169 membres – et celles des cantons des Grisons ou de Glaris qui en comptent moins de 1'000 sont en ce sens significatifs. Ces différences s'expliquent largement par les conditions de la mobilisation des locataires, qui varient fortement d'un territoire cantonal à l'autre. Pour l'essentiel, elles tiennent aux caractéristiques du secteur locatif propres à chaque configuration cantonale, le taux de locataires et le taux de logements vacants étant, à cet égard, les deux principaux facteurs affectant la façon de concevoir l'organisation de la défense des locataires, ainsi que l'action politique autour de cette cause. Ces deux facteurs pèsent en effet très fortement sur la nécessité pour les locataires d'adhérer à l'association afin de bénéficier des prestations fournies par les sections, la reconnaissance publique ou la popularité de l'association étant alors tributaires de l'utilité de ces services, qui varie selon les contextes et les conjonctures.

Ce qui singularise d'abord les différents cantons, c'est le taux de locataires (pour plus de précisions au niveau suisse, voir encadré 3.2). Au niveau national, en 2016, on compte 56,2% de locataires, mais ce chiffre cache des réalités cantonales très hétérogènes. Certains cantons ruraux connaissent des taux de logements occupés par des locataires singulièrement plus bas que les cantons urbains. Par exemple, en 2016, les cantons du Valais et du Jura comptent 38% de locataires, alors qu'on en dénombre plus de 70% dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève<sup>1</sup>. En parallèle, le manque de logements vacants, ainsi que les prix pratiqués dans le secteur de la location en fonction des régions varient également très fortement. Le taux de logements vacants<sup>2</sup>, dont il est démontré qu'il pèse fortement sur les prix des loyers

---

<sup>1</sup> Office fédéral de la statistique, Logements occupés selon le statut d'occupation et taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton, 2016.

<sup>2</sup> Produit par l'Office fédéral de la statistique, le taux de logements vacants « ne porte que sur les logements destinés à la location permanente ou à la vente, c'est-à-dire ceux qui sont effectivement mis sur le marché. Les logements sont recensés qu'ils soient meublés ou non, pourvu qu'ils soient habitables. Les logements de vacances et les résidences secondaires sont recensés s'ils sont habitables toute l'année. On entend par taux de logements vacants le pourcentage de logements

(Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002, 62), permet d'objectiver ces différences cantonales. Alors que, pour l'année 2016, ces taux ne dépassent pas 1% dans les cantons de Vaud, Genève et de Zurich (respectivement 0,1%, 0,45% et 0,85%), ils atteignent plus de 2% dans d'autres régions de Suisse, par exemple 2,62% à Soleure, 2,09% dans le Jura ou encore 2,18% en Argovie<sup>1</sup>. Par conséquent, les sections ayant le plus grand nombre de locataires affilié·e·s se situent dans des cantons qui comptent des zones urbaines où les taux de locataires sont élevés et dans lesquelles ils et elles rencontrent des difficultés dans leurs relations avec les propriétaires, en raison d'une très grande concurrence dans le secteur locatif. Ainsi, dans les cantons de Genève et de Vaud, près de 20% du total de l'ensemble des locataires du canton sont affilié·e·s à l'association de locataires, contre 11% et 6% pour les sections de Zurich et de Berne. Le tableau 11 présente le nombre de membres par section cantonale en 2017.

### **Encadré 3.2. La Suisse, pays de locataires**

Dans le domaine du logement, en comparaison avec ses voisins européens, la Suisse se caractérise par le plus faible taux de personnes propriétaires de leur logement. Selon l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat), en 2015, on compte en moyenne près de 70% de propriétaires dans les 28 pays membres de la zone euro (tout type de propriété confondu, avec et sans prêt ou hypothèque en cours). La Suisse, elle, n'en compte que 43%. Bien qu'on relève d'importantes disparités entre les pays européens (par exemple on constate un taux plus proche de 90% pour les pays de l'Europe de l'Est comme la Roumanie, la Croatie, la Hongrie, alors que la France et la Belgique ou encore la Suède se situent près des 60%), aucun pays n'atteint des taux aussi bas<sup>2</sup>. Les chiffres du tableau 10 distinguent uniquement deux modes d'habitation : celui de la propriété et celui de la location. Cependant, pour Thalmann et Favarger, cette ligne de démarcation invisibilise de nombreuses autres

---

vacants (au 1<sup>er</sup> juin) par rapport au nombre total de logements de l'année précédente, tiré de la statistique des bâtiments et des logements StatBL ». Site de l'Office fédéral de la statistique :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-vacants.html>, consulté en août 2018.

<sup>1</sup> Bien que ces chiffres varient chaque année, les différences entre les cantons sont tendanciellement les mêmes. Pour plus de chiffres concernant le taux de vacance, voir les données disponibles sur le site de l'OFS :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-vacants.html>.

<sup>2</sup> Eurostat, Répartition de la population en fonction des modalités de jouissance du logement, 2015 (code de données en ligne : ilc\_Ivho02).

formes de possession, qui devraient être prises en considération pour rendre compte empiriquement du phénomène en Suisse (2002, 198).

En effet, le recensement fédéral dénombre six statuts d'habitation que l'on distingue en fonction des droits et des devoirs de chacun. **La copropriété** se distingue de la **propriété pleine** dans la mesure où tous les copropriétaires sont propriétaires de l'ensemble d'un immeuble en fonction de leur quote-part. Il n'y a pas ici de propriété exclusive sur chaque appartement et les copropriétaires décident à la majorité la manière dont l'immeuble est géré. Ce mode de possession est la solution trouvée face à l'interdiction, jusqu'en 1965, de **la propriété par étage (PPE)** au niveau fédéral (Thalmann et Favarger, 2002, 197), qui se distingue par le droit de jouissance qu'elle confère au propriétaire de l'appartement au sein d'un immeuble qu'il partage : « Dans ce système, le propriétaire par étage a un droit exclusif d'utilisation et d'aménagement de son appartement sans en être propriétaire au sens juridique du terme. Il est copropriétaire de l'immeuble entier et du terrain » (Thalmann et Favarger, 2002, 195).

En parallèle de ces trois modes de possession, on trouve également **la coopérative d'habitation**. Régie par l'article 828 du CO, la société coopérative est un groupement de personnes physiques ou morales, de nombre variable, organisées corporativement et qui poursuit principalement le but de favoriser ou de garantir, par une action commune, les intérêts économiques déterminés de ses membres. En dehors du système de prise de décision qui se fait dans le cadre de l'Assemblée générale où chaque membre a le droit à une voix, les caractéristiques et les pratiques de coopératives d'habitation divergent fortement (Thalmann et Favarger, 2002, 206). Ces deux auteurs distinguent néanmoins deux types de coopératives d'habitation : les coopératives « gérées par des semi-professionnels et dont l'objectif consiste essentiellement à offrir aux ménages défavorisés ou à tous les ménages des logements à des prix décents inférieurs à ceux du marché » et celles, généralement plus petites, associatives, dont « les membres visent avant tout la maîtrise collective de leur habitat » (2002, 208). Les coopératives d'habitation sont considérées par les autorités fédérales comme des maîtres d'ouvrage potentiels qui peuvent revendiquer le statut d'utilité publique, notamment pour bénéficier des aides fédérales à la construction de logements. Cela implique de calculer des loyers en fonction des coûts, de renoncer à verser des bénéfices, ou encore de favoriser la mixité sociale (Pattaroni et Marmy, 2016). Enfin, **le bail à ferme** se distingue du **bail à loyer** dans la mesure où il porte sur un bien productif dont la fermière ou le fermier doit tirer profit (par exemple, la mise en gérance d'un hôtel, d'un café avec équipement et clientèle) (Lachat, 2008, 84). Dans le tableau 10, on constate que le taux de propriété pleine reste stable et que le taux de locataires dit « ordinaire »

baisse de 63,7% en 1970 à 56,2% en 2016<sup>1</sup>. Cette évolution est à mettre en parallèle avec l'augmentation du nombre de PPE qui triple entre 1990 et 2016.

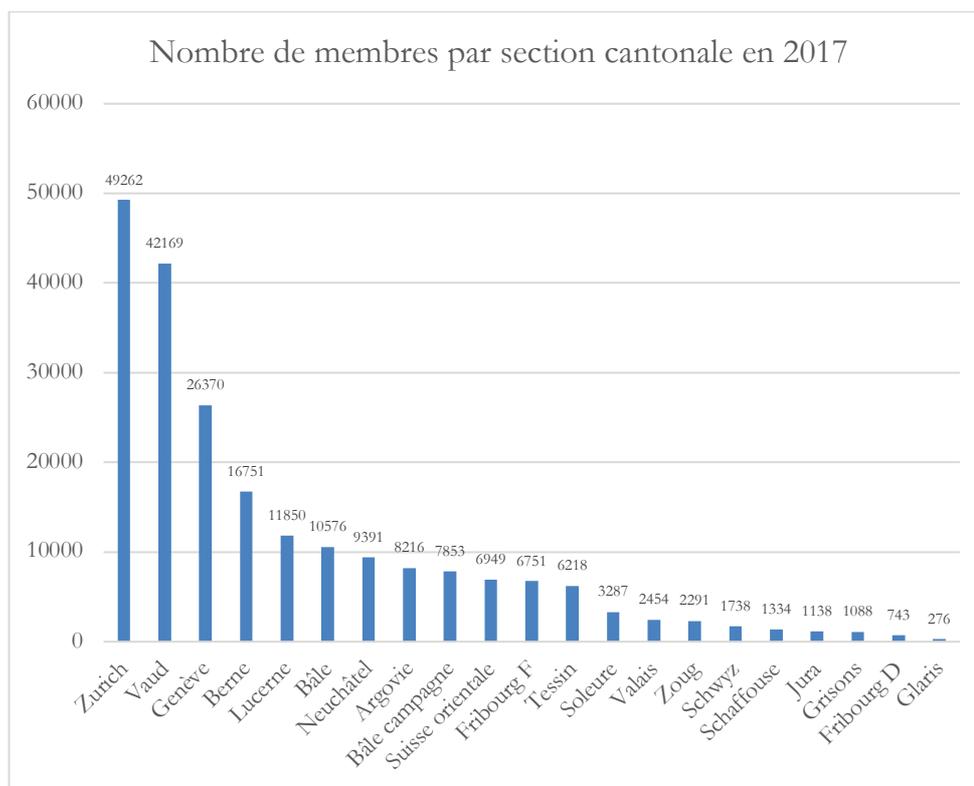
Considérant les différents modes d'habitation possibles en Suisse, qu'en est-il de la faible proportion de propriétaires en propriété pleine ? Thalmann et Favarger identifient plusieurs facteurs qui expliquent ce phénomène : l'interdiction de la PPE entre 1912 et 1965, la faiblesse des mesures fiscales favorisant l'accès à la propriété, l'offre limitée de terrain à bâtir, l'importante réglementation dans le domaine de la construction, la production de logements locatifs de bonne qualité, le système de prévoyance individuelle qui ne permet que depuis quelques années la mobilisation de fonds pour l'acquisition d'un logement (2002, 225-227). Enfin, ils relèvent que le rapport entre le prix du logement et le revenu est plus important que dans les pays voisins. Pour donner un ordre de grandeur en Suisse, l'achat d'un logement demande d'épargner 5,5 fois son revenu annuel contre 2,7 et 2,9 en Angleterre, aux Pays-Bas ou encore 1,6 au Danemark (Thalmann et Favarger, 2002, 51-25)

Tableau 10 : Statuts d'occupation en Suisse, 1970 à 2016 (source : OFS).

Statuts d'occupation	1970	1980	1990	2000	2010	2016
Propriété pleine	25,5	24,2	24	23	25,4	26
Copropriété	2,4	3,5	2,9	3,6	0	0
PPE	0,6	2,4	4,4	7,8	10,6	12
Location ordinaire	63,7	63	62,8	59,9	55,7	56,2
Logements de service ou gratuit	3,1	2,5	1,9	1,4	3,3	2,6
Bail à ferme	0,8	0,5	0,3	0,2	0	0

<sup>1</sup> La catégorie « copropriété » est supprimée dans le recensement des années 2010 et 2016. À partir de 2010, les catégories « logement de service ou gratuit et bail à ferme sont regroupées » ; à partir de 2010 une nouvelle catégorie « statut inconnu » apparaît ce qui explique que le total n'est pas de 100%. Source : « Conditions d'habitation selon le nombre de pièce et le statut d'occupation » 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, Office fédérale de la statistique, OFS.

Tableau 11 : Nombre de membres par section cantonale, 2017 (source : Asloca Suisse).



Deuxièmement, la manière d'envisager la cause des locataires varie d'une région à l'autre. Dans certains cantons, la ligne principale s'oriente plutôt vers l'encadrement des relations contractuelles par des mesures visant à réduire le déséquilibre entre les propriétaires et les locataires, ainsi qu'à favoriser les conditions d'accès à la justice, alors que dans d'autres, il s'agit plutôt de modifier la structure du marché du logement par des actions visant à favoriser la construction d'appartements à loyers modérés, notamment par le développement du modèle coopératif. Sans verser dans une analyse culturaliste, cette distinction s'observe entre les sections des cantons romands et alémaniques dont les capacités à porter leurs revendications varient.

C'est d'abord dans le canton de Genève que s'impose les revendications des locataires qui sont portées par un « Rassemblement pour une politique sociale du logement » (RPSL) dont fait partie la section genevoise<sup>1</sup>. La première initiative du RPSL « Pour favoriser la construction de logements et instaurer un contrôle renforcé des loyers » déposée en mars 1973 est exemplative des législations sur lesquelles le RPSL va poursuivre son action politique et par effet de ricochet inspirer d'autres sections de la FRL. Acceptée par la population en septembre 1977,

<sup>1</sup> À Genève, la cause des locataires s'organise au sein du « Rassemblement pour une politique sociale du logement » (RPSL) dont fait partie la section genevoise. Pour plus de précisions sur le cas genevois voir la première section du chapitre IV.

l'initiative contient alors trois volets. Le premier vise à remédier à la pénurie de terrains constructibles en donnant à l'État et aux communes les moyens d'acquérir des terrains (droit de préemption et d'expropriation). Le deuxième tend à prolonger le contrôle cantonal des loyers sur les logements construits avec l'aide de l'État. Le troisième prévoit la création d'une institution paritaire gratuite, le Tribunal des baux et loyers, pour permettre aux locataires de saisir plus facilement la justice. Cette initiative va être à l'origine de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Puis d'autres initiatives visant à renforcer la protection des locataires vont porter sur la préservation du parc locatif, notamment par le biais de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR)<sup>1</sup>.

À la suite de ce premier succès, dans les cantons de Vaud<sup>2</sup>, Neuchâtel et du Jura<sup>3</sup>, les sections obtiennent également selon des modalités et des temporalités distinctes des législations cantonales institutionnalisant des procédures judiciaires gratuites en matière de baux et loyers ou encore encadrant le parc locatif et la signature des baux. Par contraste, la section de Zurich<sup>4</sup>, parvient moins facilement à obtenir des majorités cantonales pour ce type d'objet et développe une action plus soutenue au niveau communal, notamment dans le domaine des coopératives d'habitations. Ainsi, en 2016, dans le canton de Zurich, au niveau cantonal, 7,5% des logements sont occupés par des coopérateurs·rices, contre moins de 3% au niveau suisse<sup>5</sup>. Cette proportion est également plus importante au sein du parc de logements

---

<sup>1</sup> Pour une présentation plus exhaustive de la LDTR à Genève voir le commentaire pratique (Gaide et Defago Gaudin, 2014).

<sup>2</sup> L'Asloca Vaud obtient par voie d'initiative populaire en 1981 l'institutionnalisation d'un tribunal paritaire en matière de baux et loyers ; en 1989, une législation encadrant le parc locatif contre la vente d'appartements à la découpe ; en 2001 un formulaire notifiant le loyer du précédent locataire accompagnant la signature des nouveaux baux afin de lutter contre les hausses de loyers lors du changement de locataires. Plus de détails sur la section vaudoise au chapitre IV.

<sup>3</sup> Grâce à des alliances avec le PS ou les organisations syndicales, l'association de locataires du canton de Neuchâtel obtient également une législation encadrant le parc locatif (loi limitant la mise en vente d'appartements loués LVAL) et celle du Jura obtient la gratuité de la procédure en matière de baux et loyers.

<sup>4</sup> Dans les années 1990 la section de Zurich tente également d'imposer l'encadrement de la signature des baux. Le 20 février 1994, l'initiative populaire « Formularpflicht bei der Anfangsmiete » est acceptée à 52 % au niveau cantonal et 64% dans la ville de Zurich. Toutefois, en 2003, une modification législative supprime l'obligation de la formule officielle malgré le lancement d'un référendum par le Mieterverband. En 1998, son initiative qui vise la protection des locataires par une plus forte réglementation du parc locatif échoue en scrutin populaire. En 2012, elle lance deux initiatives : la première « Transparente Mieten » obtient une majorité et réintroduit l'obligation de la formule officielle au changement de locataires. La seconde « Rechtsschutz für alle », qui demande la mise en place d'un Tribunal paritaire gratuit en matière de baux et loyers échoue (Scherr, 2016, 151).

<sup>5</sup> « Logements occupés selon le statut d'occupation et taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton 2010-2016 », Office fédéral de la statistique, 2018.

disponibles à la location : 285 coopératives fournissent 58'849 logements à louer, ce qui représente 11,6% des logements au sein du parc locatif, alors que ce pourcentage n'atteint que de 1,9% et 4,4% dans les cantons de Genève et de Vaud<sup>1</sup>. Si ces différences marquent aujourd'hui les législations cantonales en matière de logements, je relève aussi que les revendications et stratégies politiques circulent entre les sections puisque les sections de Berne<sup>2</sup> ou encore Lucerne<sup>3</sup> portent également des revendications relatives au développement des coopératives d'habitations.

Troisièmement, je constate différentes manières d'envisager l'organisation et l'allocation des ressources que cela soit dans le but de promouvoir la cause ou de soutenir les membres. Ces différences de conception se concrétisent d'abord dans les fonctions et moyens alloués aux faîtières régionales (FRL, ASI, MVD). Ces dernières ont en effet, jusqu'en 2010, joué un rôle important dans la prise en charge de l'action politique au niveau fédéral, mais aussi dans la promotion des actions des sections. Ainsi en est-il par exemple de la FRL, qui rassemble les sections cantonales de Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura et la section francophone du canton de Fribourg<sup>4</sup>. Elle s'est principalement chargée de cette activité à destination des membres *via* le journal *Droit au logement* et la gestion d'un site internet commun. Par ailleurs, elle publie plusieurs ouvrages en matière de droit du bail. Certains sont destinés au grand public<sup>5</sup> et d'autres aux professionnel·le·s du droit ou de l'immobilier<sup>6</sup>. Pour le reste, soit pour l'organisation des prestations individuelles et les interventions politiques au niveau cantonal, les sections ont gardé une entière autonomie. Dès lors, les moyens alloués à cette structure romande de coordination restent marginaux. Prélevée sur les cotisations aux locataires (55 à 75 francs par année selon les sections), la contribution à la faîtière régionale ne représente que 4,70 francs par locataire, soit un budget annuel d'environ 400'000 francs, ce qui reste très modeste. La moitié de ce montant est attribuée au fonctionnement du journal, qui nécessite l'emploi d'une personne à temps partiel, ainsi qu'une

---

<sup>1</sup> « Les coopératives de logements dans le canton de Vaud », Forum vaudois sur le logement, octobre 2016.

<sup>2</sup> Dans le canton de Berne, en 2005, la section lance l'initiative « Günstig wohnen » qui prévoit des outils pour favoriser la construction de logements à prix abordable. Cette dernière est retirée au profit d'une loi pour la promotion du logement à bas prix. En 2014, en ville de Berne, l'initiative « Für bezahlbare Wohnungen » qui prévoit, dans les futurs plans d'affectation, un tiers de logements à loyers abordables est acceptée.

<sup>3</sup> Dans le canton de Lucerne, en 2007, la section lucernoise, en collaboration avec les principaux partis de gauche, lance l'initiative « Günstig wohnen » qui échoue à 42%. Cependant, en 2012, en ville de Lucerne, l'initiative « Für bezahlbare Wohnnugen » qui vise à porter à 16% la proportion d'appartements appartenant à des promoteurs sans but lucratif, est approuvée.

<sup>4</sup> En 2017, l'Asloca Romande compte 88'273 locataires affilié·e·s. « Répartition des délégué·e·s », Asloca Suisse, 2017.

<sup>5</sup> *Le guide pratique du locataire*, en collaboration avec le site « bon à savoir », dernière édition 2014.

<sup>6</sup> Lachat *et al.*, (2019) *Le bail à loyer*, Lausanne, Édition de l'Asloca.

rémunération ponctuelle de ses contributeur·ice·s, l'autre moitié étant versée à l'Asloca Suisse (à raison de deux tiers) ou servant au maintien du site internet et au financement d'un poste de secrétaire général à temps partiel (à raison du tiers restant).

Cette structure minimale contraste avec celle mise en place par les sections en Suisse alémanique à travers le MVD, association faîtière qui réunit les 18 sections de Suisse alémanique<sup>1</sup>. Depuis le début des années 2000, les sections cantonales lui délèguent davantage de tâches, afin d'uniformiser les services destinés aux membres en prenant en charge un certain nombre de services relatifs aux prestations juridiques, tels que la gestion des adhérent·e·s des sections, une permanence téléphonique unique ou encore la formation en matière de droit du bail, cette dernière s'organisant à travers les cours et séminaires d'une structure parallèle au MVD, le *Mietrechtserpraxis/mp*<sup>2</sup>. Il est à noter que cette formation n'est d'ailleurs pas uniquement réservée aux salarié·e·s des sections, mais s'adresse à un public plus large : professionnel·le·s de l'immobilier, juristes ou avocat·e·s indépendant·e·s, ou encore membres des autorités judiciaires et administratives en charge de trancher les litiges en matière de droit du bail. Le travail réalisé à travers ces séminaires permet au MVD de publier une revue juridique qui paraît quatre fois par année et qui commente le développement de la jurisprudence, ainsi que les modifications législatives en cours<sup>3</sup>. Un ouvrage de doctrine plus substantiel a également été édité et constitue une référence juridique majeure dans le domaine du droit du bail<sup>4</sup>. En parallèle, au même titre que l'Asloca Romande, la faîtière alémanique gère la communication auprès des membres en éditant un magazine qui paraît six fois par année, le *Mieten und Wohnen*, et en administrant un site internet qui relaie l'actualité des associations, ainsi que des informations en matière de droit du bail. Elle s'assure également de la présence de l'association sur les réseaux sociaux et l'existence d'un fichier de membres centralisé lui permet d'envoyer une *Newsletter* à près de 80'000 membres. Pour répondre à ces différentes fonctions, les ressources du MVD sont importantes. Elle emploie cinq personnes et en rémunère plus d'une dizaine pour leurs activités rédactionnelles, pédagogiques ou politiques. Les moyens mobilisés uniquement pour la communication dépassent les 600'000 francs par année. S'ils sont majoritairement dévolus à la publication du journal, une part significative (plus de 100'000 francs) est utilisée pour la gestion du site internet, qui constitue une stratégie d'expansion pour les dirigeant·e·s de l'association.

Ensuite, les sections envisagent de manière différente leur rôle vis-à-vis des locataires. Il en résulte une grande diversité des prestations juridiques, qui sont du reste aussi conditionnées par des législations et des pratiques au sein des institutions

---

<sup>1</sup> En 2017, le MVD compte 122'178 locataires. « Répartition des délégué·e·s », Asloca Suisse, 2017.

<sup>2</sup> Statuten Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, décembre 2013.

<sup>3</sup> Fachzeitschrift Mietrechtspraxis/mp.

<sup>4</sup> *Mietrecht für die Praxis* de Lachat *et al.*, dernière édition 2016.

judiciaires propres à chaque canton. Dans les cantons romands, où se maintient une importante autonomie des sections, certaines comme celle de Genève délivrent une assistance juridique aux membres dans le cadre d'une permanence tenue par des avocat·e·s spécialisé·e·s dans le droit du bail et rémunéré·e·s par l'association. Cette modalité de défense individuelle est jugée « plus performante »<sup>1</sup> que celle consistant à confier cette activité à des juristes ou à des bénévoles formé·e·s « sur le tas » au droit du bail. Les membres bénéficient ainsi d'une première consultation gratuite et sont ensuite pris en charge par des professionnel·le·s du droit, qui les accompagnent dans chacune de leurs démarches (selon des tarifs qui varient en fonction des ressources des membres). Dans le canton de Vaud, en revanche, si la cotisation donne également droit à une consultation juridique gratuite, celle-ci est assurée par des salarié·e·s (parfois aussi des bénévoles), qui sont régulièrement mandaté·e·s par les locataires en cas de poursuite du litige, l'association étant par ailleurs liée à des avocat·e·s indépendant·e·s lorsqu'il s'agit d'entamer des procédures judiciaires. Dans les deux cas, la défense des locataires au Tribunal des baux et loyers, voire au-delà, s'inscrit pleinement dans les missions que se donnent les sections.

L'organisation des services juridiques prévue par le MVD est davantage envisagée comme un moyen favorisant l'autonomie des locataires. Comme l'explique un permanent de l'association, « c'est plus important de donner aux gens la possibilité et la capacité de se défendre par eux-mêmes »<sup>2</sup>. Ainsi, le MVD a largement développé son site internet, dans lequel il met à disposition des internautes un nombre important de documents – lettres types, marches à suivre, commentaires vulgarisés du CO – relatifs aux principaux litiges rencontrés par les locataires. Dès lors, l'accompagnement des locataires dans les instances judiciaires est quasi nul, les sections se concentrant surtout sur les conseils par téléphone, par courrier ou même par courrier électronique. Enfin, en dehors des conceptions différenciées de la défense des locataires, le nombre plus ou moins élevé d'adhérent·e·s implique également des dispositifs organisationnels très différents. Alors que certaines sections emploient plus d'une dizaine de salarié·e·s, à la fois pour l'activité de conseil juridique et la gestion administrative de la section, certaines fonctionnent grâce à l'engagement de quelques militant·e·s.

Ces modes d'organisation, qui se distinguent par une allocation différenciée des ressources, renvoient plus largement à différentes manières d'envisager le travail associatif et, par extension, le rôle des associations cantonales. Alors que des ressources (même modestes) sont mobilisées par l'Asloca Romande pour soutenir certaines activités politiques reposant essentiellement sur un travail militant, une autre tendance se fait jour, celle de la « salarisation » de l'ensemble des activités du côté de la MVD. Les disparités du montant des cotisations d'une organisation à

---

<sup>1</sup> Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016.

<sup>2</sup> Michael Töngi, entretien, octobre 2015.

l'autre constituant du reste un indice des conceptions différentes de l'organisation et des finalités du travail associatif. Alors que certain·e·s membres de l'Asloca Vaud souhaitent réduire le montant de la cotisation, afin que celle-ci soit accessible au plus grand nombre, à l'inverse les salariés du MVD, à qui incombent certaines tâches d'organisation des sections, envisagent son augmentation afin d'engager des ressources supplémentaires pour améliorer la réactivité de l'organisation sur les réseaux sociaux et *in fine* augmenter le nombre de membres. Ces distinctions, qui relèvent des histoires propres à chaque faîtière, sont interprétées dans le discours des membres actif·ve·s comme des traditions régionales, plus ou moins militantes selon les endroits. Au regard d'expériences cantonales contrastées, les dirigeant·e·s des sections romandes conçoivent davantage leur action comme celle « d'un mouvement social avec comme objectif de transformer le droit, la constitution et les lois au niveau cantonal pour protéger le plus grand nombre »<sup>1</sup>, tandis que cette action est plutôt perçue dans la partie alémanique comme une « assurance »<sup>2</sup>, la qualité des services proposés aux membres devenant alors un objectif essentiel de l'organisation, réalisable toutefois par une professionnalisation de l'ensemble des activités associatives.

\* \* \*

En définitive, les différents traits distinctifs décrits ci-dessus s'articulent fortement les uns aux autres. Ainsi, le nombre de locataires affilié·e·s à une section cantonale définit en partie ses capacités d'action politique, ainsi que les contraintes auxquelles elle est soumise dans l'organisation des prestations juridiques. Ces disparités se comprennent en partie à partir des conditions de mobilisation des locataires qui varient d'un territoire cantonal à l'autre. Bien que je ne dispose pas de données pour l'ensemble des sections, j'identifie en guise de conclusion trois autres pistes explicatives. Premièrement, comme je l'ai montré dans le premier chapitre, les contextes de création de ses organisations varient. Dans les cantons romands c'est la libéralisation du secteur locatif à la fin des années 1960 qui est à l'origine de leur essor. Ce contexte de mobilisation particulier a favorisé la popularité de ces associations naissantes qui ont alors intensifié leur action politique sur le thème des droits des locataires jusqu'aux années 1990 et ce dans l'ensemble des cantons francophone. Alors qu'à l'inverse, à côté des deux sections de Bâle et de Zurich qui se créent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à partir de préoccupations relatives à l'apparition de taudis dans les villes, la majorité des petites sections en Suisse alémanique se sont construites avant tout pour la défense individuelle des locataires en s'appuyant sur le nouveau droit du bail. Deuxièmement, ces différences sont à rapporter aux configurations politiques locales et à l'état des rapports de force

---

<sup>1</sup> Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016.

<sup>2</sup> Balthasar Glättli, entretien, septembre 2016.

politiques propres à chaque canton. Ainsi, la plus ou moins grande concurrence organisationnelle autour de la prise en charge du logement va affecter les formes et revendications des sections cantonales. À Genève, l'Asloca s'engage dans une organisation politique unitaire en faveur d'une politique sociale du logement (RPSL), dans le canton de Zurich le Mieterverband compose avec d'importants mouvements de la gauche extra-parlementaire qui revendiquent des espaces et des modes de vie alternatifs<sup>1</sup> alors que dans le canton de Vaud l'association proche du MPF dispose d'un quasi-monopole sur la question. Et enfin troisièmement, les sensibilités des sections se rapportent aux profils des personnes qui s'y engagent comme en atteste l'analyse des parcours militants des fondateurs des sections de l'Asloca Vaud et Genève qui importent des modèles pour l'action.

Finalement, cette diversité se traduit dans les prises de position des sections au sein de l'Asloca Suisse lors des décisions qui concernent à la fois ses objectifs politiques, mais aussi son développement associatif. La partie qui suit montre qu'en dépit de ces différences, le processus de consolidation a partiellement abouti et qu'il se renforce à travers les activités qu'entreprend l'Asloca Suisse depuis 2010.

### *Les activités de l'Asloca Suisse, analyse d'une dynamique de consolidation et de renforcement de la structure nationale*

Malgré tous ces facteurs d'hétérogénéité, en 2015, ce processus de centralisation a partiellement abouti : l'Asloca Suisse possède des bureaux à Berne dans lesquels travaillent deux salarié·e·s se partageant le post de secrétaire général<sup>2</sup>. Ils assument des tâches administratives et de coordination entre les sections cantonales et animent les activités internes de l'association. Ils appuient également les membres de la présidence dans leurs interventions et participent aux instances consultatives, dont la commission fédérale du logement. Le travail d'élaboration des revendications politiques quant à lui est pris en charge par le comité, qui se réunit régulièrement et suit les affaires courantes de l'association. En parallèle de cette vie associative, à laquelle participent essentiellement les responsables des sections

---

<sup>1</sup> Pour plus de précision sur la section de Zurich et son contexte cantonal voir Stahel 2006.

<sup>2</sup> Au moment de l'enquête, ces deux postes sont occupés par Michael Töngi et Pierre Zwahlen, dont les profils se rapprochent de ceux du personnel dirigeant. Engagés, l'un chez Les Verts, l'autre au PS, ils sont également élus au sein du parlement de leur canton respectif, Lucerne pour le premier et Vaud pour le second. Michael Töngi travaille pour l'organisation des locataires depuis 2003, d'abord dans la faïtière alémanique, alors que Pierre Zwahlen, qui occupait auparavant un poste équivalent dans l'organisation humanitaire *Terre des Hommes*, entre en fonction à l'Asloca en 2013. Michaël Töngi quitte le secrétariat de l'Asloca Suisse en décembre 2017 suite à son élection au Conseil national. Il est remplacé début 2018 par Natalie Imboden présidente du MV Berne, co-présidente de la section des Verts bernois. Elle est également députée au sein du parlement cantonal bernois depuis 2010.

cantonales, plus d'une centaine de délégué·e·s des sections cantonales se réunissent une à deux fois par année pour se prononcer, lors de l'Assemblée générale, sur le programme politique et les affaires internes de l'association<sup>1</sup>. Ils et elles ont du reste, depuis 2011, déjà approuvé, le lancement d'une initiative populaire, doublé les ressources de l'Asloca Suisse ou encore élu un nouveau président à la tête de l'association.

Ce nouveau mode de fonctionnement permet à l'Asloca Suisse de multiplier ses activités et d'accroître sa visibilité politique et médiatique, en même temps qu'il contribue à construire et à consolider l'association à l'interne. D'abord, le secrétariat réagit fréquemment à l'actualité par voie de communiqué de presse, ce qui lui permet une présence régulière dans les médias, mais c'est surtout la multiplication de ses activités – dépôt d'une initiative populaire, lancement de plusieurs pétitions, interventions parlementaires, organisation de colloques – qui participe au renforcement à la fois externe et interne de l'association. Je reviens sur les différentes dimensions de cette double consolidation à travers l'exemple de l'initiative populaire « Pour davantage de logements abordables », puis l'organisation de journées de formation.

#### *Une initiative populaire au service de la cohésion nationale*

Conformément aux objectifs politiques de ses principaux responsables et surtout à la nécessité d'unifier les sections cantonales autour d'un projet commun, le retour de l'Asloca Suisse sur le devant de la scène nationale se fait sur le terrain de la démocratie directe. Elle dépose en octobre 2016 une initiative populaire « Davantage de logements abordables », qui vise à modifier l'article 108 de la Constitution fédérale concernant le rôle de la Confédération dans le domaine de la politique du logement (pour les détails concernant le contenu de la proposition, voir encadré 3.3). Centrée cette fois-ci sur le thème de la construction de logements à loyers modérés, contrairement aux initiatives précédentes qui portaient sur le droit du bail, le texte demande notamment que 10% de logements nouvellement construits le soient par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique<sup>2</sup>. Les arguments qui

---

<sup>1</sup> « Statuts de l'Association suisse des locataires », Asloca Suisse, avril 2013.

<sup>2</sup> « Sont considérés maîtres d'ouvrage d'utilité publique les coopératives, les fondations, les sociétés et les promoteurs qui, dans leurs statuts, se donnent pour objectif la fourniture de logements bon marché, prévoient le versement de dividendes conformément à la loi fédérale sur les droits de timbre et excluent le versement de tantièmes. En outre, les statuts doivent prévoir qu'en cas de dissolution de l'organisation, l'éventuel solde restant sera consacré à l'objectif initial. En plus, les maîtres d'ouvrage doivent accepter la Charte des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique et remplir des exigences minimales en matière de gestion, de présentation des comptes et de révision. » « Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 2 : Aide fédérale aux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique et à leurs

accompagnent le lancement de cette initiative portent essentiellement sur l'immobilisme des autorités politiques en matière de politique du logement, face aux difficultés des personnes à se loger dans plusieurs régions du pays.

L'Asloca lance la phase de collecte de son initiative populaire, en raison de la passivité du Conseil fédéral face aux difficultés de se loger dans les agglomérations. En janvier 2014, le gouvernement a envisagé plusieurs mesures, auxquelles il a renoncé depuis. Il faut désormais la pression d'une initiative, afin que Conseil fédéral et parlement considèrent enfin la détresse de nombreuses familles, notamment, et interviennent en faveur de loyers modérés.

Communiqué de presse de l'Asloca Suisse, le  
4 septembre 2015

En dehors des motifs politiques invoqués par l'association, les différentes étapes nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire (rédaction de la proposition, récolte des signatures, négociation avec les autorités et enfin campagne de votation) constituent en Suisse un levier classique sur lequel les organisations politiques s'appuient régulièrement pour consolider leur structure interne. Lancée à un moment charnière de la construction de l'Asloca Suisse, cette initiative n'échappe pas à cette logique, dès lors qu'elle avait pour but de renforcer sa cohésion autour d'un objectif commun. Il n'empêche que son contenu reste le produit de débats internes entre les différentes tendances au sein l'Asloca Suisse. Au regard des différentes manières qu'ont les sections cantonales d'envisager la politique du logement, l'objet de cette initiative constitue un premier motif de divergences, raison pour laquelle certains responsables, anticipant ces dissensions, proposent d'élaborer conjointement deux initiatives dans le but de fédérer l'ensemble des sections dans une campagne commune : l'une portant sur le droit du bail et l'autre sur la production de logements.

J'ai, à l'époque, très vite proposé de lancer deux initiatives populaires avec un double objectif : la cohésion interne du mouvement et la consolidation de la force politique de l'association au niveau fédéral. Cela a été un processus long pour savoir d'abord quelles seraient les thématiques à mobiliser dans cette initiative. La thématique « droit du bail » touchait plus les sections romandes, alors que celle sur l'aménagement du territoire et la production de logements avait la priorité en Suisse allemande.

Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016

Trois ans sont nécessaires pour travailler sur ces deux propositions, qui font l'objet de nombreuses discussions internes et nécessitent plusieurs allers-retours

---

institutions », OFL janvier 2017, disponible sur le site internet de l'Office fédéral du logement, consulté en janvier 2018.

entre les sections cantonales et les groupes de travail chargés de leur élaboration. Plusieurs oppositions se dessinent lors de ces discussions<sup>1</sup>.

Tout d'abord, de nombreuses petites sections jugent ces initiatives non-prioritaires, la situation du logement dans leur canton ne nécessitant pas davantage d'intervention étatique, et considèrent que le rôle de l'association relève en premier lieu des prestations qu'elle offre à ses membres individuellement. Ces quelques résistances à l'action politique de l'Asloca Suisse doivent se comprendre à la lumière du profil des délégué·e·s des sections, qui contraste fortement avec celui des cadres de l'association. Cumulant souvent le rôle de délégué avec un emploi salarié dans le secteur juridique ou administratif de leur section, ils et elles n'ont pas ou peu d'expérience politique dans leur canton et considèrent les affaires fédérales comme étant trop éloignées de leurs préoccupations quotidiennes, qui restent principalement liées à l'aide individuelle aux locataires<sup>2</sup>.

Ensuite, une divergence plus substantielle, qui renvoie à deux manières d'envisager la politique du logement, structure les positions des sections. D'un côté et dans un premier temps, une partie des sections émanant essentiellement des cantons romands défend uniquement le texte sur le droit du bail, lequel est en revanche accueilli froidement par les plus importantes sections de Suisse alémanique. Celles-ci le jugent trop risqué au regard des expériences précédentes et peu à même de répondre aux objectifs politiques de l'association, qui se situent, selon elles, au-delà de la seule relation contractuelle entre locataire et bailleur·esse. Cette divergence reste encore vive lors des débats finaux, comme en témoignent ces différentes interventions faites au cours de l'Assemblée générale du 16 novembre 2013 :

Les délégués de la section de Zurich m'ont demandé de présenter la position de la section. Il y a une différence culturelle entre Suisse romande et Suisse alémanique. Alors qu'on se centre en Suisse alémanique plutôt sur l'exigence des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les interventions régulatrices sur le marché locatif privé sont plus fréquentes en Suisse occidentale. Le Mieterverband Zurich reconnaît qu'il faut deux initiatives pour nous fédérer au plan national. Celle sur la politique du logement est plus mûre, son orientation est claire, ce qui n'est pas encore le cas de celle sur le droit du bail. En outre, ce thème a déjà fait l'objet dans le passé de deux initiatives populaires. La première, qui avait une portée générale, a conduit à un nouveau droit du bail amélioré. La seconde « Oui à des loyers loyaux », dont les

---

<sup>1</sup> « Consultation des sections initiative populaire logement » « Consultation des sections initiative droit du bail », Asloca Suisse, 2013.

<sup>2</sup> Bien que je ne dispose pas d'informations exhaustives sur l'ensemble des délégué·e·s, c'est grâce à ma participation à plusieurs de leurs activités, dont les Assemblées générales, que je peux relever quelques-unes de leurs caractéristiques.

points étaient trop nombreux, a échoué. Nous avons besoin d'une analyse des risques et devons éviter de charger le bateau.

Niklaus Scherr, délégué de la section du MV Zurich

Je ne partage pas l'avis de ceux qui pensent que l'Asloca s'occupe de droit du bail et que les coopératives font des habitations d'utilité publique. Nos campagnes pour améliorer le droit du bail sont importantes, mais ne résolvent pas les problèmes. Des logements abordables en suffisance sont au cœur de l'action de l'Asloca. Il faut faire évoluer le droit du bail : peut-être faudra-t-il une initiative pour ça aussi, mais son contenu n'est pas encore abouti. Si nous n'agissons pas aujourd'hui, nous serons des guignols.

Walter Angst, délégué de la section MV Zurich

Lors de ma candidature au comité de l'Asloca Suisse, j'ai promis de ne pas m'impliquer seulement pour la protection individuelle des locataires, mais aussi pour promouvoir une politique du logement. Si nous renonçons au lancement, il n'y aura pas besoin d'un tour d'honneur, notre projet sera caduc. Nous déciderons aujourd'hui si nous voulons agir en faveur du logement. Et si nous approuvons l'initiative, tous et toutes devront s'engager.

Baltasar Glättli, vice-président de l'Asloca Suisse (MV Zurich)

Les interventions ci-dessus marquent une profonde rupture dans la conception de la cause des locataires défendue jusqu'alors par l'association au niveau fédéral. Aux yeux d'un certain nombre de responsables, dont fait également partie Carlo Sommaruga, il est nécessaire de changer « le récit de l'Asloca, son storytelling »<sup>1</sup>, pour faire basculer le rapport de force. Bien que les sections romandes ne soient pas entièrement convaincues de la pertinence politique d'une proposition d'initiative populaire portant sur la construction de logement, ils et elles sont plusieurs à reconnaître que celle portant sur le droit du bail risque en effet d'aboutir à une impasse, une éventuelle révision de ce droit (au moment de la mise en œuvre éventuelle de l'initiative, ou pire encore, si celle-ci échoue) étant du ressort d'un parlement où les représentant·e·s des milieux immobiliers sont largement majoritaires :

Le groupe de travail en droit du bail, que je préside, n'a pu élaborer une proposition d'initiative, qui ne risque pas de se faire contrer par un projet aggravant

---

<sup>1</sup> Carlo Sommaruga, entretien, novembre 2016.

la situation. Nous avons également étudié un contrôle des loyers, qui n'aurait guère de chances en votation populaire.

Pierre Mauron, membre du comité de l'Asloca Suisse  
(Asloca Fribourg)

Finalement, alors que le texte sur la construction de logements obtient l'aval de l'Assemblée générale, les partisan·ne·s d'une initiative visant le droit du bail se trouvent minorisé·e·s en raison des arguments évoqués ci-dessus<sup>1</sup>. Si l'objet de l'initiative finalement retenu ne parvient pas à rallier l'enthousiasme de l'ensemble des sections, c'est surtout la nécessité pour l'Asloca Suisse d'apparaître unifiée sur le plan national qui l'emporte. Pour ses responsables, l'association doit faire la démonstration – à l'égard des autorités politiques et des milieux immobiliers, mais aussi de ses partenaires – de sa capacité à mobiliser ses membres et à s'engager dans une telle entreprise sur la scène fédérale. Face aux conditions relatives à la défense des locataires dans l'arène parlementaire, l'engagement sur le terrain de la démocratie directe apparaît comme un impératif politique, dans lequel elle engage également sa crédibilité à évoluer au niveau fédéral<sup>2</sup>. Lors du vote final sur le lancement de l'initiative<sup>3</sup>, plusieurs interventions vont dans ce sens, afin de convaincre les quelques sections encore hésitantes. « En décidant de l'initiative, nous montrons notre capacité à mener une campagne nationale », clame un délégué de la section du MV Zurich lors du vote d'entrée en matière sur le lancement de l'initiative. Le propos est identique chez Evi Allemann, membre du comité : « Si nous renonçons, nous apparaîtrons affaiblis, hésitants et peu fiables »<sup>4</sup>. L'usage des droits populaires constitue une mise à l'épreuve des forces de l'association, c'est-à-dire de sa capacité à mobiliser des ressources pour s'affirmer représentante des locataires au niveau national. Elle peut ainsi compter sur le nombre élevé de ses membres, celui-ci étant, pour peu qu'il puisse être mobilisé, « un facteur de représentativité (part du groupe que l'on a derrière soi) et de légitimité (capacité de nuisance matérielle et symbolique de tel groupe par rapport aux autres) » (Offerlé, 1998, 110).

### **Encadré 3.3. L'initiative populaire « Davantage de logements abordables »**

Le lancement de l'initiative populaire de l'Asloca Suisse « Davantage de logements abordables », axée non plus sur le droit du bail, mais sur l'encouragement à la

<sup>1</sup> « PV de l'Assemblée générale du 16 novembre 2013 », Asloca Suisse, 2014.

<sup>2</sup> « Argumentaire interne. Initiative populaire 'Davantage de logements abordables' », Asloca Suisse, 2015.

<sup>3</sup> L'entrée en matière sur l'initiative est décidée par 57 oui, 11 non et 3 abstentions, « PV de l'Assemblée générale du 20 juin 2015 », Asloca Suisse, novembre 2015.

<sup>4</sup> « PV de l'Assemblée générale du 20 juin 2015 », Asloca Suisse, novembre 2015.

construction de logements abordables, s'inscrit dans la politique menée par le Conseil fédéral dans ce domaine<sup>1</sup>. Depuis 2003, le mandat constitutionnel en matière d'encouragement à la construction de logement se traduit dans la loi sur le logement (LOG), qui prévoit des soutiens financiers pour la construction de logements sous la forme d'aides directes ou indirectes, autant à des propriétaires privés qu'à des acteurs institutionnels<sup>2</sup>. Or l'aide directe (prêts sans intérêts ou à taux préférentiels) est gelée par des mesures d'allègement budgétaire dès l'année entrée en vigueur de la loi<sup>3</sup>. Reste alors l'aide indirecte, qui prend la forme soit de cautionnements garantissant des emprunts bancaires à des institutions souhaitant construire des logements bon marché, soit de prêts préférentiels issus d'un fonds de roulement alimenté par la Confédération, mais gérés par les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les conditions d'octroi de ces prêts dédiés à la construction et à la rénovation de logements d'utilité publique sont définies par l'office fédéral du logement (OFL), qui participe à la sélection des projets portés par des membres d'organisations faîtières<sup>4</sup>. Au final, ces différents instruments ont permis la construction moyenne d'environ 1'500 logements par année sur un total d'environ 48'000 logements construits en Suisse, ce qui

---

<sup>1</sup> Deux articles constitutionnels fondent la politique du Conseil fédéral en matière de logement et de protection des locataires. Il s'agit de l'article 108 : Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété. <sup>1</sup>La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. <sup>2</sup>Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement. <sup>3</sup>Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction. <sup>4</sup>Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin. Et de l'article 109 : Bail à loyer. <sup>1</sup> La Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée. <sup>2</sup> Elle peut légiférer sur la force obligatoire générale des contrats-cadres de bail. Pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, ces contrats doivent tenir compte des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et respecter le principe de l'égalité devant la loi.

<sup>2</sup> Loi sur le logement du 21 mars 2003, RO 2003 3083. La LOG est venue remplacer la Loi encourageant la construction de logement et l'accession à la propriété de logements (LCAP) adoptée en 1974. Pour une présentation détaillée de cette législation et de ses effets, voir (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002).

<sup>3</sup> Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003, RO 2004 1633.

<sup>4</sup> Il s'agit de Coopératives d'habitation suisse ou de Wohnen Schweiz « Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 1 : Aperçu des objectifs et moyens d'encouragement », OFL janvier 2017, disponible sur le site internet de l'Office fédéral du logement, consulté en janvier 2018.

représente moins de 3% du secteur<sup>1</sup>. La LOG dépasse de peu les chiffres obtenus sous l'empire de la précédente loi qui, entre 1976 et 2001, a permis la construction de 86'500 logements avec l'aide fédérale, soit une proportion d'un logement sur douze, dont la moitié par des coopératives ou des fondations d'utilité publique (Cuennet, Favarger et Thalmann, 2002, 44). En 2013, face à de multiples interventions, notamment de la part de l'Asloca Suisse, demandant une politique du logement davantage active de la part de la Confédération, mais aussi en raison de la persistance de taux de vacance toujours très bas dans les principales agglomérations du territoire, l'OFL met en place un « Groupe de dialogue pour une politique du logement » formé de représentants des villes, des cantons et de la Confédération. Dans un rapport publié en 2014<sup>2</sup>, ce groupe émet de nombreuses propositions, dont l'introduction d'un droit de préemption<sup>3</sup> aux mains des communes et des cantons afin de favoriser la construction de logements à prix modéré ou d'utilité publique. Il émet également l'idée d'utiliser les terrains de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées (comme les Chemin de Fer Fédéraux- CFF, la Poste ou l'Armée) pour la construction de logements à loyer modéré. En outre, des propositions sont également formulées pour une plus grande transparence du marché du logement par le biais d'une révision du droit du bail qui étendrait à l'ensemble des cantons l'obligation pour le bailleur d'annoncer le loyer payé par le précédent locataire. Néanmoins, les propositions de ce groupe n'aboutissent à aucune mesure concrète. Tout d'abord, lors de la publication des intentions stratégiques des CFF, il apparaît que ces derniers poursuivent une politique de rendement maximum dans le secteur de l'immobilier<sup>4</sup>. L'Asloca réagit en lançant une pétition. Ensuite, la modification du droit du bail visant une plus grande transparence sur le marché locatif afin de limiter les hausses de loyer en cas de changement de locataire essuie un refus d'entrée en matière au Conseil national<sup>5</sup>. L'initiative finalement proposée par l'Asloca Suisse, lancée en collaboration avec les Coopératives d'habitation suisse, l'USS, le PS, les Verts, ainsi que les Jeunes socialistes, s'inscrit donc dans cette configuration plutôt défavorable. Elle vise à

---

<sup>1</sup> Rapport explicatif relatif à la mise en application d'un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire « Davantage de logements abordables », OFL, avril 2017, disponible sur le site internet de l'Office fédéral du logement, consulté en janvier 2018.

<sup>2</sup> Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes. Rapport intermédiaire du groupe de travail du 3 décembre 2013, DEFR, Office fédéral du logement.

<sup>3</sup> Le droit de préemption permet à une personne privée ou publique d'acquérir en priorité un bien mis en vente. Ce droit est mis en place dans plusieurs cantons pour permettre aux communes d'acquérir des terrains en priorité afin d'en faire des logements bon marché. C'est le cas du canton de Vaud avec la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016 (LPPPL).

<sup>4</sup> « Objectifs stratégiques assignés aux CFF. Le Conseil fédéral n'assume pas ses responsabilités en faveur du logement », Communiqué de presse, Asloca Suisse, avril 2015.

<sup>5</sup> « Le Conseil national se fiche des locataires », Communiqué de presse, Asloca Suisse, juin 2016.

élargir les compétences de la Confédération en matière de construction de logements à loyer modéré. Sa formulation exacte est la suivante :

Art. 108, al. 1 et 5 à 8

<sup>1</sup> La Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, l'offre de logements à loyer modéré. Elle encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

<sup>5</sup> Elle veille à ce que les programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.

<sup>6</sup> Elle s'engage, en collaboration avec les cantons, en faveur d'une hausse continue de la part de logements qui appartiennent à des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc immobilier d'habitation. Elle veille, en collaboration avec les cantons, à ce qu'à l'échelle de la Suisse 10 % au moins des logements nouvellement construits soient propriété de ces maîtres d'ouvrage.

<sup>7</sup> Elle autorise les cantons et les communes à introduire, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés. Elle leur accorde en outre un droit de préemption sur les biens-fonds propriété de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées.

<sup>8</sup> La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par le présent article.

Même s'il a impliqué que certaines sections soient mises en position minoritaire, ce travail d'élaboration d'une position commune sur le lancement et le contenu d'une initiative populaire ne visait pas seulement à renforcer la cohésion interne de l'association sur ses objectifs prioritaires et plus largement sur la cause des locataires, désormais plutôt recentrée sur les questions liées à la construction de logements. En effet, cette initiative a également constitué pour l'association une opportunité de poursuivre un travail de consolidation de son action et de son organisation au niveau national, grâce à la collaboration des sections cantonales autour d'un projet commun. C'est notamment le message que le secrétariat souhaite transmettre et qu'il exprime explicitement dans un argumentaire distribué aux sections avant le vote final sur l'initiative :

La collecte des signatures, puis la campagne de votation rapprochent les sections, ses responsables et militants par l'entraide autour d'un but commun. Elles apportent cohésion à toute l'Association suisse, de la base aux membres des instances nationales. Elles permettent une diffusion du savoir-faire parmi les sections, dans les régions linguistiques et entre elles. Une image commune de campagne dans les rues et sur les places publiques de Suisse insuffle un même état d'esprit, une manière similaire d'approcher le public, de convaincre les locataires encore non organisés. L'Association des locataires devrait atteindre un nouveau palier d'organisation et d'efficacité.

Argumentaire distribué aux sections cantonales,  
« Replacer le logement en priorité et fortifier le  
mouvement organisé des locataires », mai 2015

Le travail de persuasion du secrétariat de l'Asloca Suisse est d'autant plus important que le dépôt de l'initiative populaire repose principalement sur la collaboration et les ressources – financières aussi bien que militantes – des sections cantonales. Si j'ai montré que l'Asloca Suisse disposait dès 2010 d'une structure décisionnelle et d'un secrétariat au niveau national, il reste que les moyens dont elle dispose sont modestes et qu'elle se trouve, vis-à-vis des sections, dans une situation de relative dépendance, attendu que l'organisation nationale reste tributaire de la façon dont les différentes sections vont investir et s'engager dans l'initiative, de son lancement (récolte des signatures) à la campagne précédant la votation populaire. Au niveau financier d'abord, les ressources reposent uniquement sur les cotisations des sections, soit deux francs par locataires, ce qui ne constitue qu'une très faible part de leur budget, comme je l'ai indiqué plus haut<sup>1</sup>. Le budget de la structure nationale étant essentiellement dévolu aux frais de fonctionnement internes (salaires et indemnités des membres du comité), elle ne peut dès lors guère s'engager de manière autonome dans une campagne politique d'envergure nationale. Les fonds nécessaires lui sont alors alloués ponctuellement lors des Assemblées générales<sup>2</sup>. Du reste, ces montants peuvent faire l'objet de tensions entre les délégué·e·s des sections et les cadres de l'association, ce qui traduit sans doute la volonté des sections de préserver un important contrôle sur les actions politiques de l'Asloca Suisse<sup>3</sup>. A la question des montants engagés pour les

---

<sup>1</sup> Depuis 2010, l'Asloca Suisse a vu son budget quadrupler passant d'environ 100'000 francs par année à plus de 400'000, ce qui a permis l'engagement d'un deuxième secrétaire général en 2013. « Procès-verbal du 16 octobre 2010 », Asloca Suisse, 2011 ; « Procès-verbal du 20 avril 2013 », Asloca Suisse, 2014.

<sup>2</sup> Pour donner un ordre de grandeur, le budget alloué à la récolte de signatures (sans l'envoi des listes qui est à la charge des fédérations régionales) pour l'Asloca Suisse est de 173'000 francs. Il comprend la production des documents, les frais de ports pour l'envoi des paraphes, le renforcement du secrétariat. Le budget prévu en 2015 en vue de la votation s'élève à 1 million de francs. « Procès-verbal du 20 juin 2015 », Asloca Suisse, 2016.

<sup>3</sup> Observations du 19 novembre 2016 à l'Assemblée générale de l'Asloca Suisse.

différentes étapes de l'initiative s'ajoute celle des ressources organisationnelles et militantes nécessaires à la récolte des signatures que les sections doivent allouer selon leurs priorités et leurs moyens. Bien que la majorité des signatures soient récoltées grâce aux quelque 210'000 coupons envoyés à chaque adhérent·e dans le journal des faitières régionales, d'autres efforts sont nécessaires pour faire aboutir l'initiative. Ainsi, certaines sections, dont celle de Zurich qui dispose d'importants moyens, épaulent le secrétariat dans la conception du matériel de campagne, sollicitent leurs membres par le biais de *Newsletters* et d'une page *Facebook* ou encore mettent en place un système d'e-collector, qui permet la récolte de quelque huit mille signatures par courriel électronique<sup>1</sup>. Dans d'autres sections, la récolte des signatures par correspondance est complétée par une présence sur le terrain, dans la rue ou sur des stands, en particulier les jours de marché. A quoi s'ajoute le fait qu'un certain nombre de signatures sont collectées par d'autres organisations – PS, USS, Les Verts, Jeunes socialistes et Coopératives d'habitations Suisse – qui se sont engagées dans le comité d'initiative<sup>2</sup>.

C'est donc avec des moyens relativement limités que le secrétariat de l'Asloca Suisse se charge de la coordination de cette campagne, qui lui permet peu à peu de consolider sa structure et son rôle au sein de l'association. Tout d'abord, ses ressources sont augmentées, ce qui permet l'engagement d'une personne supplémentaire dont le poste sera reconduit à l'issue de cette première étape. Ensuite, les secrétaires généraux deviennent les interlocuteurs réguliers des sections, prenant parfois même à leur égard un rôle de contrôle du nombre de signatures que celles-ci se sont engagées à récolter. Par exemple, lors de l'Assemblée Générale de novembre 2015, qui ponctue la récolte de signature, les « résultats » des sections sont présentés sous la forme d'un graphique. Certaines sont félicitées avec une bouteille de vin, alors qu'à l'inverse d'autres font l'objet de plusieurs rappels à l'ordre en séance, puis lors de la visite des secrétaires auprès des sections<sup>3</sup>. En définitive, bien que les relations entre les sections cantonales restent dans l'ensemble épisodiques et qu'il subsiste toujours entre elles d'importantes différences, les étapes du lancement de cette initiative nécessitent une unification à la fois interne et externe du discours et des pratiques des sections cantonales,

---

<sup>1</sup> Bilan de la récolte de signatures lors de l'Assemblée générale du 19 novembre 2016, « PV de l'Assemblée générale du 19 novembre 2016 ».

<sup>2</sup> En réponse à l'initiative de l'Asloca, le Conseil fédéral a accordé un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. L'Assemblée fédérale a accepté ce crédit et rejeté l'initiative comme le préconisait le Conseil fédéral. L'initiative sera soumise à la votation populaire le 9 février 2020. La campagne de l'Asloca Suisse est visible à l'adresse suivante : <https://logements-abordables.ch/l-initiative/>.

<sup>3</sup> Observations lors de l'Assemblée générale du 14 novembre 2015, PV de l'Assemblée générale du 14 novembre 2015, Observations lors des comités de l'Asloca Vaud, automne 2015.

participant ainsi à la consolidation de l'organisation à laquelle aspirent ses principaux responsables.

*Développement associatif et consolidation des liens au niveau national*

À partir de 2016, parallèlement au lancement de l'initiative populaire, l'Asloca Suisse met en place une série d'activités visant explicitement à la consolidation de l'association, qui rythment alors de façon inédite la vie associative des sections cantonales. Pour les membres du comité, il est nécessaire que l'Asloca puisse « renforcer les structures de l'association suisse »<sup>1</sup> et « favoriser des actions communes et concertées entre les sections cantonales »<sup>2</sup> pour prétendre devenir un puissant groupe d'intérêt au niveau national. C'est dans cette perspective que le secrétariat de l'Asloca Suisse prend en charge cette tâche de « développement associatif », en organisant « des journées d'échange » entre les sections afin qu'elles puissent partager leurs compétences et expériences en matière d'organisation de la défense des locataires.

Sept rencontres d'une demi-journée ont été ainsi organisées. Une partie d'entre elles relève de l'organisation et du fonctionnement des prestations juridiques offertes aux locataires (« gestion des fichiers de membres », « consultations juridiques », « site internet et réseaux sociaux »), alors que l'autre concerne un volet davantage stratégique, à la fois pour l'aide individuelle et l'action politique (« instance de conciliation », « acquisition de nouveaux membres », « contestation du loyer initial » et enfin une « rencontre entre les président·e·s »). Lors de chaque événement, entre quinze et trente personnes ont fait le déplacement, soit à Berne, soit dans une des sections hôtes. Signe d'une volonté de favoriser le dialogue entre les représentants des sections, un service de traduction simultanée est mis à disposition des participant·e·s. En fonction des thématiques, ce sont des salarié·e·s réalisant une activité juridique ou administrative ou alors des militant·e·s engagé·e·s au sein des comités qui participent à ces séances de travail, qui se déroulent en trois temps. Tout d'abord, des intervenant·e·s sollicité·e·s par le secrétariat présentent leur mode de fonctionnement interne, puis un temps est consacré à une discussion générale ou à des ateliers et enfin un des deux secrétaires généraux propose une conclusion, qui comprend généralement des informations relatives à l'Asloca Suisse et aux prochaines campagnes politiques à mener.

Le constat généralement effectué par les participant·e·s eux-mêmes concerne la diversité des pratiques cantonales. Par exemple, lors de la journée consacrée « aux fichiers de membres », certains responsables du MVD découvrent avec

---

<sup>1</sup> « Programme annuel 2015 », Asloca Suisse, 2014.

<sup>2</sup> Carlo Sommaruga, « Procès-Verbal de l'Assemblée générale de l'Asloca Suisse du 19 novembre 2016 », Asloca Suisse, 2017.

étonnement que certaines sections de la Suisse romande inscrivent encore manuellement les nouveaux·velles adhérent·e·s dans un fichier Excel, alors qu'ils et elles travaillent avec un programme informatique centralisant les quelque 120'000 locataires affilié·e·s à une section cantonale. Les différences ne s'observent pas uniquement à un niveau organisationnel, mais se traduisent également par des pratiques de soutien aux membres sensiblement différentes. Alors que dans les cantons de Vaud et Genève, la défense des locataires au sein des instances judiciaires est une pratique courante<sup>1</sup>, chez d'autres, les prestations se limitent au conseil juridique. Ainsi, lors des séances consacrées « aux consultations juridiques » ou encore à la question de la contestation du loyer initial, les secrétaires de l'Asloca Suisse rappellent le rôle des combats politiques des sections cantonales dans les législations favorables aux locataires et leurs effets sur la défense quotidienne des membres. Ensuite, malgré des contextes différents, les juristes échangent essentiellement à propos de leurs expériences auprès des locataires et s'interpellent afin d'obtenir des informations sur les dernières jurisprudences. Les discussions s'engagent également sur des astuces concrètes, les plus combatif·ve·s incitant les autres à faire preuve d'audace et d'originalité face aux autorités judiciaires et à la partie bailleuse.

Ces journées, qui à ce stade se limitent à des échanges, semblent néanmoins revêtir une triple fonction dans le développement de la structure associative au niveau suisse. Premièrement, à partir de l'expérience de certaines des sections, il s'agit de promouvoir et de diffuser ce que l'on identifie comme des « bonnes pratiques »<sup>2</sup>, par exemple des aspects purement fonctionnels comme la gestion des fichiers de membres ou sur des questions plus stratégiques comme la contestation du loyer initial. Deuxièmement, sur un plan plus identitaire, il s'agit aussi de consolider le sentiment d'appartenance à une seule et même organisation au-delà des frontières cantonales. Au fil des rencontres se développe alors un langage commun qui relève surtout de débats intéressants d'abord les juristes à propos de l'interprétation de certaines dispositions du droit du bail. Le contenu des échanges s'apparente pour beaucoup à celui que l'on pourrait observer dans des journées de rencontre entre professionnel·le·s d'un même secteur. Et enfin troisièmement, ces moments sont aussi une tribune politique pour le secrétariat suisse, qui manifeste son souci de promouvoir l'engagement politique des salarié·e·s ou militant·e·s des sections cantonales sur qui repose, parfois, une partie du travail de promotion des revendications de l'association par les contacts directs et quotidiens qu'ils et elles ont auprès des locataires. En définitive, ces journées permettent à l'Asloca Suisse d'obtenir des informations sur le fonctionnement des sections cantonales, d'élargir

---

<sup>1</sup> L'existence d'un Tribunal paritaire en matière de baux et loyers dans ces deux cantons conditionne en grande partie les activités des sections cantonales. Ce point est développé dans la suite du travail consacrée à la défense individuelle des locataires.

<sup>2</sup> « Rapport annuel 2016 », Asloca Suisse, novembre 2017.

progressivement ses domaines de compétence et aussi de faire exister une vie associative au-delà des frontières cantonales.

L'Asloca Suisse développe également des journées de formation qu'elle ouvre à des participant·e·s externes. La première est organisée en collaboration avec la Fondation suisse pour l'énergie (SES) sur le thème du « tournant énergétique des locataires ». Pour Michel Tönig, secrétaire général de l'Asloca Suisse, principal organisateur de la journée et également élu des Verts dans le canton de Lucerne, l'engagement de l'Asloca sur ce thème s'inscrit dans le contexte de la réforme fédérale « Stratégie énergétique 2050 », dont un des objectifs est l'assainissement d'une grande partie du parc immobilier. La présence de militant·e·s Verts au sein du comité et du secrétariat explique sans doute l'intérêt de l'association pour ce thème, comme en témoigne les motifs d'engagement de Balthasar Glättli :

J'avais aussi une seconde motivation spécifique pour un Vert. C'est-à-dire que je voulais chercher à repenser les buts premiers de l'Asloca et y inclure aussi la question des maisons de qualité, des bâtiments énergétiquement efficaces, tout en incluant la revendication des locataires qui est celle d'avoir des loyers bon marché. Ces deux éléments ne vont pas de soi, il y a, il faut l'avouer, des différences, des tensions, des contradictions sur le fond entre les buts de l'Asloca et les buts des écologistes.

Balthasar Glättli, entretien, septembre 2016

La deuxième journée est consacrée à « la construction de logements » et s'inscrit dans la campagne relative à l'initiative populaire lancée quelques mois plus tôt. Ces colloques rassemblent près d'une centaine de personnes : responsables politiques ou d'administration communale, professionnel·le·s de la construction, architectes, gérant·e·s d'immeubles ou encore avocat·e·s, ainsi qu'une trentaine de membres actif·ve·s des sections cantonales. Bien qu'ils participent à la même dynamique de consolation interne décrite ci-dessus, ils relèvent également d'une logique propre au travail de construction de l'intérêt des locataires. Il s'agit à la fois pour l'association de s'approprier des nouvelles thématiques relatives à la politique du logement au niveau fédéral et de revendiquer sa capacité d'expertise à leur égard :

« Organiser un colloque, faire tribune, remplir une salle, c'est montrer comme organisation sa capacité à intéresser un public techniquement compétent sur la question, c'est aussi tenter d'improviser un thème, une thématique, comme digne d'intérêt, parvenir peut-être auprès des participants et au-delà auprès des publics potentiellement visés (par l'annonce avant et le compte-rendu après) à en tirer les bénéfices qui peuvent s'y attacher. » (Offerlé, 1998, 121)

Finalement, ce travail de communication auprès de potentiels partenaires de l'association, des autorités politiques, voire de ses adversaires politiques est rendu possible par la consolidation interne de l'organisation qui se réalise en parallèle du

renforcement de la structure associative qui repose également sur un travail de reformulation de son discours et de ses revendications, c'est-à-dire d'homogénéisation de la cause des locataires au plan national.

\* \* \*

Ce troisième chapitre s'est attaché à rendre compte des effets du profil des responsables des associations de locataires en Suisse sur l'institutionnalisation de la cause des locataires, ainsi que sur le processus assez récent de consolidation de l'association au niveau fédéral.

Il s'agissait de montrer que l'implication simultanée des responsables des sections à deux niveaux de l'action politique, l'arène parlementaire d'une part, l'espace associatif d'autre part, a conduit à un double déplacement de l'action en faveur des locataires. Le premier déplacement relève de ce que je pourrai appeler, à la suite de Jacques Lagroye, une « politisation » de cette action, qui s'observe tout d'abord à la suite des usages fréquents de l'initiative populaire et qui se traduit peu à peu par une reformulation progressive de la cause défendue, de plus en plus indexée aux rapports de force issus des urnes et aux enjeux tels qu'ils se constituent sein de l'arène parlementaire. Si les rapports étroits qu'entretiennent le PS puis les Verts avec les associations de locataires révèlent une caractéristique classique du champ politique en Suisse (soit la forte perméabilité des groupes d'intérêts et des partis politiques), l'engagement toujours plus important des responsables de l'Asloca au sein des parlements et gouvernements cantonaux, puis de l'Assemblée fédérale a contribué à transformer ce qui, dans les années 1970-1980 s'apparentait à un mouvement populaire, en un puissant groupe d'intérêt. Les ressorts de cette relation sont complexes et prennent du reste des formes diversifiées, notamment dans les sections. Loin de relever d'une simple instrumentalisation des uns (les sections cantonales de l'Asloca) par les autres (les partis politiques), cette convergence est tributaire, sur le long terme, des contraintes liées à la conquête de droits en faveur des locataires, ainsi que des engagements initiaux, mais durables, de personnalités dont les dispositions les portaient à concevoir la cohérence de leur double implication, à la fois politique et associative.

Le second déplacement relève d'une « nationalisation » de la cause des locataires. Si cette dimension est d'emblée présente à travers les initiatives populaires visant la protection des locataires *via* des dispositifs prévus au niveau fédéral, la trajectoire des associations de locataires, d'abord d'implantation locale et principalement centrées sur la défense juridique individuelle, vers un groupe d'intérêt fortement intégré au champ politique national et en voie de (relative) centralisation, constitue un bon révélateur de la façon dont les responsables de l'Asloca ont envisagé d'infléchir le centre de gravité politique de l'association. La diversité des conditions du logement sur le territoire national, mais aussi des histoires et des contextes particuliers à chaque configuration cantonale expliquent certaines divergences

internes sur les objectifs fondamentaux de la défense des locataires et, partant, les difficultés d'une entreprise d'unification de l'organisation au niveau national. Cette entreprise requiert en effet un important travail politique de réaffirmation symbolique d'une cause désormais présentée comme centenaire, une réforme des structures de décision, la promotion d'objectifs communs par la voie d'une initiative populaire notamment et l'entretien d'une culture associative partagée par les responsables et professionnels cantonaux, soit autant « de technologies de mobilisation (pour faire le groupe et assurer la cohésion du collectif) et de représentation (dire le groupe et gommer toute dissonance) », pour reprendre ici la formulation d'Olivier Fillieule (2010a, 97).

Encore modeste, ce processus est en cours depuis quelques années seulement, ce qui ne signifie pas, loin s'en faut, que les activités menées au sein des sections, soit au niveau politique (dans les parlements ou par voie d'initiatives populaires), soit dans la défense juridique des locataires deviennent secondaires. Elles restent au contraire essentielles, dans la mesure où elles constituent en quelque sorte les fondations de l'organisation, le lieu de son implantation effective et donc de sa construction matérielle et symbolique, celui où se pose concrètement la question de l'articulation entre l'action politique (au niveau fédéral et dans le canton) et celle qui se déploie sur le terrain du droit *via* les services juridiques délivrés aux membres. C'est ce que je propose d'analyser dans les chapitres suivants, à partir de l'exemple de la section du canton de Vaud.



## **SECONDE PARTIE**

---

De la conquête à l'activation des droits des  
locataires, une analyse de l'Asloca Vaud

---



## Introduction

L'introduction des différentes législations qui viennent encadrer aussi bien les relations contractuelles entre locataires et propriétaires au niveau fédéral que le parc locatif dans une partie des cantons constitue incontestablement un appui de taille pour les locataires. Les trois premiers chapitres le démontrent, c'est l'action répétée des associations de locataires qui a permis la régulation du secteur locatif alors libéralisé. Néanmoins, si la loi confère un certain nombre de droits aux locataires, encore faut-il qu'ils puissent être mobilisés pour devenir effectifs. C'est là l'enjeu de cette seconde partie, dont le point de départ repose sur l'interrogation que soulève Liora Israël (2012, 35) à propos de la question « Qu'est-ce qu'avoir le droit ? », préalable à une analyse sociologique de la mobilisation des droits. Reprenant la distinction qu'effectue Max Weber, la reconnaissance de « droits subjectifs » (ceux auxquels aspirent les individus) par le « droit objectif » (c'est-à-dire le droit positif, celui qui est en vigueur dans un État) constitue une source de pouvoir pour les individus, dans la mesure où ils peuvent les invoquer en s'appuyant sur des institutions susceptibles de les garantir (Israël, 2012). Placée dans cette perspective, l'analyse du recours aux droits des locataires par les associations implique donc une analyse empirique des modalités par lesquelles celles-ci s'efforcent de les rendre effectifs. C'est pourquoi la seconde partie de la thèse se concentre sur les activités de service juridique organisées au sein d'une section cantonale, celle de l'Asloca Vaud, considérant ainsi que la défense des locataires, si elle se joue au sein des arènes décisionnelles, se déroule également aux côtés des locataires susceptibles de s'appuyer sur le droit en vigueur pour faire valoir leurs « droits subjectifs ».

Il convient toutefois de préciser que la vie associative au niveau local ne se limite pas à la seule défense juridique. Comme je l'ai montré dans la partie précédente, les sections cantonales participent à la construction du groupe d'intérêt au niveau fédéral, et interviennent simultanément dans des activités de représentation politique des locataires dans les différents cantons pour peser, comme au niveau fédéral, sur les législations que ces derniers peuvent adopter en vertu de l'autonomie

que leur accorde le fédéralisme dans le domaine du logement. Pour reprendre le schéma de Hanspeter Kriesi, coexistent au sein même de l'Asloca Vaud des activités tournées vers les autorités politiques et d'autres tournées vers les adhérent·e·s (1993). Par conséquent, s'amorce ici une deuxième interrogation qui porte sur l'articulation entre ces deux modalités et finalités de l'action associative, cette fois-ci au niveau local.

S'interroger sur les conditions d'application des droits en relation avec des activités de représentation politique m'invite à considérer une seconde dimension de la littérature sur les usages sociaux du droit. Déjà esquissée dans la problématique générale, cette dimension concerne les activités « d'aide juridique apportée à un particulier » (Agrikoliansky, 2003, 62), un domaine déjà analysé dans différents secteurs du droit comme celui du travail, du logement, de l'asile et de la migration ou encore des discriminations (Berthonneau, 2017 ; Weil, 2014 ; Miaz, 2017 ; Pette, 2014 ; Chappe, 2011). Cette pratique de défense individuelle s'inscrit dans une forme spécifique de l'action collective qu'une littérature récente s'attache à conceptualiser sous le terme de « militantisme de guichet », dans lequel la prestation délivrée, qu'elle soit juridique, psychologique ou encore médicale, renvoie plus largement à « un dispositif par lequel une organisation offre un service à l'intention de personnes appartenant à une population spécifique, membres d'un collectif constitué et/ou d'un groupe au nom duquel s'effectue la mobilisation en faveur d'une cause déterminée » (Avanza *et al.*, 2020). Même si les recherches empiriques portant sur des « guichets juridiques » ne s'appuient pas explicitement sur cette formulation, elles soulèvent en revanche une même réflexion sur la manière dont le recours au droit dans le cadre de griefs singuliers s'articule à une action collective et à la défense d'une cause.

De ces travaux, je retiens tout d'abord la diversité des modalités par lesquelles est mis en place l'accès aux droits. Ce que je nomme communément « le guichet juridique » se distingue en effet au niveau de ses modalités pratiques : tantôt les collectifs assurent uniquement des permanences téléphoniques, tantôt ils offrent des consultations juridiques de face-à-face, tantôt encore ils proposent une assistance dans les procédures judiciaires ou devant les autorités compétentes (Chappe, 2011 ; Delage, 2017 ; Miaz, 2017 ; Pette, 2014). Quelles que soient les modalités étudiées, ces recherches empiriques montrent que la délivrance de prestations juridiques exige de pouvoir mobiliser des ressources particulièrement contraignantes, qui façonnent en retour les modalités d'organisation de l'entreprise militante. La défense juridique implique en effet la maîtrise de compétences techniques, qui affectent le profil des personnes engagées dans les organisations et conduit souvent à ce que s'institue une division du travail en leur sein à même de répondre aux sollicitations très nombreuses dont elles sont l'objet (Berthonneau, 2017 ; Willemez, 2003a). Bien qu'une partie des organisations compte sur l'apprentissage « sur le tas » des militant·e·s, le conseil juridique et l'action dans

l'arène judiciaire s'accompagnent très souvent d'une présence accrue de spécialistes du droit, professionnel·le·s ou parfois bénévoles, seul·e·s en mesure d'assurer les services de conseil juridique, notamment lorsque le soutien se prolonge dans des procédures judiciaires (Pette, 2014). Au-delà des aspects organisationnels, l'utilisation du droit et la confrontation aux autorités administratives ou judiciaires contribuent à transformer les pratiques militantes, contraintes de faire preuve d'un certain réalisme dans la formulation juridique de leurs revendications (Chappe, 2011). Sous l'effet de cette double contrainte, les pratiques tendent à se « bureaucratiser » et à « s'uniformiser », comme le constate Mathilde Pette dans le travail des associations engagées dans la défense des étranger·ère·s (2014, 409), au point parfois qu'elles peuvent entrer en contradiction avec leurs valeurs et modifier *in fine* les finalités attachées aux services qu'elles dispensent (Métrailler, 2020). En outre, le passage par le langage du droit ou les institutions judiciaires contribue à transformer les causes soutenues par les organisations. Le dépôt d'une plainte devant une cour oriente ainsi le cadrage d'une cause et la manière dont sont pensés les responsabilités, ainsi que les dommages (Jouzel et Prete, 2014). Par ailleurs, la construction de catégories générales à partir de cas particuliers est rendue difficile par certains mécanismes propres aux institutions judiciaires, qui imposent souvent « une tyrannie du singulier », un phénomène qui se caractérise par le fait que la particularité des situations litigieuses l'emporte sur l'invocation de principes généraux, entravant dès lors le potentiel de « montée en généralité » que pourrait permettre le recours au droit (Agrikoliansky, 2003, 2010). Pour autant, ce phénomène n'est pas univoque, considérant que le droit participe aussi à la modification des cadres d'interprétation des problèmes sociaux. Laurent Willemez montre par exemple que l'imposition de catégories juridiques exerce de puissants effets sur la manière dont sont pensées les relations de travail et contribue ainsi à une transformation plus profonde de la cause des salarié·e·s (Willemez, 2003b, 2009).

L'analyse des différentes modalités par lesquelles sont délivrées les prestations juridiques montre que celles-ci varient dans leurs objectifs et donc dans la fonction assignée à cette activité. Plus précisément, la nature de l'offre juridique se distingue, pour une part, en fonction de la manière dont les organisations conçoivent l'articulation entre les prestations de services et la cause qu'elles défendent, et pour une autre part, en fonction des domaines du droit concernés. À ces deux dimensions s'ajoutent encore les ressources dont disposent les organisations, le profil des personnes qui se font intermédiaires des droits (bénévoles, salarié·e·s, professionnel·le·s du droit ou militant·e·s juristes formé·e·s « sur le tas ») et celui des publics visés. Pour donner quelques exemples, dans le domaine syndical, certaines organisations sont fortement intégrées dans les institutions prud'homales, quand d'autres s'efforcent d'éviter les procédures ou à l'inverse s'y engagent au-delà d'une perspective d'assistance pour faire évoluer la jurisprudence (Lejeune et

Orianne, 2014 ; Giraud, 2017 ; Willemez, 2017). Dans le domaine de l'aide aux personnes migrantes, certaines associations sont très investies sur le terrain d'une expertise critique du droit, alors que d'autres sont davantage impliquées dans son application concrète (Dockès, 2007 ; Fischer, 2009 ; Israël 2003). Dans le domaine du logement, certaines associations jouent directement le rôle de *policy maker* à travers la sélection des bénéficiaires de logements sociaux, comme l'ont montré les travaux de Pierre Édouard Weil (2014), alors que d'autres envisagent le guichet juridique comme un instrument de socialisation aux droits et donc d'émancipation (Métrailler, 2020). Ces différences parfois significatives portent à s'interroger sur la façon dont les organisations de défense des locataires en Suisse se confrontent à l'ambivalence du droit dans le domaine de la défense juridique individuelle. Tel est l'objectif de cette seconde partie, qui aborde cette problématique dans le cadre d'une analyse de l'action menée par la section cantonale vaudoise de l'Asloca.

En définitive, la littérature sur cette forme singulière de recours au droit que sont les « guichets juridiques » ouvre deux pistes de réflexion que je propose d'explorer dans cette deuxième partie. La première concerne les modalités d'organisation et de fonctionnement des services juridiques, ainsi que les effets qu'ils impliquent sur l'entreprise militante. La seconde questionne la manière dont cette activité s'articule plus largement à la cause que défend l'organisation. Comment s'organise la mise en place de prestations de service dans une association de locataires ? Quelle fonction est assignée à cette activité ? Qui sont les personnes en charge de délivrer ces prestations ? Quels effets engendrent-elles sur la division du travail au sein de l'association, sur les personnes qui s'y engagent ainsi que sur l'orientation de la cause ? Quel impact la défense individuelle a-t-elle sur les activités de représentation politique ? Enfin, dans quelle mesure l'aide individuelle s'inscrit dans le potentiel de montée en généralité du droit ? Et à l'inverse, dans quelle mesure la conquête des droits s'appuie-t-elle sur les activités de prestations de services ?

Partant de l'organisation et des activités de l'Asloca Vaud, je propose un double déplacement de l'analyse, d'une part en la faisant porter sur le niveau local et d'autre part en accordant une attention particulière aux pratiques associatives de soutien juridique des locataires, notamment dans les instances judiciaires. Cette partie comprend trois chapitres. Dans le chapitre IV, je propose une analyse diachronique de la manière dont la conquête de droits a pesé sur la fonction et l'organisation initiale du « guichet juridique », la transformation progressive de cette activité affectant à la fois la division du travail associatif et le profil des personnes qui y travaillent. Dans le chapitre V, de manière synchronique cette fois-ci, je m'attache à étudier le fonctionnement actuel de l'association au sein des services juridiques prenant en charge la défense individuelle des locataires, l'interrogation portant ici plus précisément sur l'impact de cette activité sur la division du travail associatif et sur la façon dont le rapport entre droit et politique structure différentes

conceptions de la défense des locataires. Enfin, dans le chapitre VI, partant de l'initiative populaire « Stop à la pénurie de logement » lancée par l'Asloca Vaud en 2011, je m'attache à montrer les tensions que cette intervention politique traduit au sein de l'association entre la formulation d'une revendication politique et la préservation des droits des locataires mobilisés dans les permanences et devant les tribunaux.



## CHAPITRE IV

### DEFENDRE LES LOCATAIRES AU NIVEAU CANTONAL. LE DEVELOPPEMENT ASSOCIATIF A L'EPREUVE DU RECOURS AU DROIT

*« Les gens qui ont fondé l'association c'était des gens animés par la même flamme que moi. Ils sont admirables parce qu'ils ont dû tout commencer. Et c'est vrai que nous avons, nous n'avons jamais compté nos heures. C'est un sentiment d'injustice qui a constitué pour moi une sorte d'exutoire. J'ai pu m'engager alors corps et âme, je crois qu'on peut le dire. C'est d'ailleurs pour cela que je continue à être là après ma retraite. J'aime mon travail et je suis toujours aussi révolté qu'à l'époque. »*

Roland Rufer, salarié d'une section locale de l'Asloca  
depuis 1980

*« L'Asloca ne peut pas tout exiger non plus. Il y a déjà des bas salaires ! S'il faut être militant, super compétent, déjà formé... On peut l'attendre longtemps ce consultant-là. »*

Clément Glauser, salarié d'une section locale de l'Asloca  
depuis 2003

Dans la plupart des sections cantonales, dont celui du canton de Vaud, la vie associative s'articule autour des activités de représentation politique et celles de prestations juridiques à l'intention des membres. Cette double dimension est d'ailleurs visible lors de ma première visite dans les locaux de la section vaudoise de l'Association suisse des locataires situés à Lausanne. Dans l'entrée sont disposées d'anciennes affiches politiques, « Tribunal des Baux : supprimez la gratuité ? Votez NON » ou encore « Stop à la pénurie de logements ». Ces affiches font référence à l'implication de l'Asloca sur le terrain de la démocratie directe en Suisse et dans le canton. Puis, un peu plus loin, au bout du couloir qui mène à la réception, se trouve un panneau où sont affichées des informations destinées aux

locataires concernant les tarifs et conditions de ses prestations en matière de conseil juridique, les règles relatives à l'usage des locaux loués ou encore des articles de presse évoquant les victoires obtenues devant les tribunaux avec le soutien de l'association.

La coexistence de ces deux activités invite à s'interroger la manière dont s'organisent au sein de la même association, deux modes d'action reposant largement sur le droit : d'un côté, il s'agit de le conquérir ou de le renforcer par l'action collective et, de l'autre d'y recourir dans le cadre d'une défense individuelle des membres. C'est plus largement des effets de l'existence de ce double usage du droit sur l'organisation, la cause et enfin les membres de l'association dont il est ici question à partir de l'exemple de l'Asloca Vaud et du développement de ses activités sur le terrain politique et judiciaire depuis 1972. Dans quelle mesure l'action politique affecte-t-elle le développement des activités de défense juridique et individuelle aux membres ? Et à l'inverse que produit l'existence de prestations de services sur les modes de fonctionnement ainsi que sur la cause portée par l'association ?

Dans la première section, il s'agit d'analyser la construction d'une association de défense des locataires dans le canton de Vaud, dont l'action s'articule à la fois sur le terrain politique et judiciaire. Je montre d'abord comment, par ses interventions politiques, elle renforce le statut juridique du locataire ainsi que la réglementation du secteur locatif au niveau cantonal. Puis je montre que le développement de permanences, pensé en continuité de l'action politique, amène à privilégier au sein de l'association une faible division du travail associatif ainsi que l'engagement de profils « militants » pour ses activités de conseil juridique. Dans la deuxième section, je décompose les ressorts d'une professionnalisation progressive de ces guichets juridiques. Pour ce faire, je mets en lumière la manière dont le développement associatif et la complexification des relations contractuelles entre locataires et propriétaires affectent peu à peu l'organisation du travail ainsi que le profil des consultant·e·s dans le sens d'une plus grande division du travail et d'un renforcement de la dépossession des locataires dans l'usage de leurs droits. Ces deux phénomènes contribuent *in fine* à transformer la fonction initiale conférée aux guichets juridiques dans le projet politique de l'association.

## **Section 1 : mobilisation du droit, mobilisation des droits : la construction d'un mouvement de défense des locataires dans le canton de Vaud**

En 1972, lorsque l'Avloca se constitue, tout reste à construire : l'association doit à la fois obtenir « un statut juridique convenable » pour les locataires, mais aussi

veiller à l'application des dispositions de l'AMSL par les autorités judiciaires et administratives du canton. Dans cette première section, l'analyse portera dans un premier temps, sur les activités politiques à partir desquelles elle parvient à obtenir un renforcement de la protection des locataires dans la législation cantonale en s'engageant auprès des autorités cantonales et sur le terrain de la démocratie directe. Dans un second temps, on montre comment en parallèle se développent dans les sections locales des activités de soutien aux membres permettant de recourir au droit pour faire face aux propriétaires, en articulation de l'action politique portée par le comité cantonal.

*Améliorer le statut juridique des locataires : l'action politique  
de l'Avloca entre intégration institutionnelle et mobilisation  
des droits populaires*

C'est en 1972, sous l'impulsion d'associations locales éparpillées sur le territoire cantonal, que se constitue l'association vaudoise de défense des locataires (Avloca<sup>1</sup>), dont le but est d'assurer au niveau cantonal l'information des locataires, la défense de leurs intérêts et enfin de les représenter face aux pouvoirs publics et aux propriétaires<sup>2</sup>. L'association se construit dans un contexte juridique particulier, puisque le secteur locatif est encadré depuis quelques mois à peine par une nouvelle législation fédérale, l'AMSL, dont on a vu qu'elle prévoyait, sous la pression des mobilisations, un ensemble de dispositions protectrices des locataires, en matière de résiliation des baux et de fixation des loyers notamment<sup>3</sup>. À ce moment, les objectifs de l'association vaudoise sont multiples. Il s'agit non seulement de veiller au respect de cette législation et de la faire appliquer par les tribunaux, mais aussi de renforcer ce dispositif par des législations cantonales tout en poursuivant, *via* la FRL une action politique au niveau fédéral.

Dès sa constitution, le comité cantonal développe une stratégie politique combinant trois niveaux d'intervention : le premier concerne les autorités politiques et se traduit rapidement par la présence d'élus au sein du Grand conseil, qui favorise un relai politique à travers des contacts informels et la participation à des commissions consultatives ; le deuxième se manifeste par le développement de relations avec les organisations de propriétaires ; le troisième, enfin, se caractérise par une action soutenue sur le terrain de la démocratie directe.

---

<sup>1</sup> Dans le but d'uniformiser au niveau romand le nom des associations de locataires, l'Avloca devient l'Asloca Vaud en 1992. Décision de l'Assemblée des délégués du 25 mai 1991. Archives de l'Asloca Vaud, 1991.

<sup>2</sup> Art. 2 « Buts », Statuts, Association Suisse des locataires section vaudoise (Asloca Vaud), 19 février 1972.

<sup>3</sup> Pour une présentation de l'AMSL voir chapitre I.

L'Avloca fonde alors sa légitimité politique sur ses huit sections locales. Celles-ci réunissent en moins de deux ans plus de 10'000 membres, un succès considérable qui lui vaut d'être rapidement reconnue comme l'interlocuteur officiel des autorités cantonales et communales dans le domaine du logement et de la protection des locataires. L'association est dès lors très tôt en mesure de peser sur les réformes législatives en cours dans le domaine de la politique cantonale du logement<sup>1</sup> et de promouvoir ses propres revendications visant pour l'essentiel à améliorer la position du locataire dans la relation contractuelle qui le lie à son propriétaire en invoquant des aspects non prévus par l'AMSL.

Dès 1974, le comité de l'Avloca revendique une modification des règlements de maisons d'habitation datant de 1945, dont plusieurs dispositions sont jugées excessivement favorables aux propriétaires<sup>2</sup>. À sa demande, les autorités cantonales convoquent une commission paritaire chargée notamment de formaliser, dans l'intérêt des locataires et des propriétaires, selon un modèle qui s'apparente à celui des conventions collectives de travail conclues entre les syndicats de travailleur·euse·s et les organisations patronales, les pratiques liées à la signature d'un contrat de bail : procédure à l'état des lieux d'entrée et de sortie, répartition des obligations d'entretien, règles de vie dans l'immeuble, critères d'établissement des frais accessoires ou de chauffage, etc...<sup>3</sup>. C'est dans ce cadre que sont adoptées, après plusieurs années de négociations, les « Règles et usages locatifs du canton de Vaud (RULV) » ou encore des « Directives pour l'établissement annuel des décomptes de chauffage et d'eau chaude », textes qui encadrent davantage, au plan juridique, la gestion des immeubles locatifs et qui viennent compléter les dispositions de l'AMSL (voir encadré 4.1 ci-dessous).

#### **Encadré 4.1. Les contrats-cadres en matière de droit du bail<sup>4</sup>**

En plus des dispositions de protection des locataires du droit du bail et de certaines législations cantonales, le secteur locatif est, dans le canton de Vaud, également encadré par plusieurs contrats-cadres. Ce sont des conventions signées par les associations de locataires et de propriétaires qui établissent en commun des dispositions applicables au droit du bail. Reconnues par les autorités fédérales comme étant « de force obligatoire », elles contiennent certaines dispositions qui peuvent déroger au CO. Il s'agit du contrat-cadre romande (CCR) et des

<sup>1</sup> Par exemple, la loi sur le logement du 1<sup>er</sup> janvier 1976 ; la modification du décret du 5 décembre 1962 concernant la démolition et la transformation d'habitation ; la liste des communes soumises à l'AMSL. « Rapports d'activités de l'Avloca », Archives de l'Asloca Vaud, 1974, 1975, 1979.

<sup>2</sup> « Rapports d'activités de l'Avloca », Archives de l'Asloca Vaud, 1974.

<sup>3</sup> La « commission paritaire en matière de droit du bail » (COPAR) réunit sous la responsabilité du responsable du secteur du logement cinq représentant·e·s de l'Avloca, un délégué·e des milieux syndicaux et six représentant·e·s des milieux immobiliers.

<sup>4</sup> Les textes se trouvent à l'annexe 6 : contrats cadres.

dispositions paritaires romande et des Règles et usages locatifs du canton de Vaud (RULV).

Au niveau romand, en 2000, l'Asloca Romande et l'USPI signe le CCR dont les dispositions s'appliquent depuis 2001 aux cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Fribourg (y compris sa partie alémanique), Jura ainsi que dans les sept districts francophones du Valais. Aucun contrat-cadre équivalent n'existe pour l'instant dans les cantons de Suisse alémanique ou du Tessin.

Au niveau vaudois, c'est au terme de plus de vingt ans de négociations, le 24 novembre 1998, que l'Asloca Vaud, l'Union syndicale vaudoise et la CVI adoptent les « RULV », qui s'appliquent alors à tous les contrats de bail signés dans le canton de Vaud. Les directives pour l'établissement annuel des décomptes de chauffages et d'eau chaude complètent les RULV. Ces dernières seront reconnues de force obligatoire en 2001 et ont depuis été renouvelées deux fois, en 2008 et 2014<sup>1</sup>. Ce texte précise les obligations du ou de la locataire et du propriétaire aux différentes étapes du bail (entrée, durée et fin du contrat) et fixe un certain nombre de règles relatives à la vie dans l'immeuble. Ainsi, dans le canton de Vaud, le ou la locataire est tenu·e de contracter une assurance responsabilité civile ou encore le ou la propriétaire ne peut exiger une garantie de loyer de plus de trois mois.

Bien que ces contrats-cadres (RULV et CCR) codifient de nombreuses pratiques en matière de droit du bail, ils ne portent en revanche pas sur les points les plus litigieux du droit du bail, à savoir la résiliation du contrat et la fixation du loyer, deux aspects qui relèvent du droit fédéral (Lachat, 2008, 103).

Par la multiplication de ses activités, l'Avloca se pose donc rapidement en « gardien » de l'AMSL et plus largement des rapports entre locataires et propriétaires. Elle dénonce régulièrement les irrégularités dont elle est témoin ou les pratiques qu'elle juge illégitimes auprès des médias et des autorités politiques<sup>2</sup>. Dès la fin des années 1970, elle s'engage sur le terrain de la démocratie directe au niveau cantonal. Les initiatives populaires de l'Avloca s'inscrivent dans le prolongement des revendications portées par les associations de locataires au niveau fédéral. Il s'agit en effet pour ces dernières de s'assurer du respect des

<sup>1</sup> « Les RULV nouveaux sont arrivés », *Droit au logement*, n° 137, février 1999.

<sup>2</sup> Par exemple, dans un numéro du *DAL* en juin 1980 : « Les dénonciations par l'Avloca, preuve à l'appui, de l'existence des ristournes cachées sur les achats de mazout par les bailleurs a fait l'effet d'une petite bombe ». Ou encore : « Dernière heure, l'Avloca dénonce « Escroqueries au mazout », *Droit au logement*, n° 27, juin 1980. Ce même numéro évoque aussi les interpellations du comité cantonal auprès du Conseil d'Etat concernant le fonctionnement des commissions de conciliation et notamment l'impossibilité, dans un premier temps, des responsables de l'association de pouvoir y assister des membres.

dispositions protectrices des locataires obtenues à travers l'AMSL, ainsi, que de leur ajustement aux réalités cantonales.

### *Le succès du Tribunal des baux et loyers*

En 1979, l'Avloca dépose une première initiative demandant la mise en place d'un Tribunal des baux et loyer. Partageant au sein du comité cantonal les expériences menées avec les locataires sollicitant un conseil juridique, les délégué·e·s des sections constatent de nombreuses difficultés à faire valoir, devant les autorités judiciaires, les dispositions de l'AMSL limitant les « abus » des propriétaires. Pour Michel Guenot, alors militant à la section de Renens, délégué au comité cantonal et également greffier au Tribunal de district, les principaux obstacles s'expliquent par les faibles compétences des magistrat·e·s en regard de la spécificité du droit du bail, ainsi que par le coût des procédures en justice :

Avant la mise en place du Tribunal des baux et loyers, les litiges entre locataires et bailleurs se jugeaient devant le président du Tribunal du district, qui est un magistrat « généraliste ». Il avait des compétences très larges et se chargeait de nombreux domaines : droit de la famille, droit pénal. Avec l'introduction de l'AMSL, les litiges en droit du bail deviennent très techniques et particuliers. C'est pourquoi c'était difficile de lui soumettre un décompte de chauffage, une hausse de loyer ou encore un calcul de rendement ! Sans compter que généralement, ils n'aimaient pas le droit du bail. Il trouvait que c'était une matière compliquée et avec un nombre trop important de dispositions contradictoires. Ensuite, bien que la procédure soit une procédure dite « accélérée », il y avait quand même des règles assez strictes d'écriture et de procédure et tout cela avait un coût. Saisir un tribunal implique de devoir payer des avances de frais. En cas de désaccord devant la commission de conciliation, nous devions donc annoncer aux locataires qu'ils devaient saisir le tribunal. Cette annonce avait généralement pour effet de les arrêter à ce stade.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Par ailleurs, pour Jacques Micheli, alors avocat spécialisé dans la défense des locataires et président du comité cantonal entre 1978 à 1985, les résultats qu'obtenaient les locataires décidant malgré de tout de s'engager dans une procédure judiciaire étaient problématiques et aléatoires. En cause, l'appui systématique des magistrat·e·s sur des expertises qui étaient alors confiées à des agences immobilières :

Les résultats de ces procédures étaient souvent désastreux pour les locataires : au terme d'un combat interminable et coûteux, les locataires étaient déboutés par un jugement qui se fondait sur une expertise sujette à caution.

Jacques Micheli, « Pourquoi faut-il sauver la gratuité du Tribunal des baux », *Plaidoyer*, mars 2010

C'est en s'appuyant directement sur les difficultés que les locataires rencontrent dans la mobilisation de leurs droits dans l'arène judiciaire et sur l'expérience de ses membres en matière de mobilisation des droits populaires que l'Avloca dépose une initiative populaire rédigée de toutes pièces, et donc « verrouillée »<sup>1</sup> selon les termes de Michel Guenot. En résumé, inspiré du modèle de justice prévalant dans le domaine des relations de travail, le texte prévoit une juridiction spécialisée et paritaire, composée de magistrat·e·s s'occupant exclusivement de droit du bail et d'assesseur·euse·s nommé·e·s par les associations de propriétaires et de locataires, dont les compétences permettent d'éviter le recours à une expertise externe tout en assurant une égale représentation des intérêts en cause. Il introduit en outre une procédure simple et peu formaliste permettant à une personne de défendre ses droits sans forcément recourir aux services d'un avocat, mais aussi à des mandataires de l'Asloca d'intervenir dans la procédure et d'assister les locataires dans le cadre des litiges avec les propriétaires. Enfin et surtout, l'initiative garantit la gratuité de la procédure, une dimension essentielle qui facilite considérablement l'accès à la justice contre les bailleurs, jusque-là fortement limité par la crainte d'avoir à en assumer les coûts, notamment lorsque la procédure se solde par une défaite du locataire<sup>2</sup>. L'initiative « Pour une meilleure défense des locataires par l'institution d'un Tribunal des baux » est soumise au vote en 1981. Indice d'un soutien populaire significatif, elle est approuvée par 66% des votant·e·s, alors même que le Conseil d'État lui avait opposé un contre-projet dans la perspective d'en édulcorer les aspects les plus favorables aux locataires<sup>3</sup>. Dans le canton de Genève, le RPSL obtient la même année, également par la voie de l'initiative populaire, la mise en place d'une juridiction similaire<sup>4</sup>, un résultat qui atteste non

---

<sup>1</sup> Michel Guenot, entretien, mars 2013.

<sup>2</sup> « Justice vaudoise : trop compliquée et trop cher pour les locataires. L'Avloca lance une initiative », *Droit au logement*, n° 23, juillet 1979.

<sup>3</sup> « La grande victoire de l'Avloca », *Droit au logement*, n°36, février 1982.

<sup>4</sup> C'est en 1975 que le RPSL lance sa première initiative populaire « Pour favoriser la construction de logement et instaurer un contrôle renforcé des loyers », qui est acceptée en votation populaire en 1977. Le texte prévoit la création d'un Tribunal des baux et loyers, le renforcement de la protection des locataires de 45 000 logements soumis au contrôle cantonal des loyers, l'instauration d'un contrôle permanent des loyers sur les immeubles construits avec l'aide de l'État, des instruments de lutte contre la spéculation foncière (droit de préemption et d'expropriation aux fins de construction de logement d'utilité publique). « Genève plus que jamais en tête après deux victoires politiques capitales », *Droit au logement*, n° 16, février 1978.

seulement la convergence des revendications portées alors par le réseau d'associations structuré par la FRL, mais aussi sa capacité à coordonner les actions politiques menées dans les différents cantons.

Cette entrée sur le terrain de la démocratie directe au niveau cantonal est un succès pour les associations de locataires d'un double point de vue. Premièrement, sur le plan politique, ces votes montrent leur capacité à s'imposer par la voie populaire, notamment dans des cantons (celui de Vaud en particulier) où les rapports de force politiques sont très favorables aux partis bourgeois (Meuwly, 2003). En plus d'une victoire dans les urnes, la campagne de récolte de signatures manifeste la popularité et le dynamisme de l'association. L'Avloca parvient à récolter près de 20'000 signatures en moins de 3 mois, alors que seules 12'000 sont nécessaires<sup>1</sup>. En second lieu, destinée à favoriser l'accès à la justice pour les locataires, la mise en place du Tribunal des baux et loyers constitue un levier important dans le développement des activités de conseil juridique qu'organisent les sections locales. Ainsi, on comprend bien que cette première victoire apparaisse aujourd'hui encore de manière significative dans le discours des personnes ayant participé de près ou de loin à cette mobilisation, le Tribunal des baux et loyers représentant pour les militant·e·s alors engagé·e·s dans l'association le symbole de son poids politique dans le canton de Vaud.

Le Tribunal des baux est le principal combat de l'association sur le plan cantonal. Nous voulions une institution spécialisée et nous l'avons obtenue ! Nous savions bien qu'au Grand Conseil, nous ne passerions jamais avec une majorité de droite. C'est pourquoi nous sommes passés avec l'initiative législative populaire avec un succès certain, ce qui était très rare à l'époque.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

Le Tribunal des baux et loyers est une juridiction que nous avons obtenue à la force du poignet, par le dépôt d'une initiative populaire créée de toutes pièces. Ce qui était un très beau succès pour l'équipe de base qui constituait l'Asloca de l'époque. À mon sens, c'est une des plus belles victoires de l'association sur le canton, parce que cela a assis sa réputation. Depuis, nous savons que dans ce canton rien ne peut se faire dans le domaine du droit du bail sans l'accord de l'Asloca !

Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015

Concernant la loi sur la juridiction en matière de baux et loyers, c'est une loi où le monde politique et les autorités cantonales n'ont rien eu à dire. Nous l'avons déposée et le peuple l'a acceptée : voté, terminé, démarré. Ce qui explique qu'un

---

<sup>1</sup> « Initiative de l'Avloca : le second round », *Droit au logement*, n° 34, novembre 1981.

certain nombre de gens n'ont jamais accepté ce Tribunal des baux. Nous étions assez fiers de cette réussite.

Philippe Biéler, entretien, octobre 2015

Nous étions évidemment tous partants pour que la justice puisse s'exercer indépendamment de l'épaisseur du porte-monnaie du locataire. Et c'est à mon avis le plus beau combat mené par l'association.

Roland Rufer, entretien, septembre 2013

Considérant en effet que l'obtention d'« un statut juridique convenable »<sup>1</sup> pour le locataire constitue l'une des dimensions structurantes de la cause défendue par les associations de locataires, on comprend que l'institution d'une juridiction spécialisée et gratuite ait pu être considérée comme un objectif prioritaire, dans un contexte où l'existence encore fragile de l'AMSL (un texte renouvelable par intervalle de quatre ans) était censée atténuer le principe de la liberté contractuelle. Dans le prolongement de ce premier succès, l'Avloca dépose trois autres initiatives populaires au cours des années 1980. L'une, qui touche à la politique fiscale, est rejetée en juin 1986, un échec en partie imputable aux dimensions « techniques » d'un objet assez complexe, qui expliquent en partie la faible mobilisation au moment du scrutin<sup>2</sup>. Les deux autres, à nouveau centrées sur la protection des locataires dans un contexte de fortes tensions sur le marché du logement, donnent lieu à deux législations cantonales encadrant le parc locatif.

### *Intervenir contre la spéculation immobilière*

Lancée en mai 1988, l'initiative législative « Halte aux congés-ventes » vise à s'opposer aux pratiques de spéculation immobilière, en soumettant à autorisation la vente d'appartements loués<sup>3</sup>. Cet objectif s'appuie à nouveau sur une problématique que rencontrent les locataires dans plusieurs cantons romands, le contact quotidien auprès des membres des différentes sections permettant de la faire remonter au sein des instances dirigeantes des associations, qui vont alors la prendre en charge sur le plan politique. Cette problématique porte sur les

---

<sup>1</sup> « Exposé de François Greyer, secrétaire général de l'Avloca, lors de l'assemblée générale des délégués du 29 avril 1978 à Morges ».

<sup>2</sup> L'initiative « Impôts-logement » déposée en 1982 demande une déduction du revenu imposable du montant du loyer équivalente à celle permise aux propriétaires, ainsi qu'un allègement fiscal pour les locataires dont le loyer dépasse 20% du revenu. Elle fait suite à une réforme qui accorde aux propriétaires des allègements fiscaux sur la valeur locative. Avec un taux de participation de 18%, elle est rejetée par 56,6% des votants. « Locataires vaudois : l'AVLOCA compte sur vous », *Droit au logement*, n° 45, décembre 1983 ; « Trop chaud pour aller voter », *Journal de Genève*, 30 juin 1986.

<sup>3</sup> « Halte aux congés-ventes », *Droit au logement*, n° 73, Juillet-août 1988.

résiliations de bail notifiées aux locataires, nommées « congés-ventes » par l'Asloca Genève, la première confrontée à cette pratique des milieux immobiliers, qui consiste à revendre un immeuble locatif « à la découpe », appartement par appartement, dans le but d'en tirer des bénéfices. Les locataires sont alors mis face à l'alternative de devoir acheter leur logement ou partir. Dans un contexte où l'accession à la propriété est réservée aux personnes dont le revenu est significatif, ces congés précarisent la situation de nombreux locataires (Thalmann et Favarger, 2002). Par ailleurs, la défense juridique, menée au cas par cas au sein des permanences des sections locales, atteint rapidement ses limites, dans la mesure où les dispositions légales en vigueur dans l'AMSL ne permettent alors pas l'*annulation* du congé, sous réserve d'une résiliation jugée « abusive », mais seulement une *prolongation* du contrat de bail. Les pratiques de « congés-ventes » font dès le début des années 1980 l'objet de dénonciations à travers de nombreux articles du *DAL*<sup>1</sup>, puis dans plusieurs médias romands<sup>2</sup>. Organisés au sein de la FRL, plusieurs responsables des sections cantonales rédigent un ouvrage « Acheter ou partir », dans lequel ils proposent des solutions juridiques et législatives pour mettre un terme à ces situations<sup>3</sup>.

Dans le canton de Vaud, cette pratique est dénoncée à partir de 1987 : « Les cas de congés-ventes portés à la connaissance [de l'Avloca] montrent que les victimes de ces procédures sont le plus souvent de condition modeste », rapporte alors un membre actif de l'association dans un article du *DAL*<sup>4</sup>. C'est dans le cadre du réseau d'associations structuré par la FRL et de son journal, qui fait un large écho à la campagne de dénonciation des résiliations de baux, que s'inscrit cette initiative. Le texte de l'Avloca reprend en effet, dans les mêmes termes, la proposition du RPSL qui, quelques mois plus tôt, obtenait par voie d'initiative une législation relevant du droit administratif cantonal soumettant à autorisation la vente d'appartements loués<sup>5</sup>. Dans le canton de Vaud, confrontées au dépôt de l'initiative, les autorités cantonales proposent un contre-projet direct sous la forme d'une loi sur l'aliénation des appartements loués (LAAL), à laquelle se rallie l'Avloca. Elle retire donc son

---

<sup>1</sup> C'est à partir de 1983 que l'on recense la dénonciation quasi systématique de cas de « congés-ventes » dans les articles du journal *Droit au logement* d'abord à Genève puis dans les cantons de Vaud, Jura, Neuchâtel et du Valais. Deux numéros consacrent leur dossier à ces questions (voir n° 42 et n° 43 *Droit au logement*, 1983).

<sup>2</sup> « Question de loyer ? » diffusée sur la Télévision suisse romande.

<sup>3</sup> Robert Dupertuis, Christine Jeanmonod, David Lachat et Jacques Micheli, *Acheter ou partir*, Fédération romande des locataires, 1984.

<sup>4</sup> « Halte aux congés-ventes », *Droit au logement*, n° 73, Juillet-août 1988.

<sup>5</sup> C'est en 1983 que le RPSL dépose une initiative « Pour protéger les locataires contre les congés-ventes ». Bien que les autorités politiques lui opposent un contre-projet, l'initiative récolte près de 70% des voix lors du scrutin qui a lieu en mars 1985 (Métrailler, 2018).

initiative au profit de cette législation qui entre en vigueur dès mars 1990<sup>1</sup> et qui atteste ici encore sa capacité à peser sur les rapports de force dans le domaine du logement et de la protection des locataires, en raison de la reconnaissance dont elle est désormais investie dans une arène politique et parlementaire pourtant dominée par les partis bourgeois proches des milieux immobiliers.

### *Freiner les hausses de loyer*

En décembre 1990, l'Avloca dépose sa quatrième initiative. Cette dernière relève de l'application cantonale de la disposition fédérale concernant *la contestation du loyer initial*, alors tout juste acquise dans le cadre de la révision du droit du bail, qui se substitue alors à l'AMSL<sup>2</sup>. L'article 270 CO prévoit qu'en cas de « pénurie de logements », les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie du territoire, l'usage d'une formule officielle lors de la conclusion d'un nouveau contrat, qui informe le locataire du loyer payé par le précédent locataire<sup>3</sup>.

Par conséquent, après être intervenues au niveau fédéral, les associations de locataires poursuivent leur action commune en faisant pression directement sur les autorités cantonales pour obtenir l'obligation de recourir à cette formule officielle dans leur canton<sup>4</sup>. Si dans plusieurs cantons, notamment à Genève et à Neuchâtel, les associations de locataires atteignent cet objectif par la voie parlementaire au moment de l'adoption des dispositions d'application du nouveau droit du bail, l'Avloca – après des tentatives infructueuses de négociation auprès des autorités politiques et des milieux immobiliers – se voit contrainte de lancer une initiative populaire<sup>5</sup>. « Cela prendra le temps qu'il faut, mais la formule officielle au changement de locataires sera obligatoire dans le canton de Vaud, nous en prenons l'engagement », annonce alors Anne Baehler Bech, secrétaire générale de l'association, dans un article du *DAL*, en automne 1990<sup>6</sup>. Déposée en décembre avec l'appui de près de 15'000 signatures, l'initiative « Pour l'utilisation de la formule officielle au changement de locataires » vise à la rendre obligatoire lorsque

---

<sup>1</sup> Loi concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL) du 11 décembre 1989 a pour but « de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché locatif ceux qui répondent à un besoin de la population ».

<sup>2</sup> Code fédéral des obligations, titre huitième, art. 253 à 309.

<sup>3</sup> Pour plus de détail concernant l'article 270 CO, se reporter au chapitre III.

<sup>4</sup> Un dossier publié dans le *DAL* à propos des hausses de loyer intervenant lors du changement de locataire relaye les interventions des associations dans les cantons romands actives sur cette question, soit par la voie parlementaire, soit par celle de l'initiative populaire, comme c'est le cas dans le canton de Vaud. « Dossier : hausses de loyers aux changements de locataires », *Droit au logement*, n° 86, Septembre-octobre, 1990.

<sup>5</sup> « Dossier : hausses de loyers aux changements de locataires », *Droit au logement*, n° 86, Septembre-octobre, 1990.

<sup>6</sup> « Vaud : l'Avloca lance une initiative », *Droit au logement*, n° 86, septembre-octobre 1990.

le taux de logements vacants est inférieur à 1,5% du parc locatif<sup>1</sup>. Largement refusée par le Grand Conseil deux ans auparavant, elle obtient le 7 mars 1993 61,7% de oui, avec de très larges majorités dans les communes de Lausanne, Morges ou Nyon, où l'association compte de très nombreux adhérent·e·s<sup>2</sup>.

Les succès de l'Avloca ne laissent pas sans réaction les milieux immobiliers qui, comme au niveau fédéral, s'organisent sur le territoire cantonal autour de deux associations. L'une assure la défense des propriétaires – Chambre vaudoise immobilière (CVI) –, l'autre celle des professionnel·le·s de l'immobilier (USPI). En réponse à l'encadrement toujours plus important du secteur locatif, ces associations s'organisent afin de bénéficier de relais parlementaires actifs pour promouvoir leurs intérêts dans l'arène politique<sup>3</sup>. Elles y obtiennent du reste plusieurs succès contraignant alors l'Avloca dès le milieu des années 1980 à recourir à l'arme référendaire. À deux reprises, elle s'oppose avec succès par référendum à des lois remettant en cause certaines prétentions des locataires. D'abord en juin 1995, contre un assouplissement de la loi sur l'aliénation des appartements loués (LAAL), l'Asloca Vaud obtient le rejet de la loi à plus de 60%<sup>4</sup>. Puis, une modification législative supprimant la gratuité du Tribunal des baux et loyers est refusée en 2011 par 53,7% du corps électoral<sup>5</sup>.

Par son dynamisme politique, ses succès sur le terrain de la démocratie directe, son activité judiciaire, l'Avloca obtient une réelle reconnaissance auprès des autorités cantonales, et plus largement dans le paysage politique et associatif du canton. Sa capacité à peser sur les rapports de force politique lui permet progressivement de renforcer le statut juridique du locataire, ainsi que la réglementation du secteur locatif au niveau cantonal, dans une configuration initialement peu favorable. Alors que la législation fédérale règle les conditions de

---

<sup>1</sup> « Initiative populaire sous toit », *24 Heures*, p. 3, 20 décembre 1990. D'ailleurs, compte tenu du taux de logement vacant, il faudra attendre 2001 pour que cette formule soit bel et bien rendue obligatoire. « Logements vacants : dix ans de pénurie », *Numerus Courrier statistique*, n° 4, septembre 2011.

<sup>2</sup> « Principaux résultats des votations cantonales », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 8 mars 1993.

<sup>3</sup> Les données sont manquantes pour le début des années 1990. À partir des années 2000, on relève qu'à l'instar des dirigeant·e·s de l'Asloca, les responsables de la CVI effectuent également une carrière politique. Par exemple Philippe Leuba, actuel conseiller d'État PLR depuis 2007 est directeur de la CVI et secrétaire de la FRI de 2005 à 2007. Lors de son mandat de député de 1998 à 2007, il est à l'origine en 2005 de la motion qui vise à supprimer la gratuité du Tribunal des baux et loyers. Olivier Feller, actuel conseiller national PLR, est directeur de la CVI et secrétaire général de la FRI. Lors de son mandat de député au Grand Conseil vaudois de 1998 à 2011, il est secrétaire général de l'USPI dans le canton de Vaud, puis au niveau fédéral. Par ailleurs, les rapports d'activités de l'Asloca Vaud font état de la présence des milieux immobiliers dans les procédures parlementaires (commissions et Grand Conseil) depuis 1972.

<sup>4</sup> « Les locataires gagnent », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 26 juin 1995.

<sup>5</sup> « Gratuit pour les locataires », *Droit au logement*, n° 197, novembre 2011.

résiliation des baux et dans une certaine mesure le montant des loyers, le droit cantonal en fait davantage : il restreint la liberté des bailleurs à effectuer des travaux de rénovation ou à mettre en vente les logements affectés à la location et encadre, par le biais d'une formule officielle, la signature des nouveaux contrats de bail, dans le but de limiter les possibilités de hausse. Du reste, la gestion des immeubles locatifs, ainsi que les comportements relatifs à la vie dans les habitations se voient également soumis à une codification par le biais des RULV. En parallèle, pour s'assurer que le locataire puisse faire valoir ses droits, l'Avloca façonne également les institutions judiciaires en obtenant la mise en place d'un Tribunal paritaire et gratuit en matière de baux et loyers. Par son action, l'Avloca participe ainsi à la régulation du secteur locatif tout en contribuant à un processus de juridicisation des relations entre locataires et bailleurs (Pélisse, 2009, 87).

Cette tendance s'analyse encore plus particulièrement dans le cadre des activités de soutien juridique aux locataires dispensées dès leur constitution par les sections locales et qui se développent parallèlement au renforcement de ce cadre légal. Pensée en continuité de l'activité du comité cantonal, l'aide individuelle aux membres constitue d'un côté le support à partir duquel sont construites les revendications de l'organisation. De l'autre, fonctionnant comme un vecteur d'accès et d'« éducation » des locataires à leurs droits, ces permanences permettent aussi à l'association de s'ériger progressivement en contre-pouvoir face aux propriétaires dans les litiges individuels.

### *Le soutien juridique aux locataires : une activité en continuité de l'action politique*

La situation géographique du canton favorise la constitution de plusieurs associations de défense des locataires éparpillées sur le territoire : c'est d'abord à Lausanne, en 1969, que se crée la première section, puis ce mouvement se poursuit dans plusieurs communes, à Renens, Nyon, Vevey, Montreux, Morges, Yverdon-Bains ou encore Rolle<sup>1</sup>. En 1972, pour agir au niveau politique, ces associations locales, alors au nombre de huit, unissent leurs forces dans une faîtière cantonale. En revanche, elles continuent à s'organiser de manière autonome pour prendre en charge dans leurs communes respectives un service de conseil juridique. S'amorce ici la mise en place d'un « guichet » juridique visant la prise en charge des problèmes que peuvent rencontrer individuellement les locataires. Cette modalité d'action parallèle à la revendication d'une cause dans l'espace public est tout à fait courante dans les organisations militantes, bien que peu analysée par la littérature sur l'action collective (Avanza, Miaz, Péchu, Voutat, 2020). Le MPF, dont s'inspirent directement les membres des sections locales, intervient déjà auprès de ses

---

<sup>1</sup> « Canton de Vaud un et divers », *Droit au logement*, n° 1, février 1975.

membres pour leur permettre de trouver une certaine autonomie face à des problématiques d'ordre juridique ou administratif, tant dans le domaine du travail que celui du logement. Ainsi, c'est dans ce même projet d'émancipation des classes populaires que sont pensées les permanences de l'Avloca. Plus précisément, elles sont conçues comme un élément de « socialisation au droit », comme en témoigne Michel Guenot :

Il y avait quelque part une idée pédagogique, celle d'apprendre aux gens à se défendre par eux-mêmes. En conséquence, à l'origine, l'association ne se substitue pas aux locataires. Nous leur expliquons quelles sont leurs obligations et quels sont leurs droits, en leur indiquant comment les utiliser. Il faut qu'ils apprennent à utiliser leurs droits et cela a toujours été le moteur de ce fonctionnement, c'est-à-dire de former des citoyens conscients et impliqués.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Dans la perspective du « guichet » juridique mis en place dans les sections locales, les locataires obtiennent, en échange d'une cotisation annuelle<sup>1</sup>, des conseils gratuits en matière de bail sur la base de l'AMSL fraîchement entré en vigueur. Ces conseils sont dispensés par des militant·e·s, membres des comités de section, plusieurs soirées ou demi-journées par semaine. Si les locataires sont soutenu·e·s dans leur démarche, les personnes qui les renseignent ne se substituent pas à elles dans la conduite des litiges et procédures. Les locataires sont encouragé·e·s en effet à entreprendre eux-mêmes les premiers courriers et échanges avec leur propriétaire, ainsi qu'à mener la négociation dans les instances de conciliation introduites par l'AMSL dès 1972. Pour s'assurer du bon déroulement des audiences, les militant·e·s des sections investissent ces instances paritaires et sont en contact régulier avec les préfet·e·s qui les président. C'est uniquement dans un deuxième temps, si le conflit se transforme en litige impliquant des démarches à entreprendre dans le cadre d'une procédure judiciaire, que l'association externalise le soutien aux locataires en les mettant en contact avec un·e avocat·e proche de l'association, souvent engagé·e au comité cantonal. Cependant, durant ces premières années, le coût de telles procédures limite considérablement le nombre des affaires portées en justice. Du reste, parallèlement aux conseils individuels qui sont délivrés dans les sections locales, la défense collective des locataires est également pensée à ce niveau, comme en atteste ces quelques lignes du premier *Guide du locataire* publié en 1981 par la FRL :

---

<sup>1</sup> Les montants des cotisations varient selon les sections locales. Pour la section de Lausanne, en 1970 la cotisation s'élève à 8 francs par année, elle augmente ensuite régulièrement 15 francs en 1975, 18 francs en 1980, 28 francs en 1985, 32 francs en 1990, 28 francs en 1995, 45 francs en 2000, 51 francs en 2005, 55 francs en 2010 et aujourd'hui 60 francs. « Liste des cotisations par section », Asloca-Lausanne, 2015.

C'est au niveau des sections locales que s'opère la défense individuelle et collective des locataires. Dans toute la mesure du possible, les locataires sont invités à se grouper par immeuble, ou par quartier, afin de développer leur esprit de solidarité et d'assurer l'efficacité de leur action.

*Guide du locataire*, « Les associations cantonales et locales », p.37, 1981

L'inscription du guichet juridique dans la continuité de l'action et des projets politiques menées par les sections locales s'explique en grande partie par une faible division du travail associatif. En effet, ce service de soutien aux membres est rendu possible par l'engagement non rémunéré de nombreuses personnes, souvent membres des comités de section. La structuration de ces associations à l'issue de la mobilisation portée par le MPF et leur éparpillement sur le territoire cantonal ont contribué à la promotion d'un militantisme juridique assuré pour l'essentiel par des personnes non rémunérées et sans formation juridique préalable, mais qui se sont familiarisé·e·s « sur le tas » avec le droit du bail. Ancré·e·s dans la vie locale, ils·elles se caractérisent par un fort attachement à la cause des locataires construit en partie dans les mobilisations autour des revendications pour « un droit au logement » ou dans un engagement politique antérieur. À l'image des membres fondateurs des sections locales<sup>1</sup>, la plupart des militant·e·s de l'Avloca ne sont pas juristes. Même si les sections cherchent également à recruter des personnes au bénéfice d'une formation universitaire en droit, les compétences juridiques ne sont pas un critère déterminant, l'intention initiale de ne pas confiner le guichet à une fonction purement assistancielle amenant à privilégier des profils militants. À côté de leur participation aux comités des sections, voire au comité cantonal, les personnes assumant le conseil juridique aux locataires s'investissent également dans les instances de conciliation ou prennent en charge les tâches administratives et organisationnelles inhérentes au fonctionnement associatif : tenue du fichier des membres, gestion des séances et de l'organisation des consultations juridiques.

Ce profil « militant » sur lequel repose ce mode de fonctionnement caractérise les membres des comités de section pendant les deux premières décennies de l'association. Il se traduit pour certains d'entre eux·elles par un engagement « de toute une vie »<sup>2</sup>, relève Catherine Pralong, membre du comité de l'Asloca Vaud et militante de longue date à la section de Vevey, dans lequel « on n'a jamais compté nos heures » soulève Roland Rufer, consultant depuis 1980. Ces engagements au sein de l'association peuvent être qualifiés de « vocationnels », dans la mesure où ils font preuve d'un investissement quasi total envers l'association, qui suppose « l'idée de mission, de service à la collectivité, de don de soi et de désintéressement »

---

<sup>1</sup> Par exemple, Jean Queloz fondateur de la section de Lausanne, a une formation de coiffeur, Éric Voruz de celle de Morges est postier, Adrien Bavaud de Vevey est décorateur.

<sup>2</sup> Roland Rufer, entretien, septembre 2013.

(Sapiro, 2007, 5). Ici la notion de vocation n'implique pas l'absence de rétributions symboliques et matérielles qui sont souvent générées par l'activité militante elle-même et qui la stimule en retour (Gaxie, 1977, 2005). C'est d'ailleurs ce qu'atteste la transformation de certaines fonctions non rémunérées dans des postes salariés, Comme le montrent les parcours associatifs de Catherine Pralong et Roland Rufer, ainsi que celui d'un certain nombre de personnes qui participent encore activement à la vie de l'association au moment de l'enquête et sur lesquelles il convient de revenir.

Leur profil et leur trajectoire au sein de l'association sont révélateurs de l'existence d'une génération de militant·e·s qui a contribué à l'existence de cette organisation particulière du travail associatif, où se mêlent les activités politiques et celles qui relèvent du soutien individualisé aux membres, celles-ci étant toutefois progressivement salariées par les sections. C'est par exemple entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 que Catherine Pralong, Roland Rufer et Alain Stadline s'engagent dans l'association. Catherine Pralong est infirmière et c'est en militant au PS qu'elle rencontre le président de la section de Vevey, qui la sollicite pour venir renforcer l'association, notamment pour tenir les permanences où sont assurées les consultations juridiques :

J'ai rencontré Adrien au PS et il cherchait des bénévoles prêts à s'engager et moi je cherchais quelque chose à faire. Il n'y avait pas longtemps que j'étais naturalisée et j'étais toute contente de pouvoir m'engager dans la vie politique et associative. Je suis venue au début pour aider son épouse qui tenait le fichier. Et très rapidement dans le courant de l'année, non seulement j'ai aidé son épouse à s'occuper du fichier, mais j'ai commencé à assister aux consultations pour me former pendant une année en tout cas. Puis enfin, j'ai commencé à donner des consultations plusieurs soirs par semaine.

Catherine Pralong, entretien, mars 2017

L'apprentissage « sur le tas » des compétences nécessaires à la défense individuelle des locataires correspond également à l'expérience vécue par Alain Stadline et Roland Rufer. Tous deux travaillaient dans le domaine de la mécanique avant de faire progressivement de leur activité non rémunérée une activité salariée. Militant au PS et employé comme constructeur de machines, Alain Stadline s'approche de la section d'Yverdon lorsqu'il est nommé « assesseur-locataire » à la commission de conciliation du district d'Orbe où il habite. C'est en cherchant à se former à sa nouvelle fonction que les responsables de la section le sollicitent pour suivre, puis dispenser seul des consultations auprès des locataires. Au début des années 1980, il postule à un poste de consultant à mi-temps qui se crée dans la section de Lausanne. L'emploi dans le monde industriel qu'il occupe « par défaut » ne lui a jamais vraiment plu et c'est l'occasion pour lui de « réapprendre un métier »,

mais cette fois-ci en adéquation avec ses idées<sup>1</sup>. Par la suite, il occupe également la fonction salariée de secrétaire général de la section de Lausanne et participe durant de nombreuses années au comité cantonal.

Quant à Roland Rufer, il entre en contact avec la section de Renens suite à un litige portant sur une hausse de loyer, qui l'amène progressivement à s'engager durablement dans l'association, d'abord de manière « bénévole », puis en y étant salarié. Son implication dans le travail associatif illustre bien les contraintes auxquelles les sections sont exposées pour répondre aux sollicitations des membres toujours plus nombreux<sup>2</sup>, mais aussi pour participer aux activités du comité. Ces contraintes favorisent peu à peu une certaine salarisation du travail militant qui se réalise, comme l'atteste le témoignage de Roland Rufer, en fonction des besoins des sections locales.

Après avoir saisi seul la commission de conciliation, les membres de la section ont trouvé que je m'étais bien débrouillé. On m'a demandé si je ne voulais pas devenir membre du comité et apprendre ce travail en assistant aux consultations sans rendez-vous de l'époque offertes par les bénévoles de Renens. J'ai accepté. Je suis entré au comité et puis progressivement j'ai assisté aux consultations le lundi soir. Comme j'étais indépendant, je donnais une demi-journée de mon temps. C'était le jeudi après-midi que je passais avec le pro de l'époque, qui était juriste. Puis les sections cherchaient un appui supplémentaire et j'ai progressivement abandonné mon activité d'indépendant pour prendre un poste de secrétaire itinérant.

Roland Rufer, entretien, septembre 2013

L'activité de conseil juridique auprès des locataires n'est qu'un aspect de cet engagement « corps et âme » pour les locataires, comme l'évoque Roland Rufer<sup>3</sup>. En effet, ces militant·e·s cumulent plusieurs fonctions au sein et en dehors de l'association. Ils et elle sont assesseur·e·s à la commission de conciliation et au Tribunal des baux, participent aux instances politiques de l'association dans les sections et au niveau cantonal, parfois au niveau régional ou national, rédigent des articles dans le *DAL* ou encore portent en grande partie le fonctionnement des permanences de certaines sections. C'est le cas de Catherine Pralong qui, bien qu'elle ait toujours poursuivi une activité rémunérée dans le domaine médical, gère depuis près de 20 ans les consultations juridiques de la section de Vevey :

Catherine Pralong : Cela fait de nombreuses années que je m'occupe de la direction de la section. Je prends en charge son fonctionnement quotidien. C'est-à-dire que je m'assure que les consultations soient dispensées, que les locataires aient payé leur cotisation, je fais le lien avec les avocats, je m'assure que nous avons assez

---

<sup>1</sup> Alain Stadline, entretien, octobre 2013.

<sup>2</sup> L'évolution globale du nombre de membres est présentée dans la section suivante.

<sup>3</sup> Roland Rufer, entretien, septembre 2013.

de bénévoles, je trouve si besoin de nouveaux consultants, etc. Moi j'appelle cela direction, mais ça peut être secrétaire générale.

Marie : Et tu as pu gagner ta vie avec cette activité ?

Catherine Pralong : Ah non, non ! Au début je touchais un défraiement de 1'500 puis 3'000 francs. Depuis quelques années le comité a décidé de passer à 10'000 francs. C'est donc 10'000 francs par année on s'entend bien ! Mais cela ne me permet pas de vivre. J'ai un autre travail à côté. Je dois dire que je porte beaucoup, mais comme le faisaient tous les présidents avant. Je veux dire, nous étions engagés à fond ! Nous faisons tout à fond ! C'était le cas de Bernard à Yverdon, de Maria à Montreux. Donc à l'époque nous nous engageons pour la vie.

Catherine Pralong, entretien, mars 2017

Bien que les sections puissent compter sur des forces militantes pour organiser et dispenser les consultations juridiques, le nombre toujours plus important de sollicitations implique une progressive rémunération des activités bénévoles, en particulier celles relatives aux consultations organisées dans les permanences. La section de Lausanne, qui a déjà près de 6'500 membres en 1975, en compte près du double en 1985. Cette progression est également significative dans les plus petites sections : à Vevey et à Morges, on compte respectivement 1'300 et 600 membres en 1975. Dix ans plus tard, ce sont 2'200 et 1'100 locataires qui sont susceptibles de faire appel aux structures bénévoles de ces deux sections. Le recrutement de permanent·e·s se fait d'abord dans le cercle militant. Ainsi, la connexion entre l'action politique et la défense individuelle des membres est favorisée par cette organisation spécifique du travail associatif qui se maintient au fil des années, comme en témoigne Michel Guenot :

Lausanne a eu rapidement des consultants entre guillemets professionnels, c'est-à-dire salariés, mais ce n'était pas non plus des juristes. Et dans toutes les sections locales, c'était la même chose, des membres du comité local s'étaient formés sur le tas et ils donnaient des consultations. Et puis, nous étions en contact avec des avocats qui pouvaient dépanner quand il y avait des problèmes un peu plus pointus. Au niveau du comité cantonal, nous parlions aussi beaucoup de cas particuliers. Chaque section amenait ses problèmes : « On ne sait pas comment faire, parce qu'il y a cette gérance qui fait cela, est-ce que c'est légal ou pas ? ». Au final, en plus de parler de politique générale liée au logement, nous avions un moment que l'on consacrait aux difficultés que les uns et les autres rencontraient.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Dans ce contexte, le comité cantonal est conçu comme un lieu de formation et d'échanges à propos des pratiques des bailleurs et des milieux immobiliers, mais aussi de mise en commun des problèmes juridiques rencontrés dans les permanences ou des expériences menées dans l'arène judiciaire. Comme en

témoignent les actions entreprises par le comité cantonal sur le terrain politique, cette dynamique a favorisé la construction de revendications centrées plus spécifiquement sur les aspects juridiques conduisant à améliorer le contenu du droit ou les conditions de sa mobilisation.

Au final, le « développement associatif [dans lequel] les bénévoles s'épuisent face à une tâche qui s'accroît » (Dussuet et Flahault, 2010, 41) impose peu à peu le recours à la salarisation des consultant·e·s, comme en atteste les modalités d'engagement salarié de Roland Rufer et d'Alain Stadline. Ce changement implique un nouveau système de reconnaissance fondé sur le salariat et l'établissement d'un contrat de travail, ainsi que sur l'acquisition de qualifications définies par l'appropriation de savoirs et savoir-faire permettant la réalisation du travail attendu (Dussuet et Flahault, 2010, 37). Une salarisation qui, on le voit dans le discours de ces derniers et dernière, n'affectent pour autant pas le rapport « vocationnel » qu'ils et elle entretiennent à leur engagement au sein de l'association, dans la mesure où le travail devient en quelque sorte la mesure de la valeur de l'engagement, il est en lui-même sa propre récompense. C'est aussi ce qu'observe Olivier Fillieule, Vanessa Monney et Hervé Rayner à propos du métier de syndicaliste en Suisse. En reprenant les analyses de Pierre Bourdieu sur le champ artistique, ils et elle soulignent que la vocation qui se trouve au cœur de l'engagement syndical fonctionne comme « 'une économie inversée' dans laquelle le travail ne vise pas à garantir un revenu, mais au contraire une activité dont le prix est justement de pouvoir l'exercer » (Fillieule, Monney et Rayner, 2019, 187) (Bourdieu, 1992). Ainsi, bien que salarié·e·s, le rapport à leur métier est marqué par une morale du désintéressement et du dévouement à la cause.

Toutefois, sous l'effet d'une constante augmentation des sollicitations au sein des permanences juridiques et d'une judiciarisation accrue des litiges avec les propriétaires, s'opère progressivement un retrait de la dimension militante et politique du dispositif de guichet au profit d'un processus de professionnalisation croissante de l'organisation, qui se manifeste dans la division du travail associatif ainsi que dans le profil des salarié·e·s. Ces deux changements contribuent à transformer durablement les fonctions de l'assistance juridique initialement conçues dans le projet de l'association. Selon Annie Dussuet et Érica Flahaut, les notions de salarisation et de professionnalisation sont à distinguer dans la mesure où la seconde implique un système de reconnaissance qui va au-delà de la seule rémunération matérielle, mais implique aussi « la reconnaissance, par l'ensemble social, de l'exclusivité à exercer et de la légitimité à réguler une activité dans un domaine déterminé » (2010, 36). Par ailleurs, comme on le verra par la suite, ce mouvement s'accompagne également du renforcement d'une logique gestionnaire et entrepreneuriale dans l'organisation du travail associatif, « [qui] associe compétence, invention et création comme vecteur de transformation et conduit, en matière associative, à valoriser surtout l'action et l'efficacité aux dépens de la

formation du militant, du prosélytisme ou de la lutte idéologique » (Barthélemy, 2000, 248). Ce changement des préoccupations s'opère dans de nombreuses associations et plus largement, selon Maude Simonet, dans les activités politiques (associatives, partisans, syndicales et gouvernementales). Il se traduit par la reproduction des usages et des normes propres aux grandes entreprises dans la prise en charge des questions sociales (Simonet, 2010).

## **Section 2 : les ressorts et effets de la professionnalisation des guichets juridiques de l'Asloca Vaud**

Par ses actions, l'Asloca contribue à déplacer peu à peu la cause des locataires de l'arène politique vers l'arène judiciaire. Ce déplacement n'est pas sans effet sur ses modalités d'action, dont fait partie le dispositif de guichet mis en place par les sections locales. En effet, de nouvelles contraintes affectent à plusieurs niveaux l'association qui, pour y répondre, passe progressivement d'un mode de fonctionnement « militant » à un mode « professionnel ». Cette deuxième section vise à rendre compte des ressorts de cette transformation ainsi que des effets qu'elle produit sur l'organisation. D'abord, j'analyse les deux contraintes principales auxquelles sont soumis les services juridiques, pour ensuite présenter la manière dont ces dernières affectent l'organisation et la division du travail associatif, le profil des salarié·e·s de l'association, ainsi que les fonctions attribuées aux prestations délivrées dans les permanences juridiques.

### *Le guichet juridique face aux contraintes du droit*

#### *Une augmentation continue du nombre de sollicitations*

Le projet politique initial d'éducation au droit assigné aux permanences dans les sections se heurte à plusieurs difficultés qui affectent plus largement l'organisation puis le rôle du soutien juridique dans l'association. Première difficulté constatée, la progression continue du nombre de membres. Ce phénomène va de pair avec une intensification des sollicitations des services juridiques. En effet, entre 1980 et 1995, les effectifs de l'association augmentent de plus de la moitié, passant de 16'730 à 34'330 membres<sup>1</sup>. Cette progression considérable se poursuit jusqu'à aujourd'hui, bien que j'observe à partir de 2010 une stagnation, voire parfois une légère

---

<sup>1</sup> Rapport d'activité de l'Asloca Vaud. Archives non classées de l'Asloca Vaud (1975 à 2016).

diminution des effectifs dans les sections de Lausanne et Vevey (*cf.* Tableau 12 et 13).

Tableau 12 : Progression du nombre de membres de la section de Lausanne, 1975-2015 (source : Asloca Vaud).

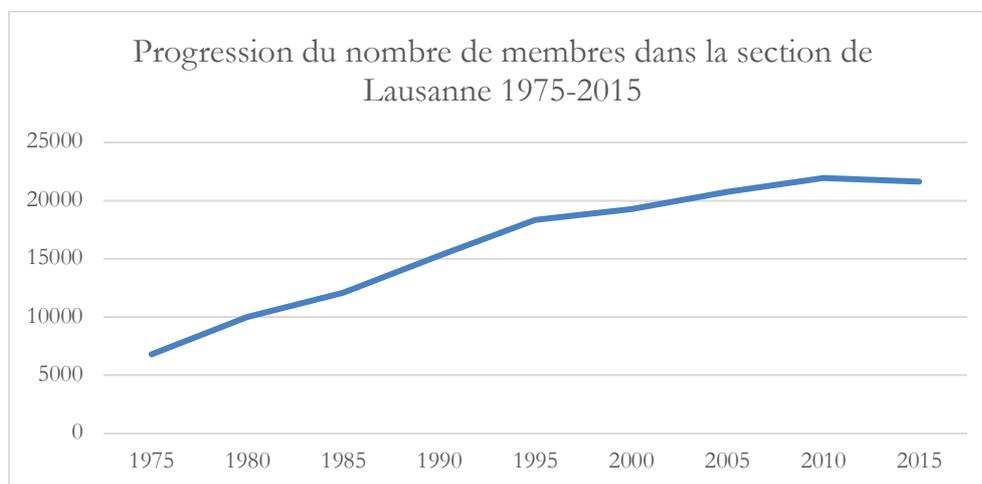
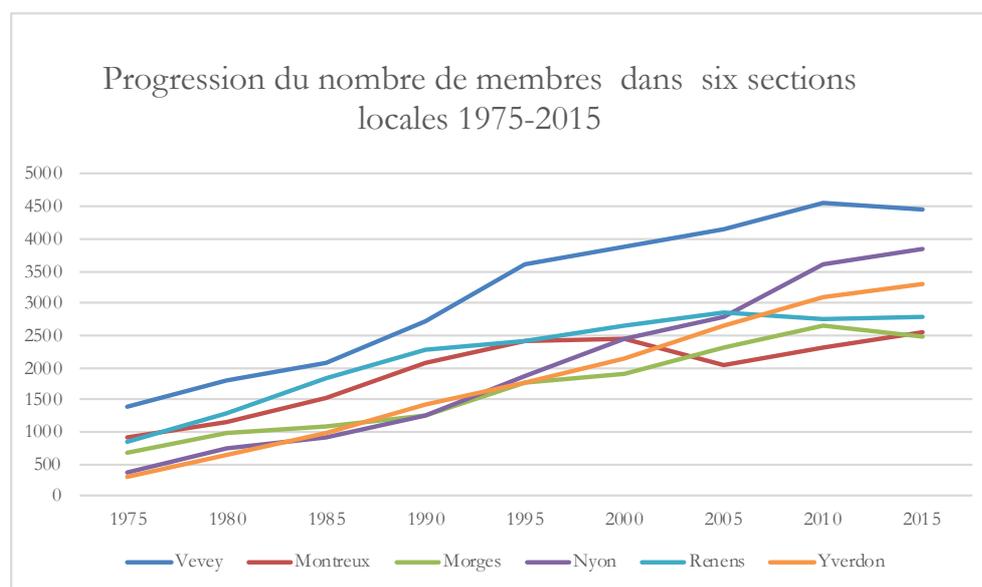


Tableau 13 : Progression du nombre de membres des six sections locales, 1975-2015 (source : Asloca Vaud).



Plusieurs éléments expliquent cette constante augmentation des membres. Tout d'abord par leurs activités politiques, les associations de locataires acquièrent toujours plus de visibilité et de reconnaissance dans l'espace public au niveau fédéral et sur le plan cantonal. Soucieuses de leur développement, elles organisent des campagnes d'adhésion régulières dont le but est de recruter de nouveaux membres. Parallèlement, la conjoncture économique de la fin des années 1980, qui

affectait particulièrement le montant des loyers, a favorisé l'adhésion des locataires cherchant en grand nombre à contester les hausses qui les touchaient régulièrement. Dès lors, durant plusieurs années, les sections font face à une augmentation massive de la demande de services juridiques, comme en témoigne le *DAL* ainsi que la presse régionale qui se fait l'écho de ce développement associatif :

Plus de 3'000 consultations données par les quatre permanents de la section lausannoise de l'Asloca, une campagne tout ménage permettant l'adhésion de plus de 1'000 membres portant à 17'983 le nombre d'adhérents à la section lausannoise, voilà qui ne manifeste pas vraiment une situation de détente pour les locataires lausannois.

« Assemblée générale de l'Avloca. Abandon du sigle familial », *24 Heures*, 30 mars 1992

Face à cette augmentation des sollicitations que l'association contribue également à susciter par la promotion de sa cause, les sections investissent des ressources importantes pour répondre aux problèmes individuels des locataires, soit en recrutant de nouveaux bénévoles, soit en ouvrant de nouveaux postes salariés dans le but d'augmenter l'offre de ses prestations juridiques<sup>1</sup>.

#### *Les ressorts d'une sophistication du droit du bail*

Une seconde difficulté, qui se révèle dès l'adoption de l'AMSL, tient au fait que la défense juridique ne se réduit pas à la délivrance d'un simple conseil, mais implique souvent des démarches nécessitant des connaissances, voire des compétences techniques dont les locataires sont généralement dépourvus. Dans de nombreux cas, en raison des capacités souvent limitées du·de la locataire à assumer lui·elle même sa propre défense sur la base des seules informations obtenues lors d'une permanence, les consultant·e·s sont alors amenés à se substituer à lui·elle et à se charger du litige, parfois même pour la rédaction d'un courrier.

Cette difficulté à maintenir l'objectif initial de l'organisation de ne pas se substituer aux bénéficiaires est commune à de nombreuses organisations pourvoyeuses de services. Elle affecte plus ou moins le rapport entre les organisations et ses bénéficiaires. Charles Berthonneau montre par exemple comment, au sein des Unions Locales de la CGT, la confrontation des

---

<sup>1</sup>« Difficultés croissantes pour les locataires. Nos permanences débordées », *Droit au logement*, n° 78, Mai 1989 ; « Avloca Vevey et la Tour de Peilz : Voie professionnelle », *24 Heures*, 8 mars 1991 ; « La Riviera submergée par l'accroissement des adhésions », *24 Heures*, 26 mars 1992 ; « Débordée, l'Asloca cherche des remèdes à une situation du logement toujours très tendue », *24 Heures*, 8 février 1992 ; « 63'000 locataires aux aguets », *24 Heures*, 7 mai 1992.

permanent·e·s à une population ayant peu de compétences administratives et souvent en situation de détresse transforment leur travail de défense juridique en un travail « d'assistante sociale » (Berthonneau, 2020). Sans pour autant que ce rôle se généralise, dans un nombre croissant de situations, il s'avère en revanche nécessaire d'accompagner les locataires en commission de conciliation, ne serait-ce que pour s'assurer de l'application des dispositions légales par les préfet·e·s<sup>1</sup>. Notables locaux pour la plupart, ceux·celle-ci manifestaient en effet une faible maîtrise de la matière juridique au moment de la mise en place de cette instance administrative. Leur profil constituait alors un obstacle supplémentaire à la mobilisation des droits des locataires et a progressivement imposé la présence d'un ou d'une consultant·e Asloca, comme en témoigne Alain Stadline<sup>2</sup> :

Quand j'ai commencé, l'accompagnement des locataires en commission était encore une exception. Petit à petit, nous nous sommes mis à le proposer. Puis nous avons fait le constat que d'envoyer les gens seuls, c'était les envoyer « au casse-pipe », c'est pourquoi nous avons changé nos pratiques et nous le proposons de plus en plus systématiquement.

Alain Stadline, entretien, octobre 2013

De surcroît, tout litige soumis à la commission de conciliation est susceptible de se poursuivre devant une instance judiciaire, au tribunal des baux et loyers, puis sur recours à la Cour civile du Tribunal cantonal voire pour les affaires les plus litigieuses jusqu'au Tribunal fédéral. Si, comme je l'ai montré plus haut, la procédure en première instance reste encore relativement accessible (en raison de sa gratuité et du fait que la juridiction est spécialisée dans le domaine du droit du bail), ce n'est plus le cas devant les instances supérieures, qui requièrent une maîtrise du droit dont seul·e·s des professionnel·le·s peuvent vraiment disposer. Pour ces différentes raisons, les consultant·e·s sont parfois conduits à mener des démarches allant bien au-delà du simple conseil juridique, pour se muer en véritables « intermédiaires du droit » (Spire et Weidenfeld, 2009, 77) des locataires, ou en sollicitant des avocat·e·s externes spécialisé·e·s dans le droit du bail, qui disposent

---

<sup>1</sup> La préfète ou le préfet dans le canton de Vaud est un·e magistrat·e qui représente le Conseil d'État dans son district auprès des autorités communales et de la population. Ils·elles sont nommés par le Conseil d'État et leur parcours se caractérise par un fort encrage dans la politique locale et régionale. Ils·elles sont nombreux·ses·x à avoir exercé la fonction de syndic et à être affilié à un parti politique. « L'État recrute ses préfets de manière confidentielle *24 Heures*, le 17 juillet 2015.

<sup>2</sup> Ainsi, la formation des assesseur·euse·s locataires des commissions de conciliation est un enjeu important pour les comités de section locales. Par ailleurs, le comité cantonal interpelle régulièrement les autorités cantonales à propos des dysfonctionnements, mais aussi des disparités de pratiques dont les militant·e·s sont témoins, surtout dans les premières années d'application de l'AMSL.

des qualifications et de l'aptitude technique à conduire un procès, lorsque les litiges soulèvent des questions juridiques complexes.

La diversification et l'extension des activités des sections locales s'expliquent aussi par le fait que le soutien juridique est tributaire de la « sophistication » croissante du droit du bail, phénomène particulièrement contraignant pour le dispositif d'émancipation individuelle des locataires par le droit. Ce processus, qui est également analysé par Jonthan Miaz (2017) dans le domaine de l'asile<sup>1</sup>, se caractérise par le fait que la matière juridique se complexifie sur le fond et dans la technicité des procédures, sous l'effet des usages répétés de l'arène judiciaire par les associations de défense des migrant·e·s et donc, corrélativement, de l'extension de la jurisprudence rendue par le tribunaux, dont la maîtrise s'avère alors indispensable dans la conduite des litiges. Un phénomène analogue peut être observé dans le domaine du droit du bail, marqué par un essor considérable de sa dimension jurisprudentielle, qui s'accompagne d'une extension impressionnante de la doctrine juridique d'origine savante. On peut mesurer cette sophistication du droit du bail aux innombrables arrêts, parfois dits de principe, rendus par le Tribunal fédéral dans cette matière depuis les années 1970<sup>2</sup>, ou encore aux milliers de pages des ouvrages de doctrine qui commentent la petite cinquantaine d'articles codifiés dans le CO<sup>3</sup>.

En effet, bien que l'activité de conseil aux locataires nécessite, dès sa mise en place, des compétences spécifiques impliquant un coût d'entrée relativement important pour les bénévoles, ce dernier va considérablement s'accroître au fil des années. Ainsi, lors des premières années d'activité dans les « guichets » des sections, les consultant·e·s s'appuient sur l'AMSL, un texte qui institue une matière juridique encore inédite à bien des égards, dont de nombreuses notions restent encore à déterminer. La judiciarisation croissante des litiges entre locataires et bailleurs, qui s'opère à travers les permanences juridiques de l'Asloca et à laquelle doivent aussi répondre les propriétaires et autres agents immobiliers, contribue à une véritable

---

<sup>1</sup> Plus largement, sous l'effet d'un double processus de juridicisation des pratiques et de judiciarisation des conflits, de nombreux secteurs du droit faisant l'objet d'investissements militants ou associatifs (droit du travail, droit des assurances sociales ou encore droit de la consommation) sont également tributaires d'une sophistication croissante de la matière juridique.

<sup>2</sup> Voici quelques indications concernant le nombre d'affaires en droit du bail traité par le Tribunal fédéral entre les années 2018 et 1970 (rapporté au nombre d'affaires liquidées en droit privé/dans l'ensemble des matières). En 2018, 178 affaires liquidées (2043/8040), en 2010 210 affaires liquidées (1870/7424), en 2000 70 affaires liquidées (1186/5327), en 1990 98 affaires liquidées (999/4252), en 1980 données manquantes, en 1970 25 affaires introduites sur 470 en droit privé. Rapport de gestion du Tribunal fédéral, 2018, 2010, 2000, 1990, 1970.

<sup>3</sup> À titre d'exemple, alors que la première édition de l'ouvrage de David Lachat *Le nouveau droit du bail*, paru en 1990 se compose d'une centaine de pages, *Le Bail à Loyer*, dans sa dernière édition de 2019 » en compte plus de mille, indice tout à fait significatif de ce processus de sophistication d'un domaine du droit qui, en effet, génère une jurisprudence particulièrement abondante et controversée sur bien des aspects.

professionnalisation de ce domaine du droit, avec ses spécialistes, magistrat·e·s et avocat·e·s ou encore universitaires très tôt investis dans des cours et séminaires participant à l'émergence d'une véritable doctrine juridique en cette matière.

C'est aussi l'occasion pour les associations de défense des locataires et des propriétaires de prendre activement part au travail d'interprétation des nouvelles règles juridiques en organisant parallèlement à la défense de cas individuels des formations ou participant à la rédaction de la doctrine. Dans le cas de l'Asloca, c'est d'abord dans un esprit d'éducation des locataires à leurs droits qu'est réalisé ce travail, comme l'attestent les nombreux articles du *DAL* consacrés à des conseils pratiques. C'est également dans cet esprit que la FRL publie en 1981 déjà la première édition du *Guide des locataires*, ouvrage de vulgarisation conçu dans la perspective d'une socialisation au droit du logement (cf. Encadré 4.2). Plus tard, l'association contribue également à l'émergence d'une réflexion savante sur le droit du bail, en publiant plusieurs commentaires pratiques, dont *le Nouveau droit du bail*, ouvrage de référence dans les années 1990, y compris pour les professionnel·le·s, magistrat·e·s ou avocat·e·s, puisqu'il est publié l'année même de l'entrée en vigueur du nouveau droit du bail<sup>1</sup>. Cet effort « doctrinal » se déploie principalement sous l'influence de la section genevoise de l'Asloca. Celle-ci comprend de nombreux avocat·e·s, dont David Lachat pour qui, affirme-t-il en entretien, « l'une des faiblesses de l'organisation est le manque de réflexion juridique et de base scientifique »<sup>2</sup>. De leur côté, les milieux immobiliers ne sont pas en reste. Ils contribuent également à ce processus en organisant des formations juridiques à l'intention des professionnel·le·s de l'immobilier, puis en publiant une revue jurisprudentielle *Les cahiers du bail*<sup>3</sup>.

**Encadré 4.2. Avant-propos de la première édition du *Guide du locataire* : entre socialisation au droit et politisation du droit**

« Le présent guide est essentiellement un ouvrage pratique, destiné à tous les locataires. Les auteurs se sont donc efforcés de le rédiger dans un langage qui le rende accessible à tous ceux qui, en leur qualité de juges, de membres des commissions de conciliation, de fonctionnaires des offices cantonaux du logement, d'avocats, de secrétaires d'organisations de locataires – et pourquoi pas, de bailleurs ou de régisseurs ! – sont professionnellement confrontés aux problèmes du logement. Il n'était donc pas possible d'esquiver des problèmes tels que la calculation du loyer, qui ne se prêtent guère à la simplification, et qui doivent être traités avec beaucoup de rigueur. Pour la même raison, l'ouvrage contient de nombreuses références de doctrine et de jurisprudence, qui ne sont évidemment

<sup>1</sup> Cette question est déjà traitée au chapitre II.

<sup>2</sup> David Lachat, entretien, novembre 2016.

<sup>3</sup> *Les cahiers du bail*, Chambre vaudoise immobilière, premier numéro 1992.

pas utiles à celui qui recherche avant tout des conseils pratiques. La place donnée à ceux-ci nous permet cependant d'espérer que chaque lecteur trouvera dans le guide du locataire une réponse aux questions qui le préoccupent.

La publication du guide intervient au moment où la Fédération suisse des locataires – à laquelle est rattachée la Fédération romande des locataires – lance une nouvelle initiative populaire pour la protection des locataires. Par ailleurs, le Conseil fédéral a entrepris des travaux préparatoires en vue de la révision du titre huitième du Code des obligations consacré au contrat de bail.

C'est dire que le droit en vigueur, tel qu'il est expliqué dans le guide, ne correspond pas au droit désirable. Nous avons cependant renoncé à y exposer ce qui devrait être, nous bornant à décrire ce qui est, pensant que le caractère insuffisant de la protection des locataires ressortait de chaque page de cet ouvrage. En ce sens, le guide se veut aussi un stimulant pour l'amélioration du droit positif.

[...]

Bernard Ziegler, Président de la Fédération romande des locataires

Ce phénomène de sophistication se manifeste alors par le développement doctrinal et académique du droit du bail. Depuis 1980 déjà, soit peu après l'adoption de l'AMSL, l'Université de Neuchâtel organise un séminaire consacré à l'évolution jurisprudentielle du droit du bail, qui réunit les experts et praticiens de ce domaine. La contribution régulière de quelques personnalités, tant du côté des locataires que des bailleurs, manifeste la dimension à la fois pratique et conflictuelle de cette matière. La faculté de droit neuchâteloise en a du reste fait l'une de ses spécialités, publiant régulièrement des commentaires pratiques et des articles de doctrine, ainsi qu'une importante base de données de la jurisprudence<sup>1</sup>, organisant un enseignement universitaire ou produisant des thèses de doctorat.

Par la multiplication de leurs activités dans le champ judiciaire, les associations ont ainsi contribué à y déplacer la cause des locataires, un rôle qui est d'ailleurs revendiqué par une partie des avocats impliqués dans le travail associatif au cours de la période charnière qu'a représentée la mise en place de l'AMSL, comme en témoigne Jacques Micheli :

Mis à part les combats sur le plan du droit fédéral et cantonal, il y a toute la bataille au Tribunal fédéral qui était aussi importante. Nous avons eu avec les collègues

---

<sup>1</sup> Pour une présentation complète des activités de la faculté de droit de Neuchâtel en matière de bail à loyer voir <https://bail.ch/bail>.

genevois des arrêts de principe importants qui ont ensuite beaucoup influencé la mise en œuvre du droit fédéral. Pour savoir comment calculer le loyer ? Qu'est-ce qu'un loyer abusif ? Qu'est-ce qu'un rendement excessif ? Ce sont des éléments essentiels de la pratique. Nous avons eu la chance d'avoir au Tribunal fédéral, à l'époque, un juge fédéral Jean Jacques Leu qui était socialiste et qui s'est battu pour faire avancer cette matière dans un sens favorable aux locataires.

Jacques Micheli, entretien, octobre 2015

Les désaccords majeurs entre locataires et propriétaires tels qu'ils se sont cristallisés dans l'arène parlementaire à l'occasion de l'adoption de l'AMSL, puis lors des révisions successives du droit du bail, se sont donc très tôt déplacés sur le terrain judiciaire. Ainsi en est-il de la question fort complexe et politiquement sensible de la fixation des loyers, déjà traitée dans la partie précédente, par rapport à laquelle la loi mentionne, comme du reste dans l'AMSL<sup>1</sup>, des critères antagonistes : « ne parvenant pas à départager les partisans des loyers fondés sur les coûts et ceux des loyers fondés sur le marché, le législateur a retenu simultanément les deux groupes de critères » (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 674). En effet, les articles 269 et 269a CO énumèrent différents critères de fixation du loyer qui sont en tension entre les uns et les autres. D'un côté, la méthode de fixation des loyers en fonction des coûts « visent à déterminer si le bailleur ne retire pas de son investissement personnel un rendement exagéré, aux dépens du locataire. Le loyer est apprécié en fonction du rendement qu'il procure au bailleur ». De l'autre, la méthode comparative détermine le loyer « en fonction de la loi de l'offre et la demande. Le loyer est apprécié par rapport à la valeur de la chose louée » (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 675). Il résulte de cette contradiction une certaine incertitude juridique qui renforce l'influence des juges. Elle se manifeste notamment dans une application fortement différenciée de cette disposition entre la Suisse alémanique et romande où les juridictions ont surtout pratiqué la méthode de calculs de rendement au détriment de celle dite du marché (Biéler et al., 1993) (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 454). En ce sens, on assiste à un mouvement de politisation de l'arène judiciaire comme en atteste le rapport d'activité du Tribunal fédéral face à cette problématique, en 1981 déjà :

L'application de l'arrêt fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif révèle régulièrement le caractère lacunaire, et sur certains points, peu clair de ces dispositions : il serait regrettable qu'elles fussent transférées dans le droit ordinaire sans être modifiées. On ne peut se défendre de l'impression que le législateur a sciemment omis de légiférer sur quelques points importants, laissant à la jurisprudence le soin de combler les lacunes ainsi créées, quand bien même il s'agit non pas de questions d'interprétation, mais de problèmes de politique législative dont la solution appartient au législateur. [...] La question de savoir si un loyer est

---

<sup>1</sup> Voir encadré 1.2., chapitre I.

abusif est toujours difficile à résoudre, parce que la notion de loyer abusif n'est pas claire et que l'arrêté ne fournit pas de critères propres à permettre de distinguer le loyer non abusif du loyer abusif. »

Rapport d'activité du Tribunal fédéral, 1981, p. 328-329

En laissant la résolution de cette question à l'appréciation des juges et donc de la jurisprudence, on comprend dès lors que « l'usage stratégique des cours et des tribunaux », plus connu sous le terme de *strategic litigation* dans les systèmes judiciaires relevant du *Common Law* (Lejeune et Oriane, 2014, 55), se manifeste ici par une jurisprudence abondante du Tribunal fédéral. Indice du dynamisme des associations de locataires sur le terrain du droit dans les cantons de Genève et de Vaud depuis les années 1970, cette jurisprudence est majoritairement en français. Dans ce contexte, le guichet juridique, plus qu'un simple dispositif d'accès au droit, permet également l'émergence d'un activisme judiciaire à visée politique.

En définitive, en déplaçant la cause des locataires dans l'arène judiciaire, l'Asloca a largement contribué à la sophistication du droit du bail et donc à la complexification des relations contractuelles entre locataires et propriétaires. Ce processus n'est pas sans exercer de puissants effets sur l'action collective, sur la cause elle-même, sur son organisation, ainsi que sur la relation qui s'institue entre l'association et les locataires, ceux-ci étant incités à l'adhésion pour avoir accès aux services de conseil juridique et donc à une défense de leurs intérêts qu'ils et elles ne peuvent plus assumer seuls.

### *L'organisation du travail associatif : une autonomisation différenciée des services juridiques*

La pression continue du nombre de membres et la sophistication du droit du bail complexifient à plusieurs égards le dispositif de soutien juridique. Ces changements affectent directement l'organisation du travail associatif et notamment la division du travail militant au sein des sections locales. Cependant, en raison de leur forte autonomie et des spécificités qui les caractérisent par ailleurs, ainsi que des configurations locales hétérogènes dans lesquelles elles s'insèrent, ces transformations ne suivent pas le même rythme. Par conséquent, aujourd'hui, les modalités d'organisation diffèrent d'une section à l'autre. D'un côté, le fonctionnement des sections de Nyon, Vevey, Montreux et la Broye repose en grande partie sur du travail non rémunéré, qui se caractérise par une faible division du travail. De l'autre côté, en 2007, les sections de Lausanne, Renens, Morges et Yverdon ont fusionné leurs services juridiques, renforçant la division du travail interne, ainsi que l'autonomisation des services juridiques.

En 2017, les petites sections comptent entre 1'600 et 4'400 membres. Elles ne sont dès lors par sollicitées à la même fréquence par les locataires. L'organisation

de leurs prestations varie en fonction de leurs ressources qui sont à la fois financières et militantes. Vevey est la section qui compte le plus d'adhérent·e·s (4'400). Son service juridique est ouvert quatre journées et deux soirées par semaine. Pour pouvoir répondre aux demandes des membres, la section emploie quatre salariées à temps partiel. Deux d'entre elles, Sophie Rapin et Claire Despond conseillent et si besoin accompagnent les locataires en préfecture ou lors d'états des lieux au moment du changement de locataire. Les deux autres se chargent de l'accueil des membres et de la prise de rendez-vous. Pour les consultations du soir, la section compte sur l'engagement d'une petite dizaine de bénévoles. Ce système lui permet de recevoir quelque 150 locataires en rendez-vous par mois, soit de réaliser plus de 2'000 consultations par année.

Les sections de Nyon et de Montreux, bien que le nombre de membres soit également substantiel (respectivement 2'554 et 3'844), n'emploient qu'une seule personne pour dispenser des consultations, sans pour autant déléguer l'activité de conseil à des bénévoles. À Nyon, Marine Perez est salariée à un taux de 60% par la section. Ce taux d'activité lui permet de répondre aux membres trois jours par semaine dans les locaux de la section et dans un bureau à Rolle. Pour pouvoir répondre à toutes les demandes, elle est appuyée par Lucie Serex, juriste indépendante qui reçoit également les locataires une fois par semaine et les assiste en préfecture ou au Tribunal des baux et loyers. Ensemble, elles répondent à plus de 1'000 locataires par année. À Montreux, Chris Suter est également le seul salarié de la section, à un taux de 75%. Il est soutenu ponctuellement par Claire Despond, salariée à Vevey, qui vient assurer des consultations en cas de forte affluence. Il n'est pas rare que les membres de Montreux doivent patienter deux semaines avant d'obtenir un rendez-vous, d'autant plus que Chris Suter se déplace fréquemment pour dispenser des conseils aux locataires à Aigle, ou encore pour les accompagner dans les différentes préfectures à l'est du territoire cantonal. La section de Montreux compte également une réceptionniste à mi-temps. Cette structure répond à près de 961 locataires par année.

Enfin, la section de la Broye, petite mais costaute, fondée dans les années 1980, compte aujourd'hui 1'600 membres. Jusqu'en 2008, ses activités reposaient uniquement sur le travail de bénévoles qui délivraient des conseils quelques demi-journées et soirées par semaine. Depuis, Sophie Rapin, une des consultantes de Vevey, vient également un jour par semaine dans les locaux de la section situés à Lucens. Elle est épaulée par une réceptionniste qui répond quelques heures par semaine aux appels des membres.

Les services juridiques des sections fonctionnent grâce aux cotisations des membres, dont la plus grande part est allouée aux charges salariales et à la location des bureaux. À titre d'exemple, la section de Vevey consacre plus de 60% de ses

revenus aux activités de prestations de service<sup>1</sup>. À côté de l'aspect financier, ces structures se caractérisent encore par une part importante de travail non rémunéré et la division du travail entre le conseil juridique et l'animation de la vie associative est faible.

S'agissant plus spécifiquement de l'organisation du travail associatif, cela signifie en pratique que le fonctionnement de ces sections repose sur un nombre restreint de personnes, en partie rémunérées, qui assument simultanément les activités de conseil juridique aux locataires et des fonctions de type organisationnel ou de direction en siégeant dans les différentes instances de l'association. C'est par exemple le cas de Chris Suter qui, à côté de son activité de salarié pour la section de Montreux, en assume la présidence à titre « bénévole », ce qui suppose à la fois son implication dans les permanences, la prise en charge de tâches organisationnelles et administratives liées au fonctionnement de la section et sa participation aux instances et activités politiques de l'association, au niveau cantonal et national. À Vevey, le fonctionnement de la section est porté par Catherine Pralong qui, bien que défrayée à hauteur de 30% pour son travail, est présente quasi quotidiennement dans les locaux de l'association. Cette organisation du travail se retrouve également dans les sections de Nyon et la Broye. À Nyon, en collaboration avec Marine Perez, les membres du comité se chargent à tour de rôle du travail de réception et de gestion des rendez-vous, ainsi que de la gestion administrative de la structure. Dans la Broye c'est lors des rendez-vous que Sophie Rapin remplit les demandes d'adhésion et encaisse la cotisation, alors que la gestion des comptes est réalisée bénévolement par les membres du comité.

Ce mode de fonctionnement est rendu possible par la persistance de ressources militantes reposant sur un travail non rémunéré. Il est évident dans une section comme celle Vevey où Catherine Pralong est très présente dans les locaux ou dans la Broye, qui n'avait jusqu'en 2008 aucun poste salarié pour dispenser les consultations. En revanche, il est moins visible à Nyon ou à Montreux où pourtant les salarié·e·s consacrent également de nombreuses heures à des aspects organisationnels ou politiques en dehors de leur cahier des charges. À côté du travail non rémunéré, les postes salariés sont à temps partiel ou rémunérés à l'heure et se partagent entre cinq personnes, qui assument parfois les consultations de plusieurs sections.

Le travail « bénévole » dont est largement tributaire le fonctionnement des sections locales peut être défini comme « une action libre de rémunérations pour la communauté » (Demoustier, 2002, 99). Cependant, au-delà de ce qui la différencie du travail rémunéré, la catégorie « bénévole » permet aux individus de marquer une distinction entre les activités salariées, mais surtout les autres personnes présentes au sein des associations comme celle d'usager·ère·s ou encore de militant·e·s. Selon

---

<sup>1</sup> Comptes « Asloca – section Vevey/La Tour-de-Peilz et environs », 2015, 2016 et 2017.

Danièle Demoustier, la figure du « bénévole » émerge en même temps que l'accroissement des fonctions gestionnaires des associations et de l'affaiblissement de leur rôle revendicatif (2002). Cependant, je constate dans le cas de l'Asloca que dès le départ les activités non rémunérées sont étiquetées de bénévoles indépendamment du rapport qu'ils ou elles entretiennent à la cause portée par l'association. En revanche, le terme de « militant » n'est présent que dans le discours des personnes engagées de longue date au sein de l'association.

Cette organisation du travail n'empêche pas les sections locales d'avoir une activité d'une ampleur considérable, et ce sur l'ensemble du territoire cantonal. Les conditions de mobilisation des locataires diffèrent en revanche d'une région à l'autre, expliquant des écarts entre la section de la Broye implantée dans une région périphérique et rurale du canton de celle de Nyon, une localité urbaine de l'arc lémanique<sup>1</sup>. Cependant, même dans des conditions très proches, je constate des différences en termes de nombre de membres. C'est le cas des sections de Vevey et de Nyon : implantées dans des communes où le secteur locatif est soumis à des pressions équivalentes, elles ont pourtant connu un développement associatif différent<sup>2</sup>. Le succès de la section de Vevey, qui compte plus de 4'500 membres, s'explique sans doute par la présence durant de nombreuses années de plusieurs personnalités politiques locales et cantonales impliquées dans le comité de section, ce qui a favorisé la popularité de l'association<sup>3</sup>.

En dehors de ces différences, les sections réalisent ensemble une activité substantielle de soutien aux locataires, en répondant à près de 5'000 locataires par année. Le travail effectué par certaines de ces structures faiblement dotées en termes de ressources est en ce sens significatif. Ainsi en est-il de la section de Nyon, dans laquelle une seule salariée répond à plus de 1'000 locataires par année ou de

---

<sup>1</sup> Le taux de locataire et le taux de logements vacants sont les principaux facteurs affectant la nécessité pour les locataires (plus ou moins importante selon les lieux) d'adhérer à l'association afin de bénéficier des prestations fournies par les sections et par conséquent la taille des sections. C'est notamment ce que j'ai montré au chapitre III à travers l'analyse des sections cantonales. Au niveau cantonal, les différences s'expliquent sans doute en partie par ces mêmes facteurs qui distinguent les régions urbaines des régions rurales du canton.

<sup>2</sup> En 2018, la ville de Nyon compte 21'329 habitant·e·s et le taux de logements vacants est de 0.49%. Celle de Vevey compte 19'904 habitant·e·s et un taux de logements vacants de 0.88%. À titre indicatif, le taux de vacance au niveau cantonal est de 1.08%, ce qui indique que la pénurie de logement touche également les régions périphériques et plus rurales, notamment celle dans laquelle est implantée la section de la Broye. Atlas statistique du canton de Vaud, 2018. Pour un aperçu de la situation du secteur locatif dans le canton de Vaud voir « Logements vacants : dix ans de pénurie », *Numéris*, n° 4, septembre 2011.

<sup>3</sup> On peut citer entre autres Pierre Chiffelle, membre du PS, conseiller communal à Vevey, élu au Grand Conseil de 1992 à 1995, puis au Conseil national de 1995 à 2002 et enfin à l'exécutif du canton de 2002 à 2004. Membre de la section de Vevey, il préside le comité cantonal de 1991 à 1994.

celle de la Broye qui accompagne une fois par semaine des locataires en préfecture<sup>1</sup> (cf. Tableau 14).

Tableau 14 : Caractéristiques et activités des sections locales de l'Asloca Vaud, 2016 (source : Asloca Vaud).

	Vevey	Montreux	Nyon	La Broye
Nombre de membres	4'462	2'554	3'843	1'600
Taux de travail salarié affecté à des tâches administratives	100%	40%	–	–
Taux de travail salarié affecté aux prestations juridiques	100%	75%	60%	50%
Nombre de consultations	2'074	961	1'186	490
Nombre d'accompagnements en préfecture	–	25	–	61

À côté de ces sections, dont le fonctionnement et la structure institutionnelle ont peu ou pas évolué depuis leur constitution, quatre autres sections fortement urbanisées, proches géographiquement, celles de Lausanne, Morges, Renens et Yverdon-les-Bains, ont décidé en 2007 de fusionner leurs services juridiques. Elles sont aujourd'hui réunies dans une structure commune, « l'Asloca Intersections », qui rassemble près de 30'000 membres<sup>2</sup>. C'est avant tout dans un souci de rationalisation des ressources et d'amélioration des prestations qu'a été envisagée cette fusion, selon les déclarations d'Alain Stadline, secrétaire général de la section de Lausanne :

Les trois sections Lausanne-Renens-Morges se sont d'abord regroupées, puis ont été suivies par Yverdon pour organiser la consultation de façon commune, dans le but premier d'apporter un meilleur confort, une meilleure prestation aux membres qui venaient consulter en leur offrant davantage de souplesse dans les lieux de consultation, dans les horaires et aussi dans la qualité de la prise en charge. Nous

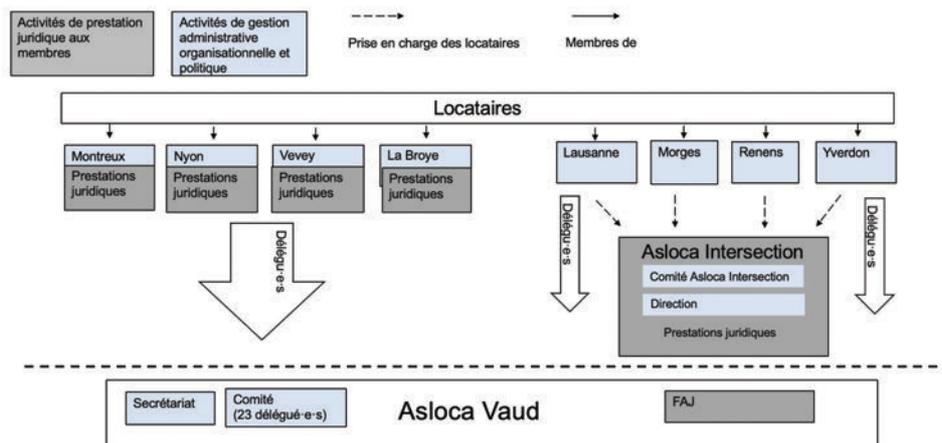
<sup>1</sup> Les chiffres ne peuvent pas faire l'objet d'une analyse comparative précise dans la mesure où les sections comptent différemment leur nombre de consultations. Par exemple, dans la section de la Broye et de Vevey, les accompagnements en préfecture ne sont pas comptés comme consultations, alors que c'est le cas à Montreux. Par ailleurs, le détail des chiffres manque pour les consultations de la section de Nyon. À noter également que le nombre de consultations ne correspond pas toujours au nombre de locataires, puisque ceux-ci sont susceptibles de revenir plusieurs fois à la permanence pour un même litige.

<sup>2</sup> Respectivement 21'648 à Lausanne, 2'467 à Morges, 3'295 à Yverdon et enfin 2'799 à Renens « Comptes Asloca Vaud », Assemblée des délégués 2016 de l'Asloca Vaud.

avons pu augmenter l'équipe de professionnels, les échanges deviennent entre eux plus conséquents et la prestation n'en est que meilleure.

Alain Stadline, entretien, octobre 2013

Tableau 15 : Comparaison des modes d'organisation et de la division du travail entre les sections locales et l'Asloca Intersections.



La structure de l'« Asloca Intersections » modifie l'organisation associative en renforçant la division du travail entre les activités politiques des comités et celles des services juridiques, de même qu'au sein de ces services (*cf.* Tableau 15) En effet, dans cette nouvelle configuration, ainsi que l'objective l'organigramme ci-dessus, les comités des sections de Lausanne, Morges, Renens et Yverdon délèguent à un nouveau comité la gestion financière des consultations juridiques et à une direction ses aspects organisationnels. Dès lors, les membres qui s'impliquent bénévolement dans les sections n'interviennent plus dans le fonctionnement des services juridiques, de la même manière que les consultant·e·s n'interviennent plus dans les comités. Au sein des services juridiques, la division des tâches est stricte et toutes les activités sont effectuées par des salarié·e·s : le directeur est affecté aux tâches de gestion des consultations et du personnel, les réceptionnistes prennent les appels des locataires et fixent les rendez-vous, les consultant·e·s reçoivent les locataires et les accompagnent en préfecture. Il subsiste une équipe de « bénévoles » un soir par semaine, essentiellement des étudiant·e·s en droit non impliqué·e·s dans les comités de section et dont l'activité reste marginale comparée au nombre de consultations que dispensent les salarié·e·s.

Pour répondre aujourd'hui aux 30'209 membres, les ressources salariales de l'Asloca Intersections sont importantes, puisque cette structure emploie seize personnes, dont huit consultant·e·s. Cinq jours sur sept, ils et elles assurent les consultations juridiques, en recevant près plus de 300 locataires par mois et en

accompagnant plus de cinquante d'entre eux et elles en préfecture, ce qui correspond à plus de 4'000 interventions par année. Contrairement aux autres sections locales, l'ampleur des sollicitations adressées par les locataires nécessite une certaine rationalisation des équipements et méthodes de travail : par exemple, une seule ligne de téléphone permet aux quelque 200 locataires qui appellent quotidiennement de prendre rendez-vous, la gestion des plannings s'effectue de manière informatisée et le temps prévu pour les consultations « urgentes » est limité à 20 minutes par locataire.

*Les prestations des services juridiques : entre conseil et prise  
en charge des locataires*

Une des conséquences de la sophistication de la matière juridique est qu'elle renforce la dépossession des locataires dans l'usage de leurs droits, ce qui les amène à solliciter davantage les services juridiques. Ce phénomène transforme peu à peu l'activité des consultant·e·s et finalement le rôle de l'association vis-à-vis des locataires. Pour répondre à cette contrainte qui vient s'ajouter à la pression du nombre, les « prestations » offertes par les sections locales tendent progressivement à se diversifier et à se codifier. Sans entrer ici dans le détail des pratiques de soutien individuel aux locataires qui fera l'objet du chapitre suivant, il convient ici d'analyser les différentes modalités d'assistance aux bénéficiaires qui sont prévues par les sections.

D'abord, l'aspect « conseil aux locataires » reste l'activité principale des salarié·e·s. C'est lors d'une entrevue, dont la durée varie de 20 à 60 minutes, que le ou la salarié·e apporte son conseil en matière de droit du bail et à propos des démarches à entreprendre. Cet entretien est compris dans la cotisation du membre. S'il fait subsister dans la pratique l'intention initiale d'éducation au droit conférée au service juridique dans le projet de l'association, l'implication des bénéficiaires est désormais considérée par le directeur de l'Asloca Intersections davantage sous l'angle d'une allocation optimale des ressources :

Nous avons à l'Asloca Intersections un peu plus de 30'000 membres. Nous réalisons entre 4'500 et 5'000 interventions par année. Ce qui est énorme ! Nous ne chômons pas si j'ose dire. Pour arriver à des chiffres pareils, nous sommes obligés de faire participer les locataires parce que si on doit leur faire leur courrier, leur contestation ou encore la constitution de leur dossier, c'est évident que nous ne pourrions pas recevoir tout ce monde ! Au fond, cela nous évite d'avoir une organisation monstrueuse, car notre structure ne nous le permet pas. Nous ne sommes pas un cabinet d'avocats, les réceptionnistes sont des réceptionnistes et non

pas des secrétaires elles n'ont pas des heures à consacrer à faire des courriers électroniques ou à faire des lettres.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Ensuite, les sections facturent un certain nombre de prestations supplémentaires selon les demandes des membres et la disponibilité des salarié·e·s : rédaction de courrier, transaction avec le propriétaire, calcul d'un décompte de chauffage, accompagnement lors de l'état des lieux de sortie, mandat pour une audience en commission de conciliation. Enfin, pour les locataires dont le litige se poursuit et qui doivent entreprendre une procédure judiciaire devant le tribunal des baux ou dans les instances supérieures, l'association a, dès les années 1980, mis en place un dispositif permettant de limiter les frais qu'implique un litige judiciaire tout en assurant sa prise en charge par un·e mandataire spécialisé·e en droit du bail.

La gratuité de la procédure constituait, je l'ai montré, une des revendications centrales de l'initiative populaire demandant la mise en place d'un Tribunal en matière de baux et loyer. Elle est obtenue dès sa création en 1982. Cependant, comme en témoigne Michel Guenot, « bien que nous ayons institué le tribunal des baux en partie pour lutter contre la cherté de la justice, il nous restait un problème : le coût de l'avocat ». Pour y répondre, le comité cantonal accordait dans un premier temps des montants ponctuels pour soutenir des affaires susceptibles de produire des arrêts de principe importants pour une évolution jurisprudentielle favorable aux locataires. Puis, en 1982, l'Avloca a contracté auprès d'une assurance privée une protection juridique qui couvrait ses membres, moyennant un délai de carence de trois mois, à hauteur de 50'000 francs pour tout litige administratif ou judiciaire en matière de droit du bail<sup>1</sup>. Suite à un changement des conditions de l'assurance concernant notamment la liberté dans le choix des mandataires, le comité cantonal a constitué en 1990 son propre système de protection juridique : le fonds d'appui judiciaire (FAJ)<sup>2</sup>. Placé sous la responsabilité du comité cantonal, le FAJ est administré par plusieurs membres des sections locales, également consultant·e·s ou avocat·e·s indépendant·e·s, engagé·e·s à titre non rémunéré dans la gestion de ce fonds qui, à mesure que se développe l'action de l'Asloca sur le terrain judiciaire, pèse de plus en plus sur les ressources des sections. Si, dans un premier temps, le FAJ impose une allocation de trois francs par membre, ce montant ne va cesser d'augmenter pour atteindre la somme de douze francs par membre en 2005, pour ensuite se stabiliser à dix francs depuis 2011, ce qui représente aujourd'hui près de 20% de la part d'une cotisation d'un ou d'une locataire<sup>3</sup>. À la lumière des raisons invoquées par les responsables du FAJ, les augmentations successives ne s'expliquent pas nécessairement par une augmentation du nombre de sollicitations,

---

<sup>1</sup> « Rapport d'activité du président », Assemblée des délégué·e·s du 5 juin 1982, Asloca Vaud.

<sup>2</sup> « Rapport d'activité du président », Assemblée des délégué·e·s du 5 mai 1990, Asloca Vaud.

<sup>3</sup> « Liste des cotisations par section », Asloca-Lausanne, 2015.

mais par une complexification des dossiers et des procédures judiciaires, qui pèsent fortement sur les frais de mandataires<sup>1</sup>.

Le FAJ n'assure pas uniquement aux locataires un soutien financier en cas de saisine de la justice, mais leur garantit également une prise en charge de leur dossier par un·e mandataire spécialisé·e en droit du bail. Les comités de section comptent dès leur constitution parmi leurs membres quelques avocat·e·s qui s'engageant dans la défense exclusive de locataires. Ces pratiques professionnelles se voient progressivement institutionnalisées puisque le comité de l'Asloca Vaud fixe lui-même des critères (défense des locataires à l'exclusion des propriétaires et limite des honoraires) au-delà desquels elle n'attribue pas les mandats. Ces avocat·e·s qui s'engagent auprès de l'Asloca forment un réseau de personnes connues des consultant·e·s vers qui ils·elles se tournent lorsqu'un dossier doit être porté en justice, du moins ceux d'une certaine complexité juridique. En plus des avocat·e·s habilité·e·s à plaider devant un tribunal, la loi sur la juridiction en matière de bail prévoit en effet que « les personnes dûment autorisées par une organisation représentative de locataires ou de bailleurs [...] peuvent assister ou représenter professionnellement les parties devant le Tribunal des baux »<sup>2</sup>. Par conséquent, certain·e·s salarié·e·s des sections locales se forment pour obtenir le statut de mandataire devant le Tribunal des baux, ce qui diminue également les frais de représentation dans des affaires ne nécessitant pas d'être déléguées à un·e avocat·e.

La défense juridique organisée par l'Asloca Vaud s'appuie également sur une base de données relative à l'actualité en matière de jurisprudence dans le domaine du droit du bail. Conçu comme une prestation supplémentaire à l'égard de ses membres, le site contient plus de 1'300 résumés de jugements (publiés et non publiés) du Tribunal fédéral et des tribunaux vaudois (Tribunal des baux et Tribunal cantonal)<sup>3</sup>. Dans les faits, plus d'une centaine de personnes sont abonnées « aux fiches juridiques de l'Asloca », qui actualise sa base de données presque hebdomadairement. Bien que ces fiches juridiques se veuillent synthétiques et accessibles, elles sont d'abord utilisées par des juristes ou des avocat·e·s plaidant dans des affaires relevant du droit du bail<sup>4</sup>.

Finalement, le dispositif organisationnel mis en place par les sections locales combine des prestations qui visent à guider les locataires dans leurs démarches, et d'autres qui favorisent la prise en charge des litiges, parfois déjà au stade de

---

<sup>1</sup> PV Assemblées des délégué·e·s de l'Asloca Vaud de 1989 à 2016.

<sup>2</sup> Art 11. Loi sur la juridiction en matière de bail du 9 novembre 2010.

<sup>3</sup> <http://www.fichesjuridiques-asloca.ch/>

<sup>4</sup> Signe de la reconnaissance de l'expertise que produit l'Asloca par ce travail de synthèse de la jurisprudence, cette documentation est souvent mentionnée par des mandataires de la partie adverse ou encore par le professeur de droit du bail dans un enseignement universitaire délivré à la faculté de droit à Neuchâtel.

l'échange de correspondances avec les propriétaires. Bien que la loi sur la juridiction en matière de bail à loyer permette aux locataires de se rendre seul·e·s devant la commission de conciliation et le Tribunal des baux, les nouvelles conditions du recours au droit et plus largement le processus de professionnalisation des services juridiques rendent la présence de mandataires quasi systématique, renforçant dans la pratique une forme de dépossession des locataires dans l'usage de leur droit.

*Les « professionnel·le·s » : un nouveau profil de consultant·e·s au sein des guichets juridiques*

J'ai montré comment les contraintes liées à l'augmentation des demandes juridiques affectent l'organisation du travail associatif et les prestations qui en découlent. En parallèle, la sophistication du droit requiert des qualifications juridiques spécifiques modifiant progressivement le profil des consultant·e·s salarié·e·s par les sections locales. Alors que, jusque dans les années 1990, les consultant·e·s se recrutaient soit dans les comités de section soit sur la base d'un attachement à la cause de l'association, aujourd'hui, ce sont les qualifications juridiques qui priment lors de l'engagement. Au moment de l'enquête, deux générations de consultant·e·s se côtoient dans les guichets juridiques des sections : « les figures militantes » présentées plus haut, qui se font de plus en plus rares, et les « professionnel·le·s », qui prennent une place croissante, en particulier au sein de l'Asloca Intersections.

Contrairement aux « figures militantes », les « professionnel·le·s » se caractérisent par un rapport distant aux activités qui ne relèvent pas de la défense juridique et individuelle des membres *stricto sensu*. Ils et elles insistent surtout sur la reconnaissance de leur statut de professionnel au sein de l'association, un phénomène qui s'exprime d'abord dans l'importance qu'ils et elles accordent à leur identité soit de juriste soit de consultant·e. Julie André, consultante à l'Asloca Intersections, insiste dès le début de l'entretien sur ce point : « Je te préviens, je ne suis pas une militante Asloca. Je suis juriste ». L'inclination à se situer en fonction de leur rôle de consultant·e au sein de l'association et ainsi à se démarquer des militant·e·s est une posture partagée par plusieurs de ses collègues. Gaëlle Kemper, également consultante à l'Intersections, n'envisage par exemple que marginalement le lien entre son activité quotidienne et la dimension politique de l'action associative :

En travaillant ici, je n'ai pas du tout un rôle politique, mais j'ai un rôle juridique. Au sein de l'association, il y a une cellule juridique qui conseille les locataires et moi je réponds à ce rôle-là. Effectivement, l'organisation a un double rôle, mais moi je ne remplis pas le premier.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Cette distinction entre les deux pôles de l'association se justifie notamment pour certaines par la « nature » même de l'activité juridique, porteuse d'une expertise considérée comme étant en contraste avec une activité jugée politique qui, quant à elle, est perçue comme conflictuelle :

Mon activité, c'est de conseiller des gens qui viennent me voir dans des situations particulières. Je ne fais pas de politique. Je ne vais pas dire ces salopards de bailleurs.

Julie André, entretien, septembre 2013

Cette position, qui manifeste une mise à distance plus générale à l'égard de l'univers politique comme espace spécialisé, s'exprime également chez Maria Hammer :

Au quotidien, je donne des informations et je suis toujours à l'écoute des locataires. En revanche, je ne mélange pas la politique avec le droit ! J'applique le droit et tout ce qui est juste ! Je ne suis ni de droite, ni de gauche.

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

Cette manière de marquer une distinction au sein de l'association entre le droit et la politique se manifeste parfois dans une distance plus ou moins prononcée à l'égard des orientations politiques de l'association et parfois même de sa cause. Ainsi, plusieurs consultantes expriment leur refus de participer aux actions publiques de l'association, comme la récolte de signatures, tout en évoquant la possibilité de jouer un autre rôle, plus ajusté à leurs compétences, comme c'est le cas de Gaëlle Kemper :

Je ne participe jamais à des récoltes de signatures dans la rue. En revanche, soutenir le projet d'une manière différente, par un travail de fond par exemple, c'est envisageable.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

L'attitude est analogue chez Claire Despond qui n'apprécie pas non plus les activités « publiques » et n'est pas disponible en dehors de son temps de travail pour une activité régulière comme la participation au comité :

Je prends déjà sur mes heures de libre pour continuer à me former, alors participer aux séances du comité cantonal non. En revanche, participer à des actions plus ciblées comme écrire un article dans le *Droit au logement* si par exemple la contestation du loyer initial ou encore la formule officielle étaient menacées, pourquoi pas.

Claire Despond, entretien, septembre 2017

Certes, cette mise à distance des activités relevant spécifiquement de l'univers politique n'est pas toujours aussi marquée. Clément Glauser, par exemple, adhère à l'association dans les années 1990. À cette époque, il participe au comité cantonal. Cependant, il revendique d'abord son rôle de consultant, tout en exprimant un attachement à la dimension collective des activités associatives, ce qui finalement marque également une frontière entre les deux sphères d'activités de l'association :

Je suis d'accord de faire de temps en temps du militantisme, mais moi je ne me considère pas en premier lieu comme militant, qu'on se comprenne bien. Je suis consultant juridique en premier, avec de temps en temps du militantisme. Le côté politique, je ne peux pas dire qu'il ne me concerne pas, parce que bien sûr qu'il me concerne et que tout ce qui est à faire avec les locataires me concerne. Mais voilà, ce n'est pas de notre ressort. On donne un coup de main, mais ce n'est pas notre rôle à nous [les consultant·e·s].

Clément Glauser, entretien, décembre 2013

Dès lors que sa participation n'est plus requise, il ne s'implique que rarement dans ce type d'activités tout en m'avouant que c'était plutôt pour lui « une obligation ». Cette division du travail qui s'est institutionnalisée avec la fusion des quatre sections est également ratifiée par Romain Trottet, directeur de l'Asloca Intersections. Bien que participant aux séances des comités, il a aussi le souci de se positionner en fonction de son identité professionnelle de juriste :

Même si je suis tout à fait acquis à notre cause et à ce que nous faisons, je reste avant tout un juriste. Je défends au mieux les locataires avec les outils dont nous disposons et je crois en ce que nous faisons ! Mais par contre, j'avoue que je suis peu intéressé par l'aspect politique. J'ai mon avis sur la question et je ne veux pas du tout ne pas en entendre parler, mais en revanche pour ce qui est de représenter l'Asloca du point de vue politique, ça non ! Je laisse vraiment le soin aux différentes sections d'intervenir à ce niveau-là.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Cette position est également celle d'Elsa Rivaz, elle aussi est attachée à la cause de l'association, mais « le droit et le boulot de consultante » reste sa priorité. C'est du moins ce qu'illustre son engagement bref au poste de secrétaire général de la section de Lausanne laissé vacant au départ à la retraite d'Alain Stadline, figure historique et militante de l'Asloca. Alors qu'elle prend surtout ce poste dans le but de compléter son revenu de consultante à temps partiel, la dimension « militante » de la fonction apparaît être en total décalage avec ses attentes et son rapport dépolitisé à l'association :

Le poste de secrétaire général est un poste militant ! Il est vendu comme un poste qui peut te permettre de faire de la politique. Si tu dis que tu es secrétaire de l'Asloca

Lausanne, c'est un poste important dans le monde politique. Mais moi j'ai aucun intérêt politique et on me l'a vendu comme un truc génial ! Alors qu'en réalité on ne te donne rien en retour du travail que tu effectues. On ne veut pas te payer correctement et on te laisse faire toutes les petites tâches pénibles que les autres ne veulent pas faire ! En plus, personne ne voit vraiment ce que je fais. Ils voient juste si je viens au stand, mais les 30 et 45 minutes que je passe par jour à gérer des mails, personne ne les voit. Et puis on me sollicite pour venir participer aux réunions de l'Asloca Suisse à Berne, j'aimerais bien, mais en même temps j'ai quatre audiences et cinq rendez-vous et dans mon emploi du temps ce n'est pas possible.

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

De fait, en dehors de Romain Trottet, dont la fonction exige une présence au sein des instances dirigeantes, et d'Elsa Rivaz qui y participe durant quelques mois, les consultant·e·s de l'Asloca Intersections ne s'impliquent plus dans les activités de l'association qui ne relèvent pas de la seule consultation juridique.

Dans les petites sections, je l'ai montré, la division du travail associatif est moins stricte. Dès lors, la participation aux autres activités de l'association fait partie intégrante du cahier des charges des consultant·e·s. Cependant, la dimension juridique reste aussi pour eux·elles la dimension centrale de leur rôle au sein de l'association. « Si j'ai postulé là c'est avant tout pour avoir un job » comme me le rappelle Claire Despond lorsque je l'interroge sur ses activités au sein de l'association. Même pour Chris Suter, qui occupe aussi la fonction de président dans une petite section, c'est d'abord « la dimension juridique du travail » qui l'a poussé à postuler, tout en précisant qu'il souhaiterait diminuer ses activités en lien avec le comité, afin d'avoir davantage de temps pour les permanences. Seule Sophie Rapin, salariée par deux sections locales depuis 2008, reconnaît plus explicitement une dimension politique dans son travail. Elle ne suit pour autant pas le modèle d'engagement des « figures militant·e·s » décrit dans la section 1.

J'ai le sentiment qu'en faisant ce travail, il y a un côté politique et militant même si je ne fais pas partie d'un parti politique.

Sophie Rapin, entretien, avril 2017

Cette tendance à se positionner d'abord en fonction de leur compétence professionnelle tout en marquant une frontière entre les deux sphères d'activités de l'association s'explique par le contexte dans lequel ils·elles travaillent, marqué par les logiques propres au champ des professions juridiques. À l'image des syndicalistes pratiquant le droit du travail, les consultant·e·s sont soucieux·euses « d'accéder à une certaine légitimité juridique » (Michel et Willemez, 2002, 158) dans un champ professionnel très hiérarchisé, dont les domaines de spécialisation, l'accès au barreau qui distingue les avocats des simples juristes, ou encore les statuts internes à la fonction d'avocat·e (indépendant·e ou salarié·e) constituent des

marques de distinction importantes (Abbott, 1988 ; Karpik, 1995). Ainsi, spécialistes d'un droit social perçu comme peu prestigieux, connoté politiquement et occupant une position subalterne dans le champ professionnel en vertu de leur statut de salarié, ils·elles sont d'autant plus enclin·es à valoriser leur expertise juridique qu'elle est peu reconnue dans la sphère professionnelle à laquelle ils et elles font partie. Cet aspect pèse d'autant plus qu'ils·elles se caractérisent par des parcours professionnels atypiques marqués par des ruptures.

Premièrement, trois consultantes sont titulaires d'un brevet d'avocate d'un pays étranger. Gaëlle Kemper a exercé en Belgique alors que Maria Hammer et Mounia Chapi au Brésil et au Maroc. Dès lors, leur diplôme ne leur permet pas d'exercer leur profession sans refaire tout ou partie de leur formation. Dans cette mesure, le travail de consultante à l'Asloca constitue pour elles une opportunité de mener une activité dans le domaine juridique et de poursuivre une carrière professionnelle qui s'apparente en partie au prestige et aux prérogatives de la profession juridique. Ainsi, marquées par la rupture dans leur carrière professionnelle, certaines confrontations en audience traduisent leur propension à fonder leur crédibilité juridique, ainsi que leur appartenance au champ des professions juridiques tout en se démarquant du champ politique auquel appartient l'association :

Je commence à lire un ouvrage de David Lachat [ouvrage sur le droit du bail édité par l'Asloca] pour démontrer que nous sommes face à un 'congé repréailles'. C'est alors que la partie adverse rétorque 'C'est un bouquin écrit par un gauchiste comme vous ! C'est un avocat pour les locataires'. Et là j'ai dit : 'Très bien, prenons le Bonnet ; lui il ne travaille que pour les bailleurs !' Ensuite, je l'ai regardé et j'ai ajouté : ' Est-ce que j'ai la tête d'une gauchiste, vous connaissez des gauchistes comme moi ? Monsieur, je suis ici pour appliquer le bon droit et je suis avocate avant tout !'

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

Deuxièmement, à côté de ces avocates « déclassées », une partie des consultant·es font valoir des qualifications juridiques sanctionnées par un diplôme en droit, sans pour autant avoir obtenu le brevet d'avocat·e. La littérature relève à cet égard une tendance à la démocratisation des études en droit, un processus qui s'amorce à partir des années 1970 et qui se traduit par une évolution au sein même des professions juridiques, de plus en plus caractérisées par des distinctions internes, notamment en termes de revenus et de spécialisation, mais aussi de prestige et de reconnaissance. Ainsi, il existe aujourd'hui de nombreuses manières d'exercer le métier de juriste ou même d'avocat·e, mais elles reproduisent la structure des origines sociales des individus (Delpeuch, Dumoulin et de Galembert, 2014, 221). Bien que la profession d'avocat·e, notamment dans le canton de Vaud, se soit ouverte avec la suppression de l'obligation d'être porteur du titre de docteur, l'accès au barreau reste déterminé socialement. C'est du moins ce que je constate à

travers les trajectoires biographiques des juristes de l'Asloca. Ils et elles se caractérisent par des origines sociales diverses, mais aucun·e n'appartient aux classes supérieures ou n'a des parents qui ont exercé la profession d'avocat·e.

Elsa Rivaz, par exemple, entre à l'Asloca après avoir terminé ses études de droit au niveau master. Ses parents sont propriétaires d'un centre sportif. Elle a grandi dans la périphérie lausannoise et n'a jamais envisagé de poursuivre une carrière dans le barreau, car, dit-elle, « le côté formel et prétentieux du monde des avocats, ce n'est vraiment pas pour moi [...]. Déjà à l'université, c'était une ambiance particulière, alors je n'imaginai pas être dans ce milieu pour la suite ». Pour Julie André également, la voie du barreau n'est pas une option envisageable. Originnaire d'une famille de vigneron·s, elle dit avoir un esprit « d'indépendante », mais après avoir terminé ses études de droit – qu'elle juge comme étant difficiles parce que, selon elle, « elle n'était pas douée » – elle décide de travailler comme juriste indépendante en se déplaçant chez des particulier·ère·s pour des consultations juridiques, surtout en droit de la famille et en droit du travail. Après s'être consacrée plusieurs années à l'éducation de ses enfants, temps durant lequel elle « laisse ses qualifications juridiques en suspens », elle décide de reprendre un travail dans le domaine juridique.

Pour Romain Trottet aussi, le poste à l'Asloca constitue une opportunité de se relancer dans le domaine juridique. Après une licence en droit de l'Université de Lausanne, il est peu intéressé par « une carrière juridique » et cherche d'abord un travail qui lui permette d'aménager du temps pour faire de la musique. Il fera durant quatre ans des remplacements dans l'enseignement secondaire avant de se décider à reprendre un emploi dans son domaine de formation.

Ces différentes trajectoires présentent des caractéristiques communes, en particulier des moments de mise en suspens (pour des raisons familiales chez les femmes) de la carrière professionnelle dans le domaine du droit et de mise à distance des perspectives les plus prestigieuses, celles liées au barreau ou à la magistrature. Or, si l'engagement professionnel au sein des permanences juridiques de l'Asloca permet à ces personnes de renouer avec leur formation initiale, ils·elles se trouvent confronté·e·s, dans leur quotidien, à des professionnel·le·s du droit avérés, qui se distinguent parfois symboliquement par le port de la robe, du titre de maître ou plus concrètement dans leur capacité à maîtriser des éléments relatifs à la procédure judiciaire jusque dans les instances supérieures. Ces éléments de distinction renforcent d'autant plus la nécessité pour certains d'entre eux·elles de réaffirmer leur posture de professionnel·le qu'ils·elles ne sont que relativement peu attaché·e·s aux objectifs politiques de l'association, à l'image de Julie André pour qui ses compétences juridiques sont parfois décrédibilisées au profit de son attachement organisationnel :

Ce que j'apprécie le moins dans mon travail, c'est lorsque les préfets ne m'écoutent pas parce qu'ils pensent que je suis qu'une gauchiste de l'Asloca qui vient

enquiquiner les bailleurs ! Après, ils pensent ce qu'ils veulent de moi, mais il faut que je montre aussi que nous avons des droits à défendre et qu'on ne fait pas cela que pour irriter les propriétaires.

Julie André, entretien, septembre 2013

À l'inverse, pour Elsa Rivaz, la réputation dont jouit l'association lui permet d'obtenir une certaine crédibilité, alors même qu'elle a des qualifications juridiques modestes et peu d'expérience lorsqu'elle débute comme consultante :

Je trouve qu'on a une force intellectuelle et un pouvoir important. Tu vois moi j'ai un master en droit et des fois on est face à des avocats qui se disent merde, c'est l'Asloca !

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

Troisièmement, une partie des consultant·e·s n'ont pas de formation juridique et leur trajectoire professionnelle est, cette fois-ci, marquée par une reconversion tardive. Clément Glauser a une licence en géographie lorsqu'il postule à l'Asloca en 2003. Son engagement dans une structure associative où il estime pouvoir réaliser un travail « gratifiant » et « efficace », selon ses propres termes, apparaît comme un moyen qu'il dit avoir choisi en fonction de « ses échecs successifs » et pour compenser son parcours scolaire et professionnel décousu. Après un premier échec dans une branche technique, Clément Glauser obtient une maturité commerciale pour entrer à l'université. Il passera par la faculté des sciences économiques, celle de droit, puis des lettres pour finalement s'inscrire en géographie, ce qui le mènera à terminer son cursus à plus de 30 ans. Après une période de chômage, il trouve un emploi dans un office du tourisme d'une région périphérique. Insatisfait de cette place dans laquelle il se sent surqualifié, il répond à une annonce de l'Asloca en 2003. Il a alors 39 ans lorsqu'il apprend, sur le tas, auprès de ses collègues, le travail de consultant. Depuis, il se charge également de seconder Romain Trottet à la direction de l'Intersections. C'est également sur le tard que Chris Suter entre comme consultant à l'Asloca. C'est dans sa carrière dans l'administration douanière qu'il se familiarise aux procédures et formalismes juridiques, une matière qu'il apprécie tout en déplorant le fait que dans cet emploi il n'a que « peu de contact avec les gens ». C'est ce qui le décide à postuler à plus de 35 ans auprès de cette section, qui cherche un soutien pour son secrétariat. À la suite d'un départ précipité, il reprend le poste de consultant, puis la direction de la section.

Pour Clément Glauser et Chris Suter, la nécessité de revendiquer leur légitimité professionnelle s'exprime d'autant plus que leurs compétences en matière de droit du bail ne sont pas sanctionnées par un diplôme en droit. À nouveau en référence aux recherches de Laurent Willemez et Hélène Michel sur les syndicalistes en droit du travail, cette voie d'entrée dans le monde juridique s'exprime par « une attitude de révérence par rapport au droit » (2002, 161), qui peut se traduire par un discours

critique face au manque de rigueur juridique des parties adverses, notamment dans les instances de conciliation qui, dans les faits, sont des instances administratives présidées par un ou une préfète et non un·e magistrat·e.

Au final, pour la plupart des consultant·e·s de l'Asloca, leur travail constitue une opportunité d'exercer une activité professionnelle dans le domaine du droit et de défendre les locataires en audience, sans pour autant se prévaloir de qualifications ou d'expériences juridiques préalables fortement avérées. Cette identité professionnelle fragile explique en partie le besoin pour eux·elles d'obtenir, à l'interne de l'association comme à l'externe, la reconnaissance de leurs compétences juridiques qu'ils et elles rappellent également à l'occasion de leur activité de mandataires dans les instances administratives, voire judiciaires.

En plus de certaines récurrences dans les parcours professionnels des salarié·e·s, il faut souligner qu'une majorité de femmes occupent ces postes. Cette tendance s'explique par les logiques de genre qui structurent le champ des professions juridiques. Malgré l'hétérogénéité des trajectoires professionnelles des consultantes, toutes disent avoir un intérêt pour « le droit proche des gens »<sup>1</sup>, que ce soit dans leur parcours professionnel antérieur ou dans les motifs qu'elles invoquent pour justifier le fait d'être venues travailler à l'Asloca. Ce « droit proche des gens » s'apparente pour elles à la dimension « sociale » de certaines spécialisations du droit. Plusieurs d'entre elles souhaitaient d'ailleurs entreprendre une formation dans le domaine du travail social avant de se résoudre à entreprendre des études de droit, à l'image d'Elsa Rivaz, ou encore d'Isabelle Beetschen, poussée par ses parents à choisir cette voie. Ainsi, à l'issue de ses études en 1989, elle cherche un emploi qui puisse répondre à ses attentes :

Lorsque j'ai terminé mes études de droit, je cherchais un travail dans lequel je pouvais aider des gens et donner des consultations. C'était mon idée et il y avait peu de places de travail où l'on puisse combiner les deux.

Isabelle Beetschen, entretien, septembre 2013

Pour celles qui ont d'emblée choisi la voie des études juridiques, la nécessité de rétablir « la justice » et de « sauver la veuve et l'orphelin » sont des motifs redondants dans leur propos, comme l'illustre le témoignage de Claire Despond qui travaille d'abord comme inspectrice du travail dans le canton de Vaud, puis pour l'association « Employé Suisse », syndicat actif dans le domaine de l'industrie des machines et dans celui des industries chimiques et pharmaceutiques :

J'ai toujours eu une capacité à m'indigner contre ce qui me semblait à moi des injustices. J'ai fait des études de droit parce que c'était un bon parcours en termes

---

<sup>1</sup> Entretiens Gaëlle Kemper, Elsa Rivaz, Isabelle Beetschen et Maria Hammer, septembre-novembre 2013.

d'ouverture professionnelle, car cela laissait pas mal de portes ouvertes. Puis dans mon parcours, j'ai toujours cherché quelque chose pour défendre la partie faible.

Claire Despond, entretien, septembre 2017

C'est également ce qui motive l'engagement de Sophie Rapin :

Après mes études, je voulais faire quelque chose dans le droit social, soit la défense des locataires, soit la défense des minorités, des travailleurs, des migrants. Et puis j'ai fait connaissance de la consultante de Nyon. Elle m'a proposé de me montrer comment cela fonctionnait. J'ai suivi plusieurs consultations bénévoles, ce qui m'a beaucoup plu. Et lorsqu'il y a eu une place à la Broye, j'ai appelé pour postuler et j'ai été prise.

Sophie Rapin, entretien, avril 2017

Si, pour certaines, l'engagement auprès de « la partie faible » est important, pour d'autres leur intérêt pour « le droit proche des gens » se traduit dans des domaines de spécialisation qu'elles privilégient dans leur parcours professionnel. C'est par exemple le cas de Julie André, qui se spécialise dans le droit de la famille comme juriste indépendante, ou de Gaëlle Kemper qui revient dans l'extrait qui suit sur son engagement à l'Asloca :

Je suis arrivée en Suisse en 2002 avec, en poche, une licence en droit belge et une expérience dans le domaine, puisque j'ai aussi pratiqué le barreau en Belgique. Il y a aussi mon intérêt pour le droit que je dirais proche des gens. Ce qui me mène à aimer le droit de la famille et aussi le droit immobilier, mais pas le droit bancaire ou ce genre de chose-là.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Les profils des salariées de l'Asloca traduisent en outre des inégalités de genre socialement et historiquement instituées, qui structurent le champ des professions juridiques et qui s'expriment dans les domaines de spécialisation aussi bien que dans les conditions de travail au sein de l'Asloca. Ainsi, certaines tâches ou domaines sont impartis à un sexe plutôt qu'à l'autre : « Le social, l'éducation, la santé parfois l'environnement et la culture sont des domaines où les femmes s'investissent, alors que les finances, l'urbanisme, la sécurité ou le sport restent des domaines masculins avant tout » (Lépinard, 2007, 144). La propension des femmes à travailler dans certains domaines du droit est ainsi redevable de mécanismes qui affectent le monde du travail dans son ensemble. Nonobstant la présence de nombreuses femmes dans le champ des professions juridiques, des processus de différenciation sexuée y sont encore très prégnants. En plus des domaines de spécialisation qui concernent directement le contenu de l'activité salariée, le temps de travail est également révélateur d'une hiérarchisation genrée au sein de ce groupe professionnel (Lapeyre et Le Feuvre, 2009, 428). Les femmes seraient dès lors

amenées à travailler dans des domaines moins prestigieux tels que le droit social et le droit de la famille et à occuper davantage de postes à temps partiel. Ainsi, en plus de la dimension « sociale » du droit du logement dans lequel s'inscrit l'activité de ces consultantes, les conditions de travail au sein de l'association semblent davantage correspondre à un emploi défini socialement et politiquement comme « naturellement féminin », car permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle » (Siblot, 2006, 142).

Par contraste, la dimension « sociale » de ce travail que relèvent les consultantes n'apparaît à aucun moment dans le discours des consultants. Dans le même ordre d'idées, alors que les consultantes à l'Asloca peuvent toutes se prévaloir d'une formation juridique, de leur côté, les consultants occupent les fonctions dirigeantes sans pour autant être en possession d'un diplôme en droit. Du reste, aucun n'exprime une préoccupation à vouloir travailler dans un domaine particulier du droit ou pour une partie plutôt qu'une autre. Par exemple, lorsque Romain Trotet cherchait un emploi, il admet qu'il aurait « pu arriver n'importe où ». Ainsi, sa présence au sein de l'association tout comme celles de Clément Glauser et Chris Suter sont davantage tributaires de leur parcours biographique personnel, ainsi que des conditions de travail qu'offre le domaine associatif, et ici en particulier l'Asloca pour le domaine juridique.

Au final, le processus de professionnalisation exerce également des effets sur le rapport qu'entretiennent les salarié·e·s à l'organisation et plus largement sur la nature du travail qu'ils et elles accomplissent quotidiennement. Alors que Catherine Pralong, Roland Rochani ou encore Alain Stadline entretiennent un rapport « vocationnel » au travail, les professionnel·l·e·s se vivent davantage comme de simples employé·e·s de l'association. Cette évolution est alors regrettée par l'ensemble des « figures militantes » comme le souligne ici Alain Stadline, qui déplore le glissement vers une sorte de fonctionnariat de la profession constituant, selon lui, un risque pour les interventions de l'association sur le plan politique :

Si on vient simplement faire ses heures, faire son boulot et que l'on ne se préoccupe pas de ce qui se passe au-delà, l'association est peu à peu en péril. Les comités étant constitués de militants, on prend le risque que plus personne ne puisse faire de lien entre la défense individuelle et la défense collective.

Alain Stadline, entretien, octobre 2013

Le contraste important qui existe entre ces deux profils s'explique en partie par les spécificités à l'œuvre dans un contexte associatif que souligne Mathieu Hély : « Être employé dans le cadre d'une entreprise associative implique souvent de collaborer avec des bénévoles. Or cette spécificité entraîne *de facto* une banalisation des heures supplémentaires et une injonction de s'engager sans compter son temps [...] Autrement, dit tout travail salarié dans le secteur associatif implique irrémédiablement une part de travail bénévole qui « va de soi » puisqu'elle est

implicitement prescrite par l'invocation de l'esprit associatif » ((2008, 138)). Par conséquent, si d'un côté l'injonction au « don de soi » (Fillieule, Monney et Rayner, 2019, 187) fait partie intégrante de leur manière de concevoir leur travail, de l'autre c'est le rejet de cette dimension qui permet aux professionnel·le·s de faire valoir leur expertise et aussi de se préserver d'une surcharge de travail au sein d'une association fortement sollicitée par ses membres et dans laquelle le travail est inépuisable.

\* \* \*

En définitive, des transformations analysées ici il résulte la coexistence au sein de l'Asloca Vaud de deux logiques de fonctionnement : l'une, « militante », s'affaiblit, tandis que l'autre, « professionnelle », se renforce. La première se traduit encore au sein de plusieurs sections par une faible division du travail associatif, qui repose sur un nombre restreint de personnes et dans lesquelles une part importante du travail lié aux prestations juridiques est encore non rémunérée. Elle se caractérise également par la présence de « figures militantes » attachées de longue date à la cause de l'association et pour lesquelles le conseil aux membres en constitue le prolongement logique, celui d'un « militantisme » exprimant une vision globale du monde dans laquelle la défense d'une cause et l'engagement associatif « dépassent le champ spécifique de l'association [ pour s'introduire ] dans la sphère publique au même titre que le parti politique et le syndicat » (Demoustier, 2002, 101).

La seconde logique se manifeste par l'autonomisation croissante des guichets juridiques observée plus particulièrement au sein de l'Asloca Intersections où la division du travail se renforce, le travail non rémunéré disparaît et les préoccupations d'ordre gestionnaire s'imposent. Elle se traduit surtout dans le changement de profil des consultant·e·s et dans le rapport qu'ils et elles entretiennent à leur rôle au sein de l'association. C'est d'ailleurs à partir du contraste entre ces deux profils de consultant·e·s que l'on peut comprendre que les ressorts de cette transformation relèvent d'un processus de « professionnalisation » de la défense juridique, qui ne se traduit pas seulement dans le simple fait que certain·e·s militant·e·s et « bénévoles » soient progressivement salarié·e·s par l'association. En effet, il se manifeste surtout par les revendications des « professionnel·le·s » à obtenir une place particulière au sein de l'association fondée sur une véritable expertise dans leur domaine. (Dussuet et Flahault, 2010, 40). C'est en effet le propre d'une logique « professionnelle » que de se fonder sur un travail visant la reconnaissance sociale d'une activité, celle qui relève ici d'une spécialisation dans le conseil juridique aux locataires. Il s'ensuit une double rupture de la part des consultant·e·s professionnalisé·e·s. La première correspond à une mise à distance progressive des savoirs et savoir-faire militants construits « sur le tas » ou au sein des comités de section, au profit d'une posture dont la légitimité reposerait

davantage, et parfois même exclusivement, sur la maîtrise des contenus juridiques acquis dans leur formation et leur pratique quotidienne.

La seconde rupture concerne les relations qui s'instituent peu à peu dans le cadre de la défense juridique entre les consultant.e.s et les bénéficiaires. En germe lors de la mise en place des permanences, la dépossession des locataires de leur conflit avec leur propriétaire et ce notamment à l'égard de la complexification croissante du droit qui a eu pour effet de limiter l'ambition de socialisation au droit attachée initialement aux guichets juridiques. Par ailleurs, la professionnalisation du conseil juridique, telle qu'elle se réalise notamment dans la structure de l'Asloca Intersections, tend à renforcer la distance entre les consultant.e.s et les bénéficiaires, les locataires étant perçus comme de simples justiciables sous l'effet d'une rationalisation du travail associatif favorisant les attitudes de délégation et de remise de soi à l'égard des compétences techniques détenues par les professionnel·l·es de l'association.

Au final et plus largement, ces deux ruptures conduisent à une transformation profonde et durable de la fonction politique assignée au soutien juridique dans le projet de l'association. Cependant, ce n'est pas pour autant que les activités sur le terrain judiciaire ne participent plus à promouvoir et à défendre la cause de l'association. C'est ce que j'aimerais montrer dans le chapitre suivant en analysant la manière dont sont prises en charge les demandes des locataires et les effets qu'elles engendrent sur les objectifs politiques de l'association.

## CHAPITRE V

### FAIRE VALOIR LES DROITS DES LOCATAIRES AU QUOTIDIEN DE L'ACTION ASSOCIATIVE : OPPORTUNITES, CONTRAINTES ET LIMITES DE LA DEFENSE INDIVIDUELLE

*« En guise de préambule, nous insistons sur le fait que la procédure décrite plus loin doit dans toute la mesure du possible être évitée. Tout bailleur ou locataire sensé doit s'efforcer de trouver une issue consensuelle à un litige »*

David Lachat *et al.*, *Le bail à loyer*, Éditions de l'Asloca, p.153

Chaque jour, ce sont près de 200 locataires qui téléphonent à l'Asloca Intersections pour obtenir un renseignement à propos de leur logement ou un rendez-vous auprès de l'association. Bien que tous les appels ne se soldent pas par une consultation juridique, les salarié·e·s reçoivent annuellement plus de 8'000 locataires pour leur donner un conseil en matière de droit du bail ou les assister dans leur démarche. Cependant, ce n'est que dans un nombre limité de situations que le litige se poursuit puisque seules 11% des consultations ne débouchent sur la saisie de l'autorité de conciliation, et encore deux fois moins dans le cadre d'une procédure judiciaire qui implique un recours devant le Tribunal des baux et loyers. En définitive, les services juridiques de l'association sont surtout un dispositif qui filtre les revendications des locataires de sorte à résoudre les litiges avant le déclenchement d'une procédure judiciaire, bien davantage qu'un service orienté vers l'obtention de victoires dans de telles procédures.

Ce constat m'invite à interroger la manière dont sont prises en charge les demandes des locataires ainsi que la portée politique de l'action de l'association sur le terrain judiciaire. Comment les demandes des locataires sont-elles traitées par les sections locales ? Quelles sont les opportunités et les contraintes du droit en vigueur pour les personnes qui défendent les locataires ? Comment le dispositif de

prise en charge de l'association s'articule-t-il à ses objectifs politiques plus généraux ? Quels sont les effets de ce dispositif sur la cause des locataires ?

Afin de répondre à ces questions, le chapitre se compose de trois sections qui analysent la prise en charge des locataires, du conseil juridique jusqu'au procès, par les salarié·e·s des sections locales et les avocat·e·s proches de l'association. La première revient sur les apports et limites de la consultation juridique lorsque les locataires, « convertis en simples justiciables » (Bourdieu, 1986, 11), s'en remettent à l'expertise de l'association. La deuxième se focalise sur l'assistance en commission de conciliation et étudie les ressorts et les effets de la procédure sur les litiges entre locataires et propriétaires. Et enfin, la dernière est consacrée à l'action de l'association devant les tribunaux. Elle examine la manière dont la défense des cas individuels est mobilisée afin d'influer sur l'application et sur l'interprétation du droit du bail.

C'est en croisant les observations des pratiques de soutien aux locataires avec les récits recueillis lors des entretiens que je montre l'ambivalence de cette activité. D'une part, le conseil juridique et l'assistance en cas de litige permettent à un nombre considérable de locataires d'accéder à leurs droits et de les mobiliser contre les pratiques des bailleur·e·s. Ils fonctionnent ainsi comme un moyen de pression pour que ces derniers·ères appliquent le droit sans pour autant engager les locataires dans de longues procédures judiciaires. De l'autre, le traitement des litiges conduit également à une réduction des griefs des locataires aux seuls comportements « abusifs » des propriétaires, limitant dans le même temps le travail proprement politique de l'association, qui vise une évolution du droit du bail. Par ailleurs, si l'action devant les autorités judiciaires permet à l'association de peser sur l'application et l'interprétation du droit du bail, je montre que la défense des cas individuels procède aussi d'une « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003) selon laquelle l'efficacité du droit à défendre un cas se construit contre sa capacité à généraliser les griefs.

## **Section 1 : la consultation juridique, les ressorts ambivalents d'un dispositif de tri**

Les locataires sont la plupart du temps démunis face au droit du bail qui fonde la relation contractuelle qui les lie à leur bailleur. Pour répondre à cette difficulté, l'essentiel de l'activité des salarié·e·s des sections locales consiste à renseigner leurs membres sur leurs droits et obligations en tant que locataires dans le cadre de consultation juridique. Cette première section analyse les opportunités et les contraintes de cette activité de secours juridique à la lumière des différentes manières qu'ont les salarié·e·s d'envisager leur rôle de consultant. Je montre que si

le travail des consultants permet aux bénéficiaires d'agir non plus « face au droit », mais « avec le droit » (Ewick et Silbey, 1998) et ainsi de résorber un nombre significatif de difficultés, leur activité n'est pas totalement en mesure de neutraliser l'ensemble des contraintes liées aux conditions sociales du recours au droit. Une limite qui se traduit notamment par une importante réduction des litiges ou dit autrement « un phénomène d'entonnoir » selon lequel une infime partie des problèmes qui relèvent du domaine juridique se transforme en contentieux (Blankenburg, 1994, 696) et auquel contribuent également les permanences juridiques.

*Informar, rassurer puis encourager les membres, une première dimension du travail de défense des locataires*

Dans l'ensemble des sections, les consultant·e·s reçoivent les locataires sur rendez-vous uniquement. Dès lors, le premier contact du locataire avec l'association se fait généralement par téléphone ou dans des cas plus rares directement à la réception. Une ligne téléphonique est ouverte cinq jours sur sept à l'Intersections et de manière plus intermittente dans les autres services juridiques du canton. Il s'opère donc, lors de ce contact, un premier filtre effectué par les réceptionnistes. Pour ne s'en tenir qu'à l'Intersections, près de 187 appels sont reçus quotidiennement, alors que les places prévues pour les consultations sont limitées à une vingtaine par jour. Longtemps réalisé bénévolement par des membres des comités de section, ce travail est aujourd'hui rémunéré dans des emplois à temps partiel et assuré uniquement par des femmes. Leurs tâches quotidiennes, qui comprennent également l'accueil et la réception des locataires dans les locaux, demandent selon elles « beaucoup de patience », puisqu'il s'agit d'abord d'écouter et évaluer les réclamations des locataires avant d'éventuellement fixer une consultation juridique. Les personnes en charge des appels téléphoniques assurent ainsi un important travail de tri initial, en expédiant les demandes qui n'entrent pas dans la sphère d'activité de l'association ou en répondant directement, sur la base de leur expérience, aux sollicitations qui concernent l'usage ordinaire des locaux. Au final, les consultant·e·s ne reçoivent qu'une petite partie des locataires qui se sont adressés à l'association par téléphone. Cependant, le nombre de locataires qui obtiennent une entrevue demeure important (*cf.* Tableau 16). Ainsi, en 2015, 8'724 consultations juridiques ont été dispensées sur l'ensemble du territoire vaudois<sup>1</sup>, soit un taux moyen calculé sur la base du rapport entre ce nombre et celui des adhérents de l'association d'environ 20%. Si, logiquement, les consultations se répartissent en fonction du nombre de membres de chacune des

---

<sup>1</sup> Il faut préciser que le nombre de consultations ne correspond pas au nombre de locataires reçus dans les locaux des sections, dans la mesure où un même litige peut impliquer plusieurs entretiens.

sections, on observe toutefois que le taux varie selon ces dernières. Il est très élevé dans la section de Vevey, alors qu'il est le plus bas dans l'Intersections, qui assure toutefois la moitié de l'ensemble des consultations, signe probablement que la professionnalisation de l'accueil engendre un tri initial plus substantiel au sein de la plus importante section du canton. Dans l'ensemble, cependant, on peut tirer de ces statistiques le fait que le nombre de sollicitations reste très élevé et traduit les tensions importantes qui caractérisent le marché du logement, ainsi que les relations entre locataires et bailleurs.

Tableau 16 : Nombre de consultations rapporté au nombre de membres par section locale, 2016 (source : *Asloca Vaud*).

Sections	Nombre de consultations	Nombre de membres	Pourcentage en fonction du nombre de membres
Intersections	4'219	30'209	14%
Vevey	2'023	4'462	45%
Nyon	1'212	3'843	32,3%
Montreux	805	2'554	31,1%
La Broye	465	1'600	28,5%
<b>Total</b>	8'724	42'268	100%

Pour gérer le flux important de rendez-vous, l'accueil des locataires est fortement encadré et routinisé dans l'ensemble des sections, et cela d'autant plus que le droit du bail, particulièrement procédurier, implique que la plupart des démarches nécessitent un respect très strict des délais fixés pour ouvrir une action. C'est pourquoi les réceptionnistes, dans leur travail de sélection des dossiers, sont amenées également à évaluer le degré d'urgence des situations décrites par les locataires avant de fixer les rendez-vous. Certains le sont très rapidement (dans un délai de quelques jours seulement) alors que d'autres peuvent admettre des délais plus longs, de deux à trois, voire quatre semaines. Ces temps d'attente prévalent dans l'ensemble des sections et manifestent l'importante pression qui s'exerce sur les permanences juridiques. À Montreux, par exemple, Chris Suter m'explique qu'il doit souvent faire appel à la consultante de Vevey afin d'éviter des attentes de plus de trois semaines. À l'Intersections, afin d'assurer la prise en charge immédiate des cas urgents, un système a été mis en place, qui distingue les rendez-vous « normaux » des rendez-vous « urgents », ces derniers étant fixés de semaine en semaine. Reposant sur l'évaluation de l'urgence des cas effectuée par les réceptionnistes, ce système a permis selon Romain Trottet, directeur de l'Intersections, de rationaliser l'accueil des locataires en supprimant les permanences, un dispositif jugé inadéquat en raison de l'attente imposée aux locataires, mais aussi de la pression du temps pesant sur le travail de conseil juridique :

Parfois nous nous trouvions avec 40 personnes dans le couloir. Alors, les consultants qui étaient là prenaient les gens à la suite. Et vous aviez jusqu'à 7 locataires en une matinée. Ce qui n'était confortable ni pour les consultants ni pour les locataires. Nous devons parfois traiter leur cas en 10 minutes chrono, donc ce n'était pas très sérieux non plus ! À présent, chaque consultant à cinq rendez-vous urgents qui sont débloqués de semaine en semaine. Et après, les consultations normales sont fixées selon leur pourcentage d'activité.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Ainsi, chaque semaine, quarante-cinq rendez-vous sont consacrés aux cas « urgents », soit ceux qui impliquent la saisine éventuelle des autorités de conciliation et qui concernent pour l'essentiel les contestations du loyer initial et des résiliations de bail, ainsi que certaines prétentions nouvelles quant à l'usage des locaux ou encore les situations de défauts péjorant gravement les conditions de vie des locataires (chauffage en hiver, inondation, etc.). Dans les autres sections, il n'existe pas de distinction stricte entre les différents types de rendez-vous et les consultant·e·s, qui travaillent parfois seuls, se montrent plus flexibles sur leur emploi du temps, à l'image de Marine Perez dans la section de Nyon, où il n'est pas rare que les locataires se présentent spontanément durant la journée à la réception. Elle s'arrange alors pour les recevoir entre deux consultations ou en fin de journée. Par ailleurs, la section de Vevey fonctionne encore avec un système de permanence deux soirées par semaine.

En dépit de ces quelques différences, les locataires qui obtiennent un rendez-vous auprès d'un·e consultant·e de l'Asloca sont reçus selon des modalités à peu près identiques dans toutes les sections. Les personnes se sont d'abord annoncées à la réception et ont dû s'acquitter, si nécessaire, de leur cotisation, la consultation juridique étant réservée aux membres de l'association<sup>1</sup>. Elles attendent ensuite dans le couloir ou dans la salle de réception qu'un·e consultant·e vienne les chercher. Les consultations juridiques ont lieu dans les bureaux des consultant·e·s, qui consacrent entre 20 et 60 minutes à chaque cas, selon leur degré de difficulté et les pratiques internes à chaque section, qui sont plus ou moins strictes sur la durée des consultations. Après avoir pris place, le consultant invite généralement le ou la locataire à présenter son contrat de bail et expliquer les raisons de sa venue.

---

<sup>1</sup> Je ne dispose pas de statistiques concernant le statut (membre/non membre) des locataires qui s'adressent aux sections locales. Cependant, selon Alain Stadline, secrétaire général de la section de Lausanne, 10% des membres changent chaque année. Sur 23'000 membres, il y a près de 2'000 nouvelles adhésions par année et un nombre équivalent de personnes qui sont radiées pour défaut de paiement de la cotisation. Toujours selon Alain, la durée d'adhésion est d'environ 10 ans et la section de Lausanne compte « un noyau dur » de personnes qui sont membres de la section depuis ses débuts, soit en 1969. La fidélisation des membres semble alors relativement importante. « Recherche de nouveaux membres 2009 », Asloca Lausanne, 2009.

Dans ce face à face entre les bénéficiaires et l'association, je suis tout d'abord frappée par le fort degré de dépossession de la plupart des locataires face au droit du bail. Selon les ressources des locataires, ce degré de dépossession et les obstacles qui en découlent peuvent être plus ou moins importants. En effet, la probabilité de se saisir juridiquement d'un problème et de s'engager dans une procédure judiciaire augmente avec le niveau économique et d'instruction (Blankenburg, 1994). En plus des connaissances proprement juridiques, les démarches à entreprendre vis-à-vis d'un propriétaire ou d'une gérance impliquent des savoir-faire administratifs, une certaine maîtrise de l'écrit, de l'aisance dans le suivi de correspondances, ainsi que de la disponibilité en termes de temps, autant d'éléments dont les locataires sont inégalement dotés. La présence d'un public très hétérogène manifeste cependant la spécificité des connaissances techniques des consultant·e·s : « On a de tout comme membre », insiste Romain Trottet, « des pauvres gens, des cas sociaux si j'ose dire et aussi des cadres de Philippe Morris qui gagnent en un mois ce que je gagne en une année ». Toutefois, dans la plupart des cas, le dispositif de soutien juridique institue une relation de dépendance, qui se traduit par une remise de soi importante des membres vis-à-vis de l'expertise détenue par les consultant·e·s dans une matière juridique de plus en plus « sophistiquée ». Pour Clément Glauser, ce phénomène tient de l'évidence :

Le droit, c'est aussi une question de présentation des choses. Parce que, que tu le veuilles ou pas, le locataire va quand même s'accrocher à ce que tu lui racontes. Donc si tu lui dis que le dossier est perdu, il est perdu. Et si tu lui dis qu'il est gagné, il est gagné ! Il n'a pas les moyens de juger autrement !

Clément Glauser, entretien, décembre 2013

Dans cette perspective, même si les locataires s'en remettent d'une manière générale à l'expertise juridique de l'association, leur diversité pèse ensuite sur la façon dont ils vont envisager la possibilité de poursuivre ou non une démarche au-delà des seuls renseignements obtenus sur leur cas.

J'observe lors du premier contact qu'ont les locataires avec l'association leur faible maîtrise du droit du bail. Il s'avère en effet qu'une partie du travail initial de tri effectué par les réceptionnistes concerne des demandes non litigieuses *a priori*, mais qui relèvent de renseignements concernant certains aspects élémentaires du droit du bail (droits et obligations réciproques des parties au contrat) que les locataires ignorent souvent. Catherine Pralong, avec qui je passe la matinée à la réception de Morges, expédie ainsi plusieurs rendez-vous potentiels en confirmant à un membre le délai de trente jours à respecter pour sa résiliation anticipée, en rappelant à un autre son obligation de verser la caution de trois mois ou encore en indiquant à une troisième personne quelle est la responsabilité du bailleur en cas de panne du chauffage. En dehors de ces situations assez simples, de nombreuses demandes, même si elles n'apparaissent pas « litigieuses », sont toutefois transmises

aux consultant·e·s pour être traitées lors des consultations. En pratique, la distinction entre ce qui peut être traité par téléphone et ce qui doit être adressé aux consultant·e·s varie. Pour Clément Glauser, consultant à l'Intersections, par exemple, les réceptionnistes réalisent un travail indispensable, car « elles évitent de nombreuses consultations ». En revanche, d'autres consultant·e·s considèrent parfois avec une certaine méfiance la qualité des conseils donnés par les réceptionnistes, à qui il peut arriver de répondre à des demandes « sans avoir le contrat sous les yeux ». Aussi sont-elles incitées à plutôt fixer un rendez-vous dans des cas leur apparaissant quelque peu complexes et qui nécessitent à leurs yeux une évaluation de l'application correcte de la loi.

C'est pourquoi une part importante des questions des locataires concerne l'usage ordinaire des locaux, ainsi que certains aspects généraux concernant le contenu du contrat de bail, comme par exemple les conditions et formes requises en cas de modification du contrat, celles relatives à la sous-location, les modalités de reprise du bail par un autre locataire, etc. Ces questions hétéroclites et qui n'impliquent pas nécessairement la poursuite d'une démarche sont répertoriées sous la rubrique « divers » dans les statistiques tenues par les sections locales à propos des principaux objets sur lesquels portent les consultations. Cette rubrique très hétérogène, mais qui rassemble des situations où il s'agit simplement de renseigner le locataire, constitue le premier motif de consultation dans presque l'ensemble des sections, raison pour laquelle les consultant·e·s se considèrent en premier lieu comme des « intermédiaires du droit », dont la mission principale consiste à « informer et à conseiller les locataires », ainsi que me le précise Isabelle Beetschen, juriste et salariée de l'Intersections, qui, comme plusieurs autres consultant·e·s, insiste sur la dimension pédagogique de son travail. Ainsi, pour Claire Despond, juriste travaillant pour la section de Vevey, « pour moi, mon rôle est de leur faire comprendre le droit et les procédures qui s'y rapportent ». Sur le même registre, Clément Glauser, qui n'a pas fait d'études de droit, estime qu'un bon consultant, c'est avant tout un « vulgarisateur », c'est-à-dire une personne qui « connaît bien [le droit du bail], mais qui n'utilise pas les termes techniques ».

Cependant, il apparaît rapidement qu'à côté de la dimension du « simple » conseil juridique, les consultant·e·s se trouvent souvent en situation de devoir « rassurer les locataires ». Comme me l'indique Sophie Rapin, en raison du fait que les locataires se trouvent dans une relation de dépendance vis-à-vis de leur bailleur, ils ont souvent « peur » de faire valoir leurs droits. Pour elle, cette dimension du conseil juridique est tout à fait fondamentale dans son activité :

Mon rôle c'est de conseiller au mieux les locataires pour qu'ils et elles puissent arriver à un résultat qui soit en adéquation avec le droit existant. Il y a ce rôle de 'conseillère en droit', mais il n'y a pas que cela. Il y a aussi le rôle de 'rassurer', parce que même lorsque les locataires viennent pour un petit problème, ils et elles voudront être rassurés par rapport à la légitimité ou au risque de leur démarche. Par

exemple, si un locataire vient pour faire une demande de baisse, et bien il aura peur que son bail soit résilié. Le conseil vient donc en deuxième lieu. En premier, il faut essayer de le rassurer en lui expliquant qu'il existe un délai de protection de trois ans s'il entreprend cette démarche. Puis il faut le convaincre de le faire. Et enfin on peut passer au côté juridique en lui expliquant les démarches à entreprendre.

Sophie Rapin, entretien, avril 2017

Cette inquiétude des locataires concernant le danger de résiliation du bail lié à une démarche de leur part revient de manière quasi systématique lors des consultations, soit au début si le locataire connaît déjà les démarches à entreprendre et sollicite une évaluation des chances de succès en regard des risques encourus, soit à leur issue lorsque le ou la consultante expose ces démarches et que le·la locataire se montre réticent par crainte d'éventuelles représailles. C'est particulièrement le cas dans les demandes de baisse de loyer ou de signalement de défauts, soit des situations où le·la locataire se trouve en position de revendiquer des droits. Confrontés à ces craintes, les consultant·e·s ont généralement tendance à s'en remettre au droit. Pour eux, rassurer le locataire, c'est d'abord lui indiquer ce que la loi lui permet légitimement d'exiger du bailleur. Évoquant son expérience, Julie André, également juriste à l'Intersections, considère que son rôle principal est de permettre aux locataires de « faire valoir leurs droits ». Comme Sophie Rapin, elle ajoute immédiatement que le renseignement à propos du contenu du droit ne suffit pas toujours. Encore doit-elle « expliquer aux locataires qu'ils·elles n'ont pas à avoir peur des bailleurs » ni des conséquences de leur éventuelle réclamation :

Si le locataire demande qu'on refasse la tapisserie parce qu'elle se détruit, c'est normal. Le bailleur doit entretenir le bien. Ils paient un loyer quand même ! Les locataires entendent mes conseils, mais ils se disent malgré tout que cela n'est pas possible. Ils me disent souvent qu'ils ont peur que le bailleur résilie leur contrat. Dans ce type de situation, je réponds qu'il est vrai que le bailleur peut résilier le contrat, mais indépendamment du fait que le locataire demande de réparer un défaut. Un contrat de bail n'est jamais signé à vie. Mon rôle est de leur faire comprendre qu'on peut demander des choses et que souvent cela se passe très bien. En ce sens, je joue le rôle de tampon entre les deux parties. De mon côté, je comprends leurs peurs, mais je ne peux pas les guérir. Je leur dis simplement ce que la loi leur permet de faire.

Julie André, entretien, septembre 2013

Le droit est alors mentionné comme point d'appui par les consultant·e·s pour fonder la légitimité de la démarche des locataires. Selon la gravité de la situation à laquelle ils et elles sont confronté·e·s, c'est aussi au nom du respect du droit que les consultant·e·s n'hésitent pas à encourager les locataires à « ne pas se laisser faire », selon les termes d'Elsa Rivaz. Pour elle, qui a commencé à travailler à l'Asloca directement après la fin de ses études de droit, il est également important

de « motiver les gens à contester quand il y a une hausse ou toutes sortes d'abus exagérés ». C'est aussi l'opinion de Rebecca Devaud, juriste responsable du FAJ, qui a assuré longtemps des consultations bénévoles dans la section de Morges et qui comprend que des non-juristes puissent éprouver des réticences à revendiquer des droits :

Pour moi, ce qui compte, c'est de donner un coup de main aux locataires et si le droit est de leur côté, de les pousser, car partir en procédure et se bagarrer ce n'est pas naturel alors que nous avons de notre côté l'habitude du contentieux

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

Les consultant·e·s encouragent ainsi systématiquement les locataires à contester certaines pratiques des gérances où se manifestent les avantages que retirent les milieux immobiliers d'un marché du logement caractérisé par une pénurie chronique et par la situation de dépendance des locataires qui en découle. Ainsi en est-il par exemple des factures réclamées aux locataires pour « frais administratifs » lors d'une résiliation anticipée de bail ou pour des « frais accessoires » dans les charges, alors que, selon les consultant·e·s, ceux-ci sont déjà compris dans le montant du loyer. Or, « par peur de se mettre la gérance à dos » ou simplement par « confiance », analyse Claire Despond, les locataires sont prêts à payer, raison pour laquelle ils sont également exhortés à contester les importantes augmentations de loyer intervenant très souvent au changement de locataire. Pour Elsa Rivaz, il en va finalement d'une sorte de « rééquilibrage » entre les locataires et les propriétaires au moment de la signature du contrat. Faisant référence à la faiblesse du locataire dans cette situation, elle insiste sur la légitimité de demander une baisse de loyer par la suite, une procédure que les locataires n'engagent pas assez souvent à ses yeux :

Quand les locataires signent un bail avec un loyer exagéré, je leur dis que cela vaut vraiment la peine de contester. Souvent les gens ne savent pas que c'est une possibilité. Alors, une fois informés, ils et elles peuvent choisir librement. Et donc plus librement qu'au moment de la signature du bail.

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

Si ces trois dimensions – informer, rassurer et encourager – sont souvent lisibles dans les interactions entre les consultant·e·s et les locataires qui viennent chercher un soutien auprès de l'association, elles s'y expriment de façon plus ou moins prégnante selon les capacités du ou de la locataire à appréhender sa situation dans les catégories du droit et, plus concrètement, à entreprendre des démarches. Confrontés à un public varié, les consultant·e·s sont amenés à effectuer constamment un travail d'adaptation dans leurs manières d'appréhender les cas et d'y répondre. Chaque consultation prend alors une tournure singulière, comme je

peux par exemple l'observer en suivant Elsa Rivaz lors d'une matinée de consultations à Yverdon, un mercredi matin, où elle reçoit cinq locataires les un·e·s après les autres pour des entretiens d'une trentaine de minutes.

La première locataire est une femme enceinte d'une vingtaine d'années. Elle a pris contact avec l'association suite à une facture de la gérance qui lui réclame plusieurs centaines de francs sur la base d'un décompte de chauffage qu'elle peine à comprendre. C'est pour elle un montant important qu'elle s'inquiète de devoir payer. Elsa Rivaz prend connaissance des différents courriers et après une rapide analyse déclare qu'il n'y a à ce stade pas de preuve suffisante indiquant que cette somme incombe réellement à la locataire. Elsa Rivaz lui propose alors de contester cette facture par un courrier demandant le détail et le justificatif de la somme réclamée. La locataire est soulagée, mais craint tout de même de poursuivre la démarche : « On ne peut pas me résilier mon bail maintenant, vous comprenez », dit-elle en pointant du nez son ventre. Elsa Rivaz la rassure sur la légitimité de la procédure et sur l'existence d'un délai de protection du locataire en cas de litige. Elle rajoute : « Si on vous réclame de l'argent, vous avez le droit de savoir de quoi il s'agit non ? ». La locataire acquiesce et se dit convaincue par ce dernier argument qui lui semble, selon ses mots, « logique ». Elle repart une dizaine de minutes plus tard avec le brouillon du courrier dicté avec soin par Elsa Rivaz et qu'elle doit envoyer au plus vite à la gérance.

Nous enchaînons rapidement avec la deuxième consultation où nous accueillons à nouveau une femme d'une trentaine d'années, qui a d'ores et déjà rédigé une lettre pour demander la réparation de sa cuisinière. Elle vient « faire vérifier si c'est juste ce que j'ai écrit ». Elsa Rivaz lit le courrier et apporte quelques corrections tout en précisant la suite de la démarche en cas de consignation du loyer. La locataire, qui semble avoir connaissance de la procédure, rajoute qu'elle ne se laissera pas faire et qu'elle entend bien demander une réduction de loyer si rien n'est entrepris. Elsa Rivaz l'encourage tout en lui précisant les montants maximaux accordés par les tribunaux. La locataire, qui ne semble plus avoir besoin de renseignements supplémentaires, prend congé à l'issue d'une consultation qui aura duré moins de quinze minutes. Elsa Rivaz me commente ces deux cas en insistant sur la capacité des locataires à « se débrouiller par eux-mêmes » et précise à propos de la consultation précédente : « Et même la première, tu vois, même s'il faut un peu la rassurer, une fois qu'elle comprend le problème, elle prend sur elle pour quand même contester ».

Parfois, selon les ressources des locataires, le soutien apporté au moment de la consultation peut ne pas être suffisant, notamment lorsque la problématique implique davantage qu'un simple conseil et enclenche des échanges de correspondance, des démarches auprès des administrations et enfin plusieurs rendez-vous auprès de l'association, soit du temps et de la disponibilité que les locataires n'ont pas toujours à disposition malgré leur volonté de « faire valoir leurs

droits ». C'est ce dont témoigne le cas de ce locataire qui, suite à un défaut de la chaudière, vient trouver Sophie Rapin en consultation pour la sixième fois. Sans réaction de la gérance, Sophie Rapin lui a donc conseillé de consigner son loyer afin de faire pression sur les propriétaires ne prenant pas en charge une réparation qui pourtant leur incombe. L'homme a environ cinquante ans et arrive avec un peu de retard. S'exprimant dans un français approximatif, il présente à Sophie Rapin le justificatif du recommandé de mise en demeure du propriétaire, qui pourra permettre d'enclencher la procédure de consignation de son loyer auprès d'une banque. En reprenant son dossier, Sophie Rapin soupire : « Monsieur, vous avez manqué la date de l'envoi d'un jour. Nous devons à nouveau attendre le mois prochain ! » L'homme justifie son erreur par son manque de disponibilité : il n'a pas pu quitter son travail. Lorsqu'il prend congé, Sophie Rapin m'explique parfois son impuissance face à des locataires incapables d'assurer certaines démarches.

C'est la sixième fois qu'il revient et pourtant je lui ai laissé un message sur son répondeur. Pour des personnes qui ne parlent pas bien le français, c'est plus difficile parce que même si on a des modèles types, ils et elles vont juste refaire la lettre, mais ils et elles ne comprennent pas la procédure. Finalement ce n'est pas une question technique, mais de compréhension générale. Ce genre de locataire doit absolument trouver un appui ailleurs, des enfants, des amis ou des collègues pour pouvoir y parvenir.

Sophie Rapin, entretien, avril 2017

L'observation des interactions avec les locataires montre que les consultant·e·s ne se focalisent pas uniquement sur la dimension juridique du récit. Ils et elles consacrent également une partie de la discussion à entendre les difficultés des locataires à se saisir du droit et s'efforcent d'y répondre tout en les encourageant à entreprendre une procédure à l'encontre de leur bailleur. Certain·e·s consultant·e·s incitent les locataires à agir de manière plus systématique que d'autres, mais tout·e·s le font. Ainsi, si Roland Rufer, figure militante de l'Intersections, va jusqu'à féliciter les locataires qui s'engagent dans des démarches « pour leur résilience », cette disposition à inciter les locataires à faire valoir leurs droits s'observe chez l'ensemble des consultant·e·s, y compris chez ceux et celles dont l'activité au sein de l'association repose d'abord sur l'affirmation de compétences dans le domaine du droit du bail sanctionnées par un travail salarié. Loin d'être en contradiction avec cette posture principalement « juridique » qu'ils et elles revendiquent par ailleurs, cette attitude s'explique aussi par les « abus » (au double sens juridique et moral) auxquels ils et elles estiment être quotidiennement confrontés. Rapportés à des usages détournés de la loi, ces abus heurtent leur croyance en la légitimité du droit encadrant les relations entre locataires et bailleurs, mais ils affectent aussi leur sensibilité morale lorsqu'ils sont envisagés en termes d'injustice. D'une manière générale, en effet, quel que soit leur profil, les consultant·e·s de l'association

partagent une représentation critique à l'égard des milieux immobiliers comme « ne respectant pas les règles du jeu ». Ce jugement s'accompagne parfois d'une évaluation morale et indignée du comportement de certain·e·s propriétaires, accusés de tirer avantage de leur position de force au détriment des locataires. Pour Romain Trottet, dont le degré d'indignation a augmenté au fil du temps, c'est surtout l'obtention de rendements « excessifs » de leur bien immobilier « sur le dos des locataires, parfois de l'ordre de 30 ou 40 % » qui l'excède, alors que Maria Hammer se dit plus particulièrement « touchée » par les résiliations de baux concernant des personnes âgées, « des pauvres gens avec peu de moyens qui ne pourront supporter un déménagement » selon elle. Invoquant leur expérience auprès des locataires, les consultant·e·s considèrent alors le service juridique de l'association, et l'association elle-même, comme une « institution d'utilité publique » selon Gaëlle Kemper, un « garde-fou » contre les « abus » de la situation de faiblesse des locataires selon Alain Stadline ou encore comme « le bras armé de l'Asloca » selon Romain Trottet. Bref, sans que ce soit toujours verbalisé ainsi, l'association est perçue comme exerçant une forme de « contre-pouvoir » à l'égard de celui des bailleurs, jugé excessif, voire exorbitant.

Finalement, à la faveur du filtre initial effectué dans les réceptions, une grande majorité des locataires accédant aux consultations reparte avec une démarche à entreprendre, soit sous la forme d'un courrier à l'intention du propriétaire ou de la gérance, soit par l'envoi d'une requête à adresser directement auprès de la commission de conciliation. C'est d'ailleurs à cette démarche spécifique que sont dévolus les quarante-cinq rendez-vous classés « urgents » à l'Intersections, à l'issue desquels les locataires disposent la plupart du temps d'une requête permettant d'ouvrir la procédure. C'est ce que je constate auprès de Maria Hammer lorsqu'elle me montre son agenda des consultations de l'après-midi qui toutes concernent des contestations de loyer initial et des résiliations par le bailleur, deux catégories de litiges visées par la législation contre les abus dans le secteur locatif qui, avec ceux qui concernent les défauts de la chose louée, constituent les principaux motifs de consultation (hors la rubrique « divers ») répertoriés dans les statistiques des différentes sections, comme le montre le tableau 17 pour l'année 2015.

Tableau 17 : Motifs de consultation dans les différentes sections (source : documents internes Asloca Vaud).

Sections	1 <sup>er</sup> motif de consultation	2 <sup>e</sup> motif de consultation	3 <sup>e</sup> motif de consultation
Intersections	DEF 14,7%	BAI 13,5%	PRO 11,5%
Vevey	BAI 14,4%	DEF 12,7%	CHA 11,7%
Montreux	DEF 14,7%	RES 7,5%	PRO 7,2%
Nyon	BAI 22,8%	DEF 20,1%	RES 13,9%
La Broye	CHA 20,3%	DEF 18,7%	PRO 13,9%

Note : DEF : défaut de la chose louée ; BAI : demande de baisse de loyer ; PRO : résiliation par le propriétaire ; RES : résiliation par le locataire ; CHA : chauffage.

Selon les statistiques réalisées par l'Intersections, ces motifs varient en fonction de la conjoncture<sup>1</sup>. Ainsi, en 2008, suite à une augmentation du taux hypothécaire de référence, le principal objet des consultations concernait les hausses de loyers. En 2010, il portait davantage sur la vérification des décomptes chauffage, dans un contexte marqué par l'augmentation du prix du mazout. En 2012, les locataires sollicitaient d'abord l'association pour réclamer des baisses de loyer. Commentant ces chiffres, Romain Trottet y décèle une évolution positive de l'attitude des locataires, incités par les sections à réclamer des baisses de loyers :

Souvent, les motifs classiques, ce sont les défauts et les résiliations par le bailleur. C'est le cas en 2011 et en 2014. Les gens sont d'abord soucieux de leurs conditions de logement. Par contre, en 2012, c'est les baisses de loyers. Donc à force d'en parler, à force de voir que le taux baisse, les locataires finissent quand même par réagir. C'est une bonne nouvelle.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Il s'agit en effet d'un domaine (l'adaptation des loyers aux critères de référence liés au taux hypothécaire) où les comités de section se sont beaucoup investis, soit par des campagnes médiatiques, soit en offrant des consultations gratuites, soit encore en mettant à disposition des locataires des instruments (lettre-type, calculateur de loyer) leur permettant d'entreprendre seuls les démarches auprès des bailleurs<sup>2</sup>. Ce travail d'information et d'incitation constitue d'ailleurs le premier acte par lequel l'Asloca permet aux locataires de rééquilibrer le rapport de force avec les bailleurs. Comme le relève Erhard Blankenburg à propos des conditions du recours et du non-recours au droit, « avant de se rendre au tribunal, avant même de consulter un avocat·e ou de demander un conseil, il faut prendre conscience que le problème auquel on est confronté peut s'exprimer en termes juridiques : il faut le situer sur le plan juridique » (1994, 693). C'est au fond ce à quoi répondent les appels de l'association pour que les locataires revendiquent leurs droits. Encore faut-il que ceux-ci puissent compter sur un appui leur permettant d'entreprendre les démarches nécessaires, ce à quoi répondent, dans un deuxième temps, les consultations juridiques : réduire le sentiment d'impuissance caractérisant souvent les locataires « face au droit ». Une fois pris en charge par le dispositif d'assistance juridique de l'association, les locataires sont alors en mesure de qualifier « avec le droit » une situation jugée injuste ou problématique plutôt que de percevoir le droit du bail comme un ensemble opaque de règles s'imposant à eux sans qu'ils et elles puissent vraiment influencer sur le cours des choses (Ewick et Silbey, 1998).

---

<sup>1</sup> « Statistiques Asloca Intersections 2008-2015 », Asloca Intersections, 2015.

<sup>2</sup> Voir le calculateur de baisse de loyer sur le site internet de l'Asloca Romande : <https://www.asloca.ch/calculateur-de-loyer/>

C'est ce que laissent suggérer les nombreuses réactions de surprise qu'expriment les locataires dans les consultations, lorsqu'ils sont rendus attentifs·ves à certaines clauses jugées frauduleuses de leur contrat de bail ou sont informés du montant des baisses de loyer auxquelles ils peuvent prétendre. Au stade de la consultation juridique déjà, le dispositif de l'Asloca permet ainsi d'équilibrer la relation entre locataires et propriétaires au niveau de la seule connaissance des règles applicables, largement ignorées par les premiers, alors qu'elles sont en règle générale fort bien comprises par les seconds, le secteur locatif étant essentiellement géré par des professionnels de l'immobilier<sup>1</sup>. Par leur intervention auprès des locataires, les consultant·e·s se font dès lors les « gardien·ne·s » de la bonne application du droit du bail dans le cadre d'une législation qui vise à lutter contre « les abus ». En outre, par le nombre considérable de locataires que l'association est en mesure d'informer et de soutenir, l'existence de ces « guichets » juridiques fonctionne sans doute comme une pression susceptible de contraindre les propriétaires à agir dans les règles, faute de se voir rappelés à l'ordre et d'être amenés à se justifier devant les autorités judiciaires, comme je vais le montrer plus bas. Enfin, en encourageant les locataires à faire valoir leurs droits, puis en leur permettant de les rendre effectifs, l'association et les consultant·e·s contribuent également à peser sur le rapport de force à un niveau collectif plus large entre des locataires qui seraient isolés en l'absence de l'action associative, et des milieux immobiliers disposant de ressources organisationnelles et professionnelles considérables. Ce rééquilibrage du rapport de force par « la force du droit » est par ailleurs éprouvé par les consultant·e·s, comme en témoigne Gaëlle Kemper à propos d'une conversation téléphonique avec un gérant :

Le gérant était assez arrogant au début quand je parlais, parce qu'il pensait que j'étais assistante sociale. Et quand j'ai répété mon nom et j'ai dit Asloca, il a dit 'Ah ouais'. Donc voilà, moi je sens tout de suite que cela met les rapports à un autre niveau.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

---

<sup>1</sup> Les données concernant la manière dont les propriétaires de logement gèrent la location sont inexistantes. Cependant, en assistant aux consultations je constate que la majorité des locataires sont d'abord en contact avec une gérance avant de l'être avec un propriétaire privé. Par ailleurs, les données à disposition concernant le type de propriétaire des logements de locataires indiquent que dans la région lémanique 42,2 % des logements appartiennent à des SA/SARL/coopératives (assurances, caisses de pensions, fondation, banque ou encore fonds de placement), 38% des logements appartiennent à des particuliers, 6,6% à des coopératives d'habitation ou de construction, 6% à des entreprises de construction ou sociétés immobilières et enfin 5.9% aux pouvoirs publics. « Type de propriétaire des logements de locataire 2018 cumulé sur 4 trimestre », OFS Indice des loyers, 2019.

Si ce qui précède tend à ratifier certaines des intentions formulées par l'association dans ses statuts, dans sa communication, dans certaines de ses prises de position dans l'espace public, dans ses interventions dans le champ politique, il convient aussi de rendre compte du fait que la force du dispositif se heurte à un ensemble d'obstacles réduisant l'efficacité du recours au droit. Liés à la relation d'assistance qu'institue l'aide juridique, mais aussi aux limites du droit positif en vigueur (le droit du logement), ces obstacles relèvent aussi bien des réticences diverses qu'éprouvent les locataires à s'engager dans un conflit que du rapport que les consultant·e·s eux-mêmes entretiennent avec leur rôle. C'est ce que j'analyse ci-après.

### *La consultation juridique à l'épreuve du terrain*

En dépit de l'intention affichée par l'association de sa mission d'accès au droit en faveur des locataires et aussi plus largement d'un rôle de médiateur·rice assumé par les consultant·e·s, le recours au droit face aux bailleurs se heurte à une série de contraintes. Elles sont du reste identifiées et décrites comme telles par les salarié·e·s eux-mêmes, qui perçoivent de manière lucide les obstacles à la défense des locataires dans le cadre du dispositif mis en place par l'association, reconnaissant que celui-ci ne parvient pas toujours à réduire la dépossession des locataires et à répondre au rapport de domination qu'institue le contrat de bail, et cela sans évoquer encore (j'y reviens plus loin) la conduite des procédures judiciaires.

Premièrement, ces contraintes tiennent selon eux et elles à la faible « combativité » des locataires, ainsi que l'évoque Romain Trottet : « Très peu partent avec un esprit revendicateur pour faire valoir leurs droits ». Ils ont la « trouille » de s'opposer à leur bailleur et de perdre leur logement, dit Julie André. Ainsi, malgré le soutien matériel que leur apporte l'association et des encouragements des consultant·e·s à ce que les locataires fassent valoir leurs droits, ceux-ci se montrent souvent réticents à s'engager dans une procédure judiciaire, et cela même au premier stade de la commission de conciliation, un phénomène que l'on observe par exemple dans le très faible nombre de contestations du loyer initial, alors même que celui-ci s'avère très souvent surévalué. En dépit de l'introduction de l'obligation faite au bailleur depuis août 2001 de mentionner dans une formule officielle le montant du loyer précédent au moment du changement de locataire, les contestations restent très minoritaires. Elles ont certes augmenté de 29 cas en 2000 à plus de 300 en 2013, mais ne concernent qu'une infime minorité des baux qui sont signés chaque année dans le canton<sup>1</sup>. Cette frilosité à l'égard du contentieux

---

<sup>1</sup> Les données concernant le nombre de baux à loyer conclus dans le canton de Vaud ne sont pas disponibles. Au niveau Suisse, le Conseil fédéral estime ce chiffre à 350'000. Rapporté aux

s'explique par le rapport de dépendance et de domination qui structure la relation contractuelle, un déséquilibre que le « dispositif de guichet » peine à combler et qui conduit à ce que le locataire soit réticent, par crainte d'éventuelles représailles (la principale étant la résiliation du bail), à entamer une démarche à l'encontre de son bailleur. Cette crainte n'est du reste pas sans fondement. Ainsi, Claire Despond l'estime-t-elle « légitime » lorsqu'elle me raconte avoir déjà accompagné à deux reprises des locataires en commission de conciliation afin d'obtenir l'annulation de résiliation au motif qu'elles constituaient des « représailles » du bailleur en riposte à des demandes de baisse de loyer. À cet égard, les locataires interrogent fréquemment les consultant·e·s sur l'existence d'une « liste rouge » tenue par les gérances immobilières répertoriant les locataires ayant déjà contesté leur loyer ou plus largement s'étant signalés pour leur combativité. À cela s'ajoute aussi le fait que les rapports de proximité qui peuvent exister entre locataires et propriétaires habitant par exemple dans la même maison ou entretenant des rapports personnels plus étroits empêchent souvent l'engagement d'une démarche plus formelle, jugée trop belliqueuse par les locataires en consultation. À l'inverse, il ressort de la littérature que « l'éloignement social et la formalisation des relations » constituent deux critères qui favorisent la tournure juridique d'un problème (Blankenburg, 1994, 693).

Deuxièmement, le coût des procédures judiciaires éventuelles constitue un obstacle important à la capacité des locataires à s'engager dans un litige. La question financière est capitale, parfois dès le début d'une consultation, car elle permet aux consultant·e·s d'anticiper leurs possibilités d'action, comme me l'explique Maria Hammer :

La situation personnelle est très importante ! Je souhaite toujours savoir si le locataire a une assurance juridique ou s'il est couvert par le FAJ. S'il est bénéficiaire des deux choses, alors on est tranquille pour la suite ! Je peux aller devant la commission et regarder la partie adverse en disant qu'on a les moyens d'aller au tribunal des baux. Lorsque je n'ai pas cette possibilité-là, c'est un peu limite.

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

Cette limite intervient de manière concrète dans un nombre important de consultations. Ce jour-là, par exemple, Julie André reçoit une locataire accompagnée de son fils concernant une facture de plus de 1'000 francs, reçue suite à un décompte de chauffage. La locataire au bénéfice d'une faible rente AVS ne peut payer ce montant dont elle a réclamé les justificatifs, mais n'a reçu aucune réponse. Par conséquent, il est à présent question de saisir l'autorité de conciliation.

---

procédures de consultation cela équivaut à deux contestations pour 100 contrats de bail signés soit 2,5%. Bien que ce nombre soit sans doute plus élevé dans le canton de Vaud de par l'obligation de la formule officielle, la contestation du loyer initial reste est encore marginale (FF2015 3681).

La question financière occupe alors une grande partie de la discussion, car même couverte par le FAJ, l'assistance en commission lui coûtera 110 francs et celle au Tribunal des baux 500 francs au maximum. Finalement, le fils convainc sa mère de poursuivre. À leur départ, Julie André, à qui l'affaire tient à cœur, souhaite prendre elle-même en charge le dossier et me confie qu'elle ne va pas facturer l'assistance en commission. Bien que des arrangements soient parfois possibles et que la procédure soit gratuite jusqu'au Tribunal des baux et loyers, il subsiste encore le coût du mandataire, mais aussi le risque que le litige se poursuive dans les instances supérieures et d'avoir à en supporter les frais (la procédure n'étant plus gratuite) si elle perd le procès.

Les données du FAJ sont parlantes à cet égard. En effet, le coût moyen d'une procédure pour l'année 2015 s'élève à 4'100 francs<sup>1</sup>. Pour Nicole Wiebach, avocate mandataire pour le FAJ depuis plus de trente ans, les dossiers en droit du bail, malgré son expérience, restent très complexes et impliquent un nombre élevé d'heures de travail, un coût qu'elle met directement en lien avec les enjeux parfois restreints des litiges et qui constituent un troisième obstacle du recours au droit pour les locataires :

Je dirais que le gros problème, c'est le coût de la justice. Donc le droit, c'est une relativement bonne arme pour autant que tu aies une assurance de protection juridique, sinon c'est une catastrophe ! Le coût de la justice et notre coût en premier lieu sont tels que selon les valeurs litigieuses, même si je peux te garantir que tu auras raison, cela ne vaut pas la peine ! Et donc ça, c'est catastrophique. Et cela vaut notamment dans le système que nous avons dans le canton de Vaud, avec une assistance judiciaire que tu dois rembourser. Tu ne devras payer que la moitié des honoraires d'avocat, mais tu devras quand même rembourser. Et même la moitié, cela reste des sommes importantes. Je ne sais pas encore combien d'heures j'ai avec l'audience de ce matin [à laquelle j'ai assisté] par exemple, mais même ici avec cette audience, même la moitié du tarif, cela ne vaut pas la peine. C'est pourquoi en matière de bail à loyer j'ai énormément de clients qui ont le FAJ ou une protection juridique. Donc tu es libre de te bagarrer. Tu n'es pas obligée de dire on accepte à cette audience, mais si on a une audience en plus, cela va coûter plus cher que ce que ça va rapporter. Et ça, je trouve que c'est assez détestable.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Ainsi, considérant les enjeux parfois restreints des litiges, Gaëlle Kemper incite par exemple volontiers les locataires à la transaction lors des consultations :

Je trouve que c'est du temps et de l'argent perdus. D'abord, c'est une perte d'argent pour les locataires, surtout pour ce qui est à gagner. Il est vrai que parfois on peut gagner des sommes importantes, mais ces affaires ne sont pas très nombreuses. Ensuite, pour recourir devant le tribunal, il faut que le locataire en ait

---

<sup>1</sup> Cf. Tableau 22 ci-dessous.

envie. Alors que la plupart du temps, les locataires se satisfont des propositions de jugement en demi-teinte qu'ils et elles reçoivent en commission de conciliation.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Une quatrième contrainte relevée par les consultant·e·s concerne la durée des procédures et la pression que la situation de conflit exerce sur les justiciables, deux éléments qui motivent souvent un forfait chez le locataire :

Parfois les procédures prennent du temps simplement parce que le bailleur sait qu'il va perdre. C'est pourquoi il joue la montre pour épuiser le locataire. Dans ces situations, il faut être patient. En consultation, je préfère informer le locataire que j'ai des dossiers pas terminés qui durent depuis plus de deux ans devant le tribunal des baux. En toute connaissance, certain·e·s locataires préfèrent alors négocier.

Julie André, entretien, septembre 2013

La longueur des procédures est aussi à mettre en relation avec la singularité des trajectoires personnelles : les locataires sont parfois amenés à déménager pour d'autres motifs (emploi, famille), de sorte qu'une solution transactionnelle est jugée préférable à l'ouverture d'un contentieux. Cette contrainte temporelle s'exprime d'ailleurs dans les cas qui concernent plusieurs locataires, comme en atteste une affaire de résiliations pour travaux, pourtant soutenue par un mandataire FAJ, concernant deux immeubles du centre-ville de Lausanne, au Boulevard de Grancy 45-46. Celle-ci a fait l'objet d'une attention médiatique toute particulière, car elle était emblématique d'un conflit collectif lié à un projet de rénovation visant à transformer des logements à loyers modérés en appartements de luxe<sup>1</sup>. En 2011, vingt-cinq locataires reçoivent à quelques mois d'intervalle la résiliation de leur bail au motif de travaux nécessaires à la rénovation des immeubles. Soutenus par l'Asloca, la moitié d'entre eux seulement entreprennent alors une contestation des avis de résiliation en s'appuyant sur les dispositions du droit du bail assurant la protection des locataires contre les congés dits « abusifs », l'autre moitié, constituée de personnes soucieuses d'éviter d'avoir à s'engager dans une procédure aussi longue qu'incertaine, estimant d'emblée préférable d'accepter les résiliations et de trouver à se loger ailleurs. La procédure judiciaire durera plus de 7 ans. Son issue est finalement favorable aux locataires, puisque le Tribunal fédéral leur donne raison en annulant les résiliations<sup>2</sup>. À ce moment, seuls quatre locataires occupent encore leur appartement, les autres ayant préféré des solutions transactionnelles impliquant un déménagement. Pour l'une des rares locataires habitant encore l'immeuble et donc engagée jusqu'au bout dans ce litige judiciaire, il est évident que

---

<sup>1</sup> « Un conflit secoue deux immeubles sous gare », *24 Heures*, 6 février 2014 ; « Les locataires de Grancy l'emportent devant le TF », *24 Heures*, 10 septembre 2014.

<sup>2</sup> Arrêt du 27 août 2014, 4A\_31/2014.

le temps long de la procédure, marqué par une victoire au tribunal des baux, mais une défaite devant l'instance cantonale, a fini par peser sur le quotidien de certain·e·s de ses voisin·e·s, jusqu'à atteindre la santé de certaines personnes âgées, au point de les convaincre à renoncer :

Moi la période que j'ai trouvé le plus dure c'est quand les gens sont décédés, car on savait que c'était quand même à cause de la pression qui était mise sur eux. Par exemple, le propriétaire a envoyé des lettres aux locataires du 44 en leur disant qu'ils occupaient les appartements illicitement. Pour notre voisin, un monsieur de 87 qui reçoit cela, c'était vraiment l'horreur. C'était vraiment de l'injustice. Les gens étaient mal et ça été un coup pour eux ! Et c'est clair, là, il y en a qui sont partis ! Les gens étaient très fragilisés.

Locataire du Boulevard de Grancy, entretien,  
janvier 2016

Au final, la pression engendrée par la situation de conflit, bien qu'elle soit encadrée par des règles de droit, a largement favorisé les décisions de départ de la plupart des locataires impliqués, une attitude largement répandue et qui s'observe lors des consultations où nombre de locataires verbalisent ce souci de ne pas vouloir être « en guerre » ou à l'origine d'une situation conflictuelle.

Enfin, cinquième contrainte, l'imprécision qui entoure certaines notions juridiques rend souvent incertaine l'issue des contentieux et décourage d'autant les vellétés de s'y engager : « Le droit n'est pas une science exacte. Lorsque le locataire me demande quelles sont ses chances, je réponds toujours : c'est cinquante/cinquante », m'explique Maria Hammer. En effet, il reste une caractéristique du droit contre laquelle ni le dispositif de l'Asloca ni la bonne volonté des consultant·e·s ne peuvent toujours rivaliser. Inhérente au fonctionnement du « champ juridique », l'incertitude quant au contenu de la règle de droit a pour effet que celle-ci « peut faire l'objet d'interprétations partiellement divergentes de la part des instances chargées de son application ou des protagonistes des litiges » (Agrikoliansky, 2002, 321). À cette plasticité interprétative de la règle de droit s'ajoute le fait que la défaite dans une affaire peut également tenir à des éléments de procédure (respect des délais, manières de présenter les demandes, d'exposer les faits et les arguments en droit), parfois éloignés des questions de fond, quand bien même la législation vise, on l'a dit, la protection de la partie faible du contrat. Cet aspect est tout particulièrement prégnant dans les procédures (très nombreuses) où le fardeau de la preuve incombe au locataire, notamment lorsque la possibilité de prouver la validité d'une demande ou d'une contestation repose sur des pièces et des informations aux mains de bailleurs peu enclins à divulguer les détails de leur comptabilité.

Il peut arriver que pour surmonter une partie de ces contraintes – notamment les questions financières ainsi que les pressions psychologiques engendrées par la

situation de conflit – des locataires confrontés à un problème similaire s’organisent en association. Si cela n’est pas le cas dans l’affaire du boulevard de Grancy que je viens d’évoquer, d’autres litiges concernant une problématique analogue ou des hausses de loyers se sont parfois développés à travers la constitution d’une association d’habitants ou d’un collectif moins formel soutenu et représenté par un mandataire de l’Asloca<sup>1</sup>. Lorsque plusieurs locataires d’un même immeuble se présentent pour un problème identique auprès des services juridiques d’une section locale, les salarié·e·s nomment ces cas-là « des collectives » qui peuvent regrouper plusieurs dizaines de locataires, menant ainsi à des expériences où l’espace de rencontre créé par le collectif permet de « contrer l’isolement des requérants face à l’institution judiciaire » (Fillion et Tornay, 2015, 594). Cependant, la nature individuelle de la relation contractuelle liant un locataire et un propriétaire fait très souvent obstacle à la constitution de tels collectifs, dans la mesure où les liens de solidarité entre locataires peuvent parfois se heurter à la singularité des situations sanctionnées dans chaque contrat de bail, sans compter sur la difficulté qu’ont les locataires à s’organiser eux-mêmes.

De fait, ces « collectives » sont plutôt rares et la majorité des salarié·e·s de l’association expriment d’une manière générale des réticences à s’y engager, estimant que leur intervention dans un tel contexte excède leur rôle, qui consiste d’abord et principalement à conseiller un locataire sur la base du contrat de bail qui le lie à son propriétaire. Les consultant·e·s manifestent ainsi le rapport individualisant qu’ils·elles entretiennent pour la plupart aux litiges et n’encouragent guère leur collectivisation dans le cadre des permanences juridiques.

En premier lieu, les consultant·e·s insistent sur les difficultés techniques posées par ce type de situations. À leurs yeux, la conduite d’un litige repose avant tout sur la singularité de chaque bail à loyer (date de conclusion du contrat, montant du loyer, condition de renouvellement, etc.), à quoi s’ajoute l’absence de dispositions particulières dans le droit du bail concernant l’instruction de litiges collectifs devant les institutions judiciaires. En outre, ils·elles relèvent également les spécificités propres aux trajectoires personnelles des locataires. Comme le précise Julie André, leurs ressources financières sont inégales et ils·elles font valoir des revendications diverses : « Chacun veut quelque chose de différent ». Ces complications

---

<sup>1</sup> Un exemple précis est développé dans la section 3 du présent chapitre. Par ailleurs, un article de la revue *Droit au logement* relate plusieurs cas récents de congés collectifs pour rénovation d’immeubles qui ont donné lieu à une mobilisation de la part des habitant·e·s appuyé par l’Asloca dans les cantons de Bâle, Vaud et Zurich. Dans ce dernier entre 2014 et 2016, 46% des rénovations d’immeubles aboutissaient à des résiliations collectives. En juin 2018, dans le quartier du Bruaupark, la banque Crédit Suisse qui possède cinq immeubles construit au début des années 1990 a résilié les baux de plus de 240 appartements. Les locataires soutenus par l’Asloca se sont à la fois engagés dans une procédure pour faire reconnaître ces résiliations comme abusives tout en se mobilisant pour faire pression contre l’obtention d’un permis de construire par la ville. « Congés collectifs : comment agir ? », *Droit au logement*, n° 242, novembre 2019.

nourrissent selon Clément Glauser une méfiance partagée à l'égard de ce type d'affaires : « Personne ne te dira qu'il adore les collectives. Parce que c'est un gros boulot administratif et puis juridiquement c'est du droit au rabais ». En effet, les expériences relatées par ses collègues confirment cette réticence générale à prendre en charge ces « collectives » et plusieurs consultant·e·s évoquent des épisodes jugés « pénibles », voire parfois douloureux, à l'issue desquels les résultats se sont avérés peu satisfaisants. L'une exprime des difficultés à « gérer » une consultation rassemblant plusieurs locataires, voire à « s'imposer » face à un groupe de personnes aux attentes diversifiées. L'autre relève son malaise lorsque certains locataires moins expressifs subissent les choix des autres. Une autre encore déplore l'obligation inhérente à ces « collectives » d'avoir à organiser les consultations en dehors des heures de bureaux.

Plus largement, par-delà ces aspects techniques ou organisationnels, il apparaît que la prise en charge d'une action collective implique des dispositions et des compétences dont la plupart des salarié·e·s sont dépourvus, raison pour laquelle ils·elles l'envisagent comme une tâche excédant leur travail de consultant à l'Asloca. C'est du moins ce que laisse penser cette remarque du directeur de l'Intersections qui manifeste une forte intériorisation de la dissonance entre l'action collective et celle menée dans les institutions judiciaires (Giraud, 2017b) « Nous ne sommes qu'une association de conseil ; donc la démarche est faite individuellement par chaque locataire »<sup>1</sup>. Certes, comme l'analyse qui suit le montrera, les pratiques des consultant·e·s varient d'un·e salarié·e à l'autre et certain·e·s peuvent parfois aussi se montrer plus ouvert·e·s à l'égard des conflits collectifs.

*Rapports au poste et rapports au rôle : les ressorts d'une prise  
en charge diversifiée des locataires en consultation*

Dans cette dernière partie, je m'attache à rendre intelligible la diversité des attitudes que j'observe en consultation. En effet, bien que les consultant·e·s fassent le même travail, qui consiste pour l'essentiel à renseigner les locataires sur leurs droits, ils et elles investissent cette activité d'un sens différent, ce qui pèse sensiblement sur la manière dont les locataires sont reçus par l'association, d'abord au moment du conseil et ensuite face aux institutions judiciaires, comme le montre les sections suivantes. Cette diversité se comprend à la lumière des différentes manières qu'ont les salarié·e·s d'envisager leur fonction, aussi bien dans leur rapport au poste occupé qu'au rôle de consultant lui-même.

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est pas le cas par exemple à l'Asloca Genève où les locataires d'un même immeuble sont systématiquement encouragés à se constituer en association d'habitant afin de faciliter ensuite la prise en charge par l'association. Ainsi, l'Asloca Genève compte près de 40 collectifs d'habitant·e·s de quartiers qui sont membre de l'association regroupant environ 3'000 locataires.

La fonction de consultant juridique au sein de l'Asloca est fondamentalement ambivalente et elle est traversée par des tensions que les salarié·e·s doivent gérer au quotidien de leur activité. La partie précédente a montré qu'ils et elles doivent répondre à des injonctions contradictoires. D'une part, ils et elles partagent la croyance en la nécessité et en l'efficacité du recours au droit, mais reconnaissent que c'est une voie semée d'obstacles. D'autre part, le dispositif repose en grande partie sur le pari qu'une fois que les locataires bénéficient des informations, ils et elles seront, dans une certaine mesure, capables de s'autonomiser de la relation de service, et cela en dépit de la technicité de la matière juridique et des difficultés à effectuer les démarches requises par la prise en charge du « dossier ». À cela s'ajoutent des contraintes qui s'exercent à plusieurs niveaux : gestion du nombre de sollicitations, aspects financiers, limites et changement du droit positif, frilosité et attentes variables des locataires, anticipation des procédures ou encore rapports de force sur le marché du logement. Ces éléments forment les tensions constitutives de leur activité de consultant·e.

Bien qu'ils et elles se trouvent face aux mêmes difficultés, je constate que les consultant·e·s s'y adaptent de manière relativement hétérogène. Les différences parfois significatives que j'observe en consultation relèvent certes pour une part de la diversité des situations auxquelles les consultant·e·s se trouvent confrontés, mais aussi pour une autre part du rapport spécifique qu'ils entretiennent à l'égard de leur rôle. Comme le suggèrent les travaux de Vincent Dubois, la compréhension de ces variations implique une analyse en termes de « rôles sociaux » (2015, 35). En suivant cette perspective, les salarié·e·s de l'Asloca sont « des agents sociaux porteurs de dispositions personnelles, qui dans certaines conditions et dans certaines limites, sont amenés à jouer le rôle », ici de consultant (Dubois, 2015, 35). À l'image des « deux corps du guichetier » mis en évidence par l'auteur, il apparaît que les consultant·e·s de l'Asloca interagissent avec les locataires en fonction de deux éléments : un « repli sur la norme administrative » et un « engagement personnel dans une relation interindividuelle » (Dubois, 2015, 158). Ce double jeu caractéristique de l'ensemble des interactions bureaucratiques observables également dans les permanences juridiques de l'association explique alors la marge de manœuvre laissée à l'appréciation des salarié·e·s directement confrontés aux bénéficiaires. En définitive, si une part de l'activité de consultant·e est définie par l'organisation (définition et attendus du poste présentés au chapitre IV), une autre part relève aussi de la manière dont les individus se positionnent dans leur fonction et investissent le rôle de consultant·e, deux dimensions qui dépendent « de leurs dispositions personnelles [...], de leurs trajectoires individuelles et de leurs compétences qu'ils peuvent mobiliser dans leur travail » (Dubois, 2015, 193).

Pour construire cette analyse en termes de rôles sociaux, je propose ici de prolonger les conclusions présentées dans le chapitre IV à propos de l'évolution du profil des consultant·e·s. Alors que ceux·celle-ci, à l'origine, entretenaient un

rapport militant à leur rôle, ils et elles se perçoivent désormais davantage comme des professionnels du conseil juridique en matière de droit du bail. Cette distinction exerce des effets importants sur le sens qu'ils ou elles attribuent à leur activité et *in fine* à sur leur relation à l'égard des locataires qu'ils et elles reçoivent. Afin d'appréhender ce phénomène dans sa complexité, on peut envisager que les consultant·e·s se situent sur un continuum aux extrémités duquel se trouvent des personnes qui, d'une part, envisagent leur rôle principalement dans sa dimension professionnelle et, d'autre part, qui le conçoivent plutôt sur un mode militant. Ainsi, le consultant « professionnel » revendique son rôle en fonction de ses compétences juridiques sanctionnées par un diplôme en droit. L'affirmation de cette posture s'accompagne d'un attachement particulier à la satisfaction des besoins et attentes du locataire considéré ici plutôt comme un client. À l'autre extrémité, les salarié·e·s qui invoquent une identité militante revendiquent un attachement à la cause initialement défendue par l'association et notamment à la fonction de « socialisation au droit » remplie par les permanences. Si les seconds maîtrisent tout aussi bien les catégories juridiques que les premiers, le rapport au droit relève d'abord d'un apprentissage par la pratique au droit du bail.

Pris dans leur fonction, l'ensemble des consultant·e·s partagent le souci de répondre aux questions des locataires qui viennent les solliciter dans les permanences. Cependant, leur rôle vis-à-vis des locataires n'est pas envisagé de la même manière. D'un côté, il s'agit uniquement de répondre à « la relation de réparation » individuelle induite par le dispositif de guichet, qui consiste pour l'essentiel « à 'donner' à la personne ce qu'elle demande » (Nicourd, 2009, 66). De l'autre, le soutien individuel se double d'une volonté de transformation de la situation, qui passe à la fois par l'encouragement à « l'émancipation individuelle » du locataire, dans la mesure ou le conseil « vise à restaurer les capacités d'action aux individus », et qui s'accompagne aussi d'une visée collective, le soutien aux locataires étant conçu « en vue de « conquérir des droits valables pour tous » (Nicourd, 2009, 67).

Cette première distinction structure fortement les différentes postures, c'est-à-dire les « systèmes d'attitudes » (Mulin, 2013) que les consultant·e·s adoptent en consultation selon les situations auxquelles ils et elles sont confrontés. Cependant, à elle seule, elle ne permet pas de comprendre certaines situations qui peuvent *a priori* paraître paradoxales. Ainsi en est-il notamment des salarié·e·s situés du côté du pôle « professionnel », qui n'hésitent pas à aller au-delà de leur mandat stricto sensu pour défendre des locataires, l'un par exemple en s'engageant ardemment dans la sélection de cas susceptibles de « faire jurisprudence », l'autre encore en défendant gratuitement une locataire en instance de conciliation. C'est dire que le poste de consultant·e, qu'il soit considéré dans sa dimension professionnelle ou militante, donne lieu à des rôles que les uns et les autres jouent de façon différenciée. Comme le suggère Jacques Lagroye, il convient en effet de ne pas

confondre rôle et position : « Le rôle, c'est l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres » (1997, 8).

C'est pourquoi l'analyse de la construction du rôle de consultant doit également prendre en compte le rapport que ces derniers et dernières entretiennent à leur poste de travail, c'est-à-dire à « ce qu'ils y investissent et ce qu'ils attendent » (Dubois, 2015, 196). Le degré d'investissement dans le travail de consultant et plus largement leur maintien dans cette activité dépendent en grande partie des rétributions, c'est-à-dire des « bénéfices matériels et symboliques » (Fillieule et Pudal, 2010, 176) qu'ils et elles retirent de leur engagement. Ces rétributions varient notamment en fonction de leur trajectoire personnelle et professionnelle présentée au chapitre précédent, l'activité de consultant·e s'insérant chez certains dans une trajectoire professionnelle ascendante alors que chez d'autres elle relevait plutôt d'un déclassement social. Dans le prolongement de cette analyse, je constate que l'ensemble des consultant·e·s retirent des rétributions symboliques liées au sentiment d'utilité sociale que leur confère « la relation de réparation » qui s'instaure avec les bénéficiaires (Nicourd, 2009, 66). « Ici ce que j'aime, c'est que j'aide les gens et que je peux les défendre », relève Elsa Rivaz. Ou encore, pour Clément Glauser, c'est d'abord « le côté utile » qui le motive le plus, alors que Gaëlle Kemper insiste de son côté sur « la reconnaissance » obtenue de la part des locataires qu'elle accompagne en audience. Selon l'importance plus ou moins grande accordée à cette forme de rétribution symbolique, le degré d'investissement dans le travail s'avère plus ou moins marqué. Deux attitudes générales se dégagent de mes observations : celle d'une part des salarié·e·s « engagés » et celle d'autre part des salarié·e·s « désengagé·e·s », les uns et les autres se distinguant principalement par la satisfaction plus ou moins avérée qu'ils et elles expriment à l'égard de leur travail de consultant·e. Ce degré de satisfaction se manifeste parfois explicitement dans les entretiens : « J'ai longtemps cherché autre chose, car c'est usant », m'avoue un consultant, à l'inverse d'un autre qui évoque « un travail passionnant ». Il peut aussi se donner à voir de manière plus implicite dans l'attention particulière accordée au suivi des locataires ou à la prise en charge de certaines affaires, ainsi que dans l'intérêt accordé à l'actualité jurisprudentielle.

La posture initiale liée au rapport que les salarié·e·s entretiennent à leur rôle au sein de l'association et dans leur travail influence ainsi la manière dont ils appréhendent les situations des locataires. À partir de mes observations des consultations, des entretiens ou encore des conversations entre collègues, on peut schématiquement identifier trois manières d'envisager les problèmes des locataires. Si elles ne s'excluent pas toujours et parfois même se combinent, elles prennent cependant plus ou moins d'importance selon le positionnement initial du salarié.

Dans la première, que l'on peut nommer « positiviste », les griefs formulés par les locataires sont uniquement appréhendés en termes juridiques, à partir des

catégories du droit positif. La réponse se conforme dès lors à la norme juridique en vigueur qu'il s'agit de faire appliquer. Ce type de réponses se construit à partir d'un *ethos* légaliste très prégnant dans la construction de l'identité professionnelle des juristes (Dubois, 2008). La deuxième relève d'une lecture davantage normative de la situation, la prise en charge étant alors fondée sur les valeurs que partagent plusieurs consultant·e·s, comme celles de justice ou d'égalité. Cette posture que l'on peut qualifier « d'assistancielle » renvoie à la dimension réparatrice du droit conçue à partir de sa capacité à venir en aide aux plus démunis·e·s. Cette attention particulière accordée à la dimension « sociale » du droit du bail se retrouve plutôt chez les consultantes, dont la socialisation genrée a également favorisé des dispositions à se soucier des autres. Dans cette perspective, à l'image de ce qu'observe Charles Berthonneau dans l'aide juridique prodiguée par les Unions locales de la CGT, la relation de service se trouve également animée « d'un certain sens de l'attention à la vulnérabilité » des locataires propre au travail de « *care* » (Berthonneau, 2017, 116,117). Et enfin, la troisième grille de lecture repose sur une conception « politique » et militante des problématiques que rencontrent les locataires, dans la mesure où la situation individuelle du locataire est replacée dans le rapport de dépendance économique qui structurent les relations avec les milieux immobiliers sur le marché du logement.

Pour rendre compte de l'hétérogénéité des situations, d'autres éléments entrent encore en considération. Je peux en citer plusieurs, notamment étudiés par Yasmine Siblot, tels que l'organisation et les conditions de travail du guichet ou encore les rapports de classes, de sexe et de race, ainsi que le poids des dispositions sociales affectant les logiques de l'interaction entre consultant et locataire (Siblot, 2005). Les données dont je dispose ne me permettent pas de rendre compte de l'ensemble de ces facteurs afin *d'expliquer* la variation des comportements de tel·le ou tel·le consultant·e compte tenu de celle, très importante, des situations auxquelles il et elle se confronte, mais de *comprendre* certaines différences, parfois minimales, parfois plus significatives, dans la prise en charge des litiges, selon qu'ils concernent des locataires peu enclins à s'y engager (par crainte et sentiment de dépossession face à la matière juridique) ou au contraire plus combattifs (que ce soit sur la base d'un sentiment prépondérant d'injustice ou par manque d'alternative en cas de résiliation du bail par exemple). Dit autrement, abstraction faite de la nature juridique des dossiers, qui relève du travail de qualification « en droit » des litiges auquel procèdent tou·te·s les consultant·e·s, j'observe qu'en combinant ces trois éléments (rapport au poste, construction du rôle et appréhension des situations), il est possible de rendre *intelligibles* certaines tendances qui s'incarnent dans les attitudes qu'adoptent les salarié·e·s vis-à-vis des locataires.

Face aux locataires craintifs, les consultant·e·s situés davantage du côté du pôle professionnel, qui attachent donc une grande importance à répondre aux besoins des locataires, ajustent leur conseil aux capacités des locataires, le plus souvent

limitées, à se saisir de leur droit. Ainsi, ils et elles n'hésitent pas à leur proposer des solutions transactionnelles qu'ils et elles jugent adaptées à leur situation singulière. C'est ainsi que la saisine de la commission de conciliation est souvent présentée comme une possibilité de dernier recours face aux locataires soucieux d'entreprendre une telle démarche. En insistant sur la nature protectrice de la procédure, les consultant·e·s s'assurent aussi que les locataires puissent préserver leurs droits, mais sans pour autant les encourager à les revendiquer. C'est par exemple ce que m'explique Gaëlle Kemper à l'issue d'une consultation :

« Finalement, tu vois, je leur ai suggéré de passer par un coup de fil, parce que souvent les gens disent qu'ils ne veulent pas de conflit avec la gérance. J'entends ça presque tous les jours : ' Je ne veux pas de problème'. Donc moi, selon les cas, je leur dis : ' Bien, écoutez, si vous ne voulez pas de problème, pour préserver vos droits, vous pouvez contester auprès de l'autorité, mais préciser que vous êtes tout à fait d'accord pour trouver un arrangement et retirer votre requête'.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Selon leur trajectoire personnelle, les consultant·e·s seront plus ou moins sensibles aux problématiques que rencontrent les locataires. Ainsi, Maria Hammer, qui se dit particulièrement touchée par la vulnérabilité des personnes âgées, insiste à plusieurs reprises sur ce point lors de l'entretien : « Les personnes âgées qui n'ont plus la force d'aller en procédure, j'essaie toujours de leur trouver des solutions dans un tête-à-tête avec le bailleur ». Cependant, si le dossier est juridiquement solide, certain·e·s consultant·e·s peuvent également, « au nom du respect du droit », se montrer plus fermes et insistant auprès d'un locataire hésitant à s'engager dans un litige. Dès lors, ils et elles rassurent les locataires en appuyant leurs arguments sur les aspects strictement juridiques fondant à leurs yeux la légitimité d'une démarche, de façon à inciter le locataire craintif à l'envisager, voire à l'accepter. De même, face à des « abus » souvent jugés évidents par les consultant·e·s du point de vue du droit et de la précarité des locataires, certains consultant·e·s, bien que se revendiquant d'un rapport strictement professionnel à leur fonction, n'hésitent pas à aller au-delà de leur mandat en proposant par exemple une assistance gratuite en commission de conciliation, afin d'encourager le locataire « à ne pas se laisser faire ».

À cela s'ajoute le fait que les conditions de travail dans les sections permettent également des prises en charge plus ou moins personnalisées des membres. Ainsi, dans la section de la Broye où Sophie Rapin gère seule les consultations, il n'est pas rare qu'elle appuie fortement certains locataires qui éprouvent des difficultés à entreprendre des démarches administratives, allant même jusqu'à rédiger les courriers ou encore en leur rappelant par téléphone, entre deux rendez-vous, le respect des délais de contestation. En revanche, à l'Asloca Intersections où les permanences sont davantage rationalisées, le temps disponible par consultation est

limité, ce qui, aux yeux de certain·e·s consultant·e·s, les empêche « d'abord d'être à l'écoute du locataire, ensuite de tout expliquer et d'aller dans les détails », comme me l'indique un consultant en entretien.

Les attitudes des consultant·e·s se situant plutôt du côté du pôle militant sont sensiblement différentes, notamment lorsqu'ils ou elles font face à des locataires qui expriment des doutes à l'égard de leur engagement dans une procédure à l'encontre de leur bailleur. Dans ces situations, considérant le « manque de résilience » de certains locataires, selon l'expression d'un militant historique de l'association, j'observe que certain·e·s consultant·e·s n'hésitent pas à entrer en conflit avec eux, et cela au « nom de la cause » qu'ils·elles s'efforcent de soutenir parallèlement aux aspects juridiques du litige. D'une manière générale, leur attitude en consultation est davantage marquée par le souci de rappeler l'existence du rapport de force qui oppose les locataires aux propriétaires en insistant sur la capacité du droit à constituer un point d'appui pour se défendre. Ainsi, dans les cas de contestation de loyer initial, les informations relatives à la procédure que donne Roland Rufer sont généralement accompagnées d'injonctions à ne pas céder aux tentatives de conciliation de la partie bailleuse : « Si la gérance téléphone, surtout n'acceptez rien par oral et faites acter le résultat de la négociation devant la commission », précise-t-il à la locataire qui demande si l'audience en commission de conciliation est vraiment nécessaire. Dans le même ordre d'idées, les prétentions pécuniaires que ces derniers proposent aux locataires d'inscrire sur leur courrier sont toujours maximalistes, alors qu'à l'inverse les consultant·e·s situés du côté du pôle « professionnel » proposent généralement plusieurs solutions aux locataires, leur laissant ainsi le choix d'inscrire le montant avec lequel ils et elles seront plus « à l'aise », comme me le précise Julie André à l'issue d'une consultation.

Par contraste, les réactions des consultant·e·s face aux locataires « combatifs » permettent également de saisir les enjeux attachés aux variations observables dans le dispositif de l'Asloca, les locataires manifestant une volonté d'entreprendre des démarches sont en règle générale perçus positivement par les consultant·e·s. Pour ceux et celles qui adoptent une posture militante, cette attitude constitue à la fois une aubaine et la preuve de l'existence d'une résistance contre le pouvoir des bailleurs. Pour les consultant·e·s au profil « professionnel », les locataires motivés à faire valoir leurs droits participent plus activement à la constitution de leur dossier, favorisent la dimension collaborative du travail de conseil juridique et maximisent ainsi leur chance de succès dans une éventuelle procédure. Cependant, pour ces consultant·e·s, cette attitude positive à l'égard du locataire soucieux de s'engager dans le litige s'arrête là où le droit positif met des limites aux griefs invoqués par celui-ci. C'est le cas par exemple de cette locataire qui, suite à des travaux dans son immeuble, décide de se loger plusieurs jours dans un hôtel de Montreux et entend contester le refus de la gérance de prendre en charge cet hébergement alternatif. Chris Suter lui explique alors la procédure permettant

d'obtenir une réduction loyer en raison de nuisances de ce type, tout en précisant qu'elle ne peut porter sur le remboursement direct des coûts liés à des nuits d'hôtel. Commentant ce cas, il insiste sur le fait qu'il est souvent nécessaire « de cadrer les demandes des locataires afin qu'ils ne se fassent pas une idée déformée de la réalité ». Si certains cas peuvent paraître anecdotiques, d'autres dispositions du droit du bail impliquent parfois des situations plus dramatiques où les consultant·e·s avouent leur impuissance, comme par exemple Gaëlle Kemper lorsqu'elle évoque des résiliations pour défaut de paiement du loyer, domaine où le droit lui apparaît « lacunaire » et même « choquant », dans la mesure où « le locataire n'est pas du tout protégé ». Cependant, chez la plupart des consultant·e·s, qu'ils ou elles soient sensibles ou non aux conditions précaires de certains locataires, c'est avant tout par une lecture « positiviste » du droit qu'ils et elles appréhendent la situation, renvoyant ainsi le locataire à son impuissance au nom d'un « certain réalisme juridique » (Chappe, 2011, 558). C'est du moins ce qu'atteste cette remarque entendue à plusieurs reprises lors des consultations : « Nous, nous ne sommes pas là pour vous dire comment on voudrait que cela soit, mais ce que dit le droit ».

Cette attitude légaliste pèse également dans les nombreux cas qui s'avèrent litigieux du point de vue du droit. Ainsi, la majorité des consultant·e·s ne prennent pas le risque d'envoyer le locataire « au casse-pipe » si le cas n'est pas « clair », comme l'évoque une des consultantes. Ils et elles sont toujours très attentifs en consultation à rappeler les risques liés à l'engagement dans une procédure, ne serait-ce que pour se prémunir par avance d'une issue insatisfaisante. Par conséquent, les locataires seront encouragées à trouver une solution transactionnelle plutôt qu'à tenter un changement de jurisprudence. Il en est ainsi de ces locataires sur lesquels je reviendrai plus loin, dont le bail est résilié aux motifs de travaux, qui se voient conseiller de demander une prolongation de bail plutôt qu'une annulation, alors même que l'issue juridique d'un tel litige est sujette à interprétation et donc en partie ouverte en cas de procédure judiciaire.

Pour autant, cette attitude « légaliste » que manifestent les « professionnel·le·s » peut être nuancée si on s'intéresse davantage au rapport qu'entretiennent les consultant·e·s à leur activité. Ainsi, les consultant·e·s « engagé·e·s » dans leur travail n'hésitent parfois pas accompagner des locataires sur des affaires qui relèvent de point litigieux du droit du bail. Dans ces situations, les consultant·e·s mettent surtout en avant leur intérêt pour le travail d'investigation juridique, tout en insistant sur l'opportunité de pouvoir défendre les gens en audience avec « un simple papier de juriste ». Bien qu'on relève chez les figures militantes une même volonté d'aller au-delà du droit en vigueur, elle ne repose en revanche pas sur le même registre. Ainsi Catherine Pralong, lorsqu'elle est confrontée à des situations socialement difficiles, s'appuie d'abord sur ses convictions morales avant d'invoquer les règles du droit du bail : « Moi, quand je vois des choses qui me semblent injustes, je me dis, mais qu'est-ce qui ne va pas dans le droit ? ». C'est ce

type de « réflexe » qui, selon elle, la démarque des consultant·e·s strictement « professionnel·le·s » dont elle critique l'attitude trop précautionneuse :

Les consultants professionnels ont plutôt tendance à se demander s'il y a déjà une jurisprudence dans ce sens et sinon on passe. Ils n'ont pas ce réflexe « OK, on va créer une jurisprudence parce que c'est injuste ». [...] Maintenant, ils [les consultant·e·s] sont plus en retrait derrière le droit qui existe déjà. Et je le remarque lorsque je discute avec les juristes que l'on rencontre lors des réunions du FAJ. Ils et elles ont souvent cette phrase : 'La jurisprudence dit que' !

Catherine Pralong, entretien, mars 2017

De leur côté, en dépit de leur posture « engagée », on le verra par la suite, les consultant·e·s au profil militant sont aussi confronté·e·s aux logiques et contraintes juridiques. De ce fait, ils·elles sont également contraint·e·s d'anticiper au stade déjà de la consultation les résultats qui pourront raisonnablement être obtenus dans les instances judiciaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que, quel que soit le rapport que les salarié·e·s entretiennent à leur rôle au sein de l'association et l'investissement qu'ils·elles mettent dans leur activité, ils·elles écartent certaines situations et revendications des locataires peu compatibles avec le droit du bail, afin notamment de préserver la crédibilité de l'association face aux propriétaires au sein des institutions judiciaires. Le travail de sélection des cas s'avère toutefois plus ou moins sévère selon l'investissement personnel du salarié, qui tantôt peut s'appuyer sur un registre « assistanciel » face à des situations jugées intolérables, tantôt sur un registre plus « politique » visant à transformer la situation des locataires à partir d'un cas particulier.

En définitive, la variabilité des attitudes observées durant les permanences vis-à-vis de la prise en charge des griefs individuels formulés par les locataires indique que les consultant·e·s ne subissent pas leur rôle, pour reprendre l'expression de Jacques Lagroye (1997), mais qu'ils·elles disposent d'une certaine marge de manœuvre. Liée à leur trajectoire personnelle et à leur positionnement dans l'association, cette marge de manœuvre reste cependant limitée par les multiples obstacles au conseil juridique, une dimension contraignante qui se renforce lorsque les consultant·e·s s'engagent dans les commissions de conciliation et par suite dans les instances judiciaires, comme je vais l'analyser dans les sections suivantes.

\* \* \*

La réduction des litiges qui s'opère lors des consultations juridiques s'explique non seulement par la dépossession des locataires dans l'usage de leur droit, mais aussi par la nature des rapports entre locataire et propriétaire dans un secteur locatif

soumis à un manque chronique de logement<sup>1</sup>. En outre, ce « phénomène d'entonnoir » (Blankenburg, 1994) s'actualise dans le travail de tri réalisé par les salarié·e·s au sein des sections locales. Les permanences peuvent aussi être envisagée comme un dispositif d'imposition des possibles juridiques aux locataires pesant en retour sur les objectifs politiques portés par l'association.

Produit d'un rapport de force dans l'arène parlementaire et référendaire, le droit du bail offre une protection variable. Face à certaines situations, elle s'avère faible voire inexistante – notamment pour les résiliations en cas de défaut de paiement – , dans d'autres – les loyers « abusifs » – elle peut se révéler efficace. Cependant il convient de considérer que la qualification juridique des litiges se joue souvent autour de notions peu déterminées, qui soulèvent des problèmes complexes d'interprétation auxquels s'ajoutent les difficultés à apporter les preuves nécessaires à fonder une prétention. Ainsi en est-il tout particulièrement de la notion d'« abus » (en matière de loyer et de résiliation notamment), qui occupe une place centrale dans le droit du bail pour déterminer les droits et obligations du locataire et du propriétaire. Censée réduire les effets d'un libre marché du logement en limitant la marge de manœuvre des milieux immobiliers, cette notion consacre *a contrario* le principe selon lequel le propriétaire peut disposer librement de son bien, mais sous réserve d'usages excessifs de cette liberté justifiant ainsi toute une série de pratiques comme « normales », « en règle », voire « acceptables » (Lochak, 2006, 134). En socialisant les locataires au droit du bail en vigueur, les consultant·e·s participent aussi (et peut-être davantage) « à fabriquer du consentement » (Weill, 2014, 300) plutôt qu'à transformer le contenu de ce droit.

## **Section 2 : la défense des locataires dans les instances de conciliation : entre guérilla juridique et contraintes institutionnelles**

Après avoir pris renseignement auprès de l'association, le plus souvent, les locataires font d'abord valoir leurs revendications auprès du propriétaire ou de la gérance par un courrier résumant leur demande (annulation d'un congé, baisse de loyer, mesure concernant l'usage des locaux). Il apparaît au regard des activités des sections locales qu'un nombre substantiel de ces requêtes sont refusées par les

---

<sup>1</sup> En 2015, le taux de vacance dans le canton est de 0,7% ce qui correspond à 2'600 logements disponibles à la vente ou location dans le canton (1<sup>er</sup> juin 2015). La situation d'équilibre est admise lorsque le taux est à 1,5% ce qui n'est plus le cas dans le canton depuis la fin des années 1990 (Statistique Vaud, « Logements vacants : pas d'amélioration en 2015 », *Numerus, courrier statistique*, n° 4, septembre 2015).

propriétaires, soit qu'ils·elles en contestent le bien-fondé, soit qu'ils·elles les estiment excessives. C'est pourquoi l'association prévoit d'apporter un soutien dans les procédures prévues par le droit du bail, du moins lorsque les locataires décident de s'y engager.

Cette section se propose d'analyser le rôle de l'association dans la première phase de la procédure opposant locataires et bailleurs qui se déroule devant les autorités de conciliation. Après avoir présenté les principes généraux structurant les procédures prévues en matière de droit du bail, j'analyse plus spécifiquement les ressorts de la défense des locataires au sein des commissions de conciliation, un dispositif où le rapport de force entre locataire et bailleur est lentement marqué par la « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003) pesant sur le traitement des litiges.

### *Les procédures en matière de baux et loyers*

Une infime partie des griefs opposant locataires et propriétaires (et cela même s'ils restent nombreux) connaissent une issue contentieuse. L'effet « d'entonnoir » réduisant drastiquement le contentieux judiciaire s'explique d'abord par des règles de procédure fondées, selon David Lachat, sur l'adage « concilier d'abord et plaider ensuite » (2019, 154). Comprendre le rôle de l'Asloca au-delà des premiers conseils délivrés au sein des permanences juridiques implique de revenir sur ces règles. Dans la mesure où elles prescrivent les procédures à suivre et fixent les autorités compétentes dans le domaine du droit du bail, elles configurent un ensemble de contraintes et d'opportunités (aussi bien pour les locataires ou les bailleurs que pour consultant·e·s) et instituent ainsi un cadre d'action dont il s'agit d'analyser les effets sur la dynamique des contentieux.

Première caractéristique de la procédure, afin de favoriser la résolution extrajudiciaire des conflits, les parties doivent préalablement s'être communiqué par courrier les griefs ou réclamations dont elles entendent se prévaloir, les éventuelles transactions faites par écrit étant alors également susceptibles de protéger le locataire d'un « congé représailles » (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 153). Systématiquement préconisé par les consultant·e·s de l'Asloca dans les permanences, l'envoi d'une demande écrite au propriétaire constitue généralement la première étape qu'un ou une locataire réalise pour revendiquer ses droits, en dehors des contestations de loyer initial qui sont directement adressées à la Préfecture. Ensuite, si aucune solution n'a pu être trouvée ou que le locataire entend contester la réponse du propriétaire, il faut saisir l'autorité de conciliation, l'instance obligatoire avant toute procédure judiciaire *stricto sensu*. Cette deuxième étape concerne une minorité de cas : en 2015, les consultant·e·s ont accompagné 1'045 locataires en audience, alors même que 8'724 consultations avaient été assurées sur l'ensemble de l'année. Ainsi, comme je l'ai déjà mentionné, seules 11% des consultations délivrées pas l'Asloca, même si le chiffre absolu reste élevé,

débouchent sur la saisie de l'autorité de conciliation. Qui plus est, au regard du nombre d'audiences que tiennent ces commissions, la présence de l'Asloca reste significative, comme je le montre plus loin.

Le contentieux dans le domaine du droit du bail est soumis depuis 2011 au Code de procédure civile entièrement révisé<sup>1</sup>. L'article 197, en particulier, impose au canton d'instituer des autorités de conciliation paritaires avant toute saisine d'un tribunal sur le fond de l'affaire (Bohnet et al., 2017 ; Lachat et Grobet Thorens, 2019), une obligation que contenait déjà le droit du bail dès 1990. La conciliation constitue donc une pratique ancienne et bien établie dans le canton de Vaud où elle est confiée aux commissions préfectorales de conciliation, qui sont présidées par les préfet·ète·s dans chaque district. Ces commissions ne sont pas à proprement parler des autorités judiciaires, mais les préfet·ète·s doivent être au bénéfice d'une formation juridique complète ou, à défaut, d'une formation spécialisée en droit du bail à loyer (Conod et Bohnet, 2014). Ce sont en outre des instances paritaires. Le préfet ou la préfète est assisté·e de deux assesseur·euses lors des séances, l'un représentant les propriétaires, l'autre les locataires. Ces assesseurs sont proposés et formés par les associations représentatives. Du côté de l'Asloca, ce sont généralement des membres des comités de section, dont les compétences reposent sur une expérience bénévole de la consultation ou de la réception des membres dans les services juridiques. Du côté des propriétaires, en revanche, les assesseurs ont une activité professionnelle dans le secteur locatif comme gérant·e d'immeuble ou agent·e d'affaires. Ces instances favorisent les échanges informels entre les organisations représentatives et le corps préfectoral. En effet, en dehors des audiences, des rapports de proximité sont entretenus dans le cadre de rencontres portant sur le fonctionnement des instances, à l'occasion de formations dispensées par l'une ou l'autre de ces organisations ou encore par l'Université de Neuchâtel dans le séminaire consacré au droit du bail. Pour le président du corps préfectoral, Serge Terribilini, ces moments d'échanges avec les milieux concernés facilitent le travail en audience.

C'est l'occasion de se former et aussi d'avoir des rencontres et des discussions avec les avocats, les mandataires de l'ASLOCA, de la CVI, des agents d'affaires. Les informations et les expériences circulent entre nous. Nous n'agissons pas de manière cloisonnée. Ce sont des éléments qui facilitent le travail au quotidien des commissions de conciliation, car finalement, nous nous connaissons et avons un langage commun.

Serge Terribilini, entretien, décembre 2017

---

<sup>1</sup> CPC adopté le 19 décembre 2008 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Fruit d'un intense travail politique d'unification des lois cantonales de procédure civile, il régleme au niveau fédéral la procédure civile devant les tribunaux cantonaux (Conod et Bohnet, 2014).

Les commissions de conciliation ont pour fonction principale d'amener les parties à transiger. Selon la présence ou non de mandataires, elles peuvent également les conseiller à partir du droit en vigueur, ce qui « permet d'orienter la discussion », selon Serge Terribilini. Si la conciliation échoue, la commission délivre alors « une autorisation de procéder » au demandeur, une décision qui lui permet de saisir le tribunal des baux et loyers dans un délai de trente jours. En cas de contestation de la hausse de loyer, l'autorisation de procéder est également accordée à la partie bailleuse. Par ailleurs, depuis 2011, la commission a deux autres possibilités. D'une part, elle peut soumettre aux parties « une proposition de jugement ». Sommairement motivée dans un certain nombre de situations (consignation du loyer, protection contre les loyers abusifs ou contre les congés abusifs, autres litiges patrimoniaux ne dépassant pas 5'000 francs), elle entre en force dans les vingt jours en l'absence d'opposition de l'une des deux parties, à défaut de quoi la partie qui s'oppose est autorisée à procéder. D'autre part, la commission dispose d'un pouvoir de « décision » dans les litiges patrimoniaux de peu d'importance, dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 2'000 francs (Conod et Bohnet, 2014).

Les audiences ne sont pas publiques et bien qu'elles impliquent la présence des parties, les propriétaires peuvent se faire représenter par une personne salariée de la gérance immobilière, alors que les locataires peuvent se faire assister en séance par un mandataire de l'Asloca. En règle générale, la conciliation porte essentiellement sur les faits présentés oralement par les parties, même si elles peuvent produire en séance des documents (échanges de courrier, photos étayant l'existence d'un défaut), qui donnent parfois lieu à la visite des locaux. En principe cependant, pour Serge Terribilini, les membres de la commission « ne doivent pas faire un procès sur le fond ni une investigation du litige ». Il s'agit d'abord selon lui « de laisser les gens s'exprimer » :

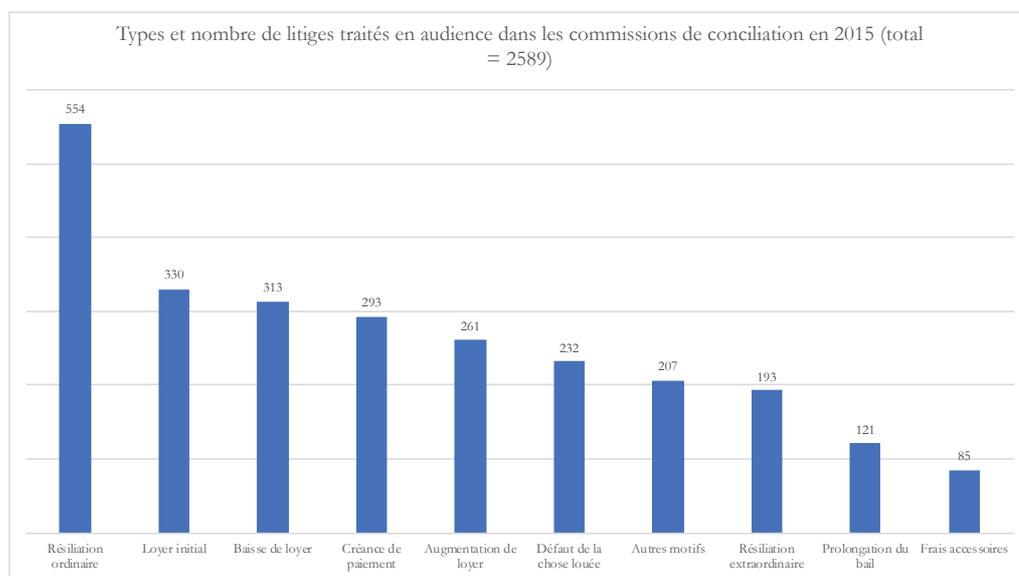
Il n'y a pas de formule magique pour travailler, même si à la longue on acquiert une certaine habitude. C'est banal, mais ce qui est important, c'est que les gens puissent s'exprimer et puissent être entendus. C'est une première étape de la conciliation : que le demandeur s'exprime, que le défenseur s'exprime et que les choses soient dites. C'est parfois parler de choses qui sont plus anciennes. Et puis sur cette base-là, nous essayons de construire un compromis en fonction du litige et en fonction du droit applicable.

Serge Terribilini, entretien, décembre 2017

Les affaires portées devant l'instance de conciliation concernent avant tout les deux principaux domaines visés par les dispositions de protection des locataires dans le droit du bail, c'est-à-dire la protection contre les congés et celle contre les loyers abusifs (cf. Tableau 18). En effet, 35% des audiences portent sur les loyers (contestation du loyer initial, baisse et hausse de loyer) et 34% sur les congés

(résiliation ordinaire, extraordinaire ou prolongation). La commission est aussi fréquemment saisie en cas d'affaires pécuniaires (« créances de paiement »), qui concernent 12 % des audiences portant sur des prétentions du propriétaire en matière de loyer ou du locataire en dommage et intérêts suite à des défauts, à quoi s'ajoutent les litiges liés à la garantie de loyer<sup>1</sup>. Viennent ensuite les litiges concernant les défauts de la chose louée, la procédure en matière de consignation de loyer impliquant la saisine de la commission préfectorale.

Tableau 18 : Type et nombre de litiges traités par les commissions de conciliation vaudoises en 2015 (total : 2'589) (source : Rapport d'activités des commissions préfectorales de conciliation, 2015).



De la même manière que les motifs de consultations varient à l'Asloca en fonction de la conjoncture du secteur locatif, le type d'affaires portées devant la commission fluctue dans le temps, principalement en fonction de l'évolution du taux hypothécaire de référence, comme en atteste le tableau 19 sur l'évolution des activités des commissions de conciliation ces vingt dernières années.

<sup>1</sup> Aide-mémoire concernant le rapport des activités des autorités paritaires de conciliation, Office fédéral du logement, janvier 2013.

Tableau 19 : Évolution du contentieux en matière de baux et loyers et évolution du taux hypothécaire de référence, 1995-2014 (source : Division logement du Département des institutions et de la sécurité du canton de Vaud).

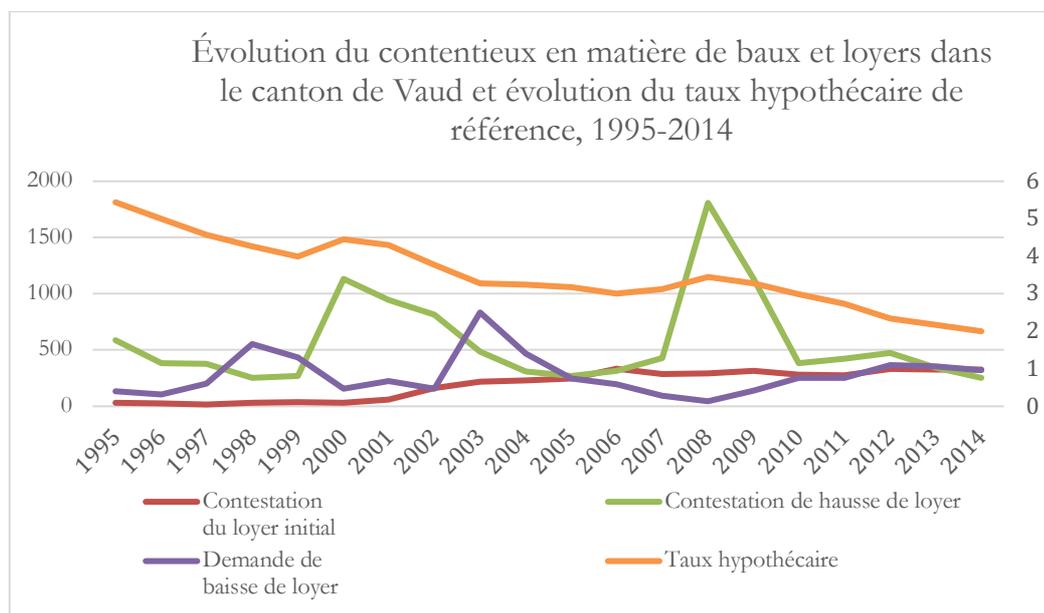
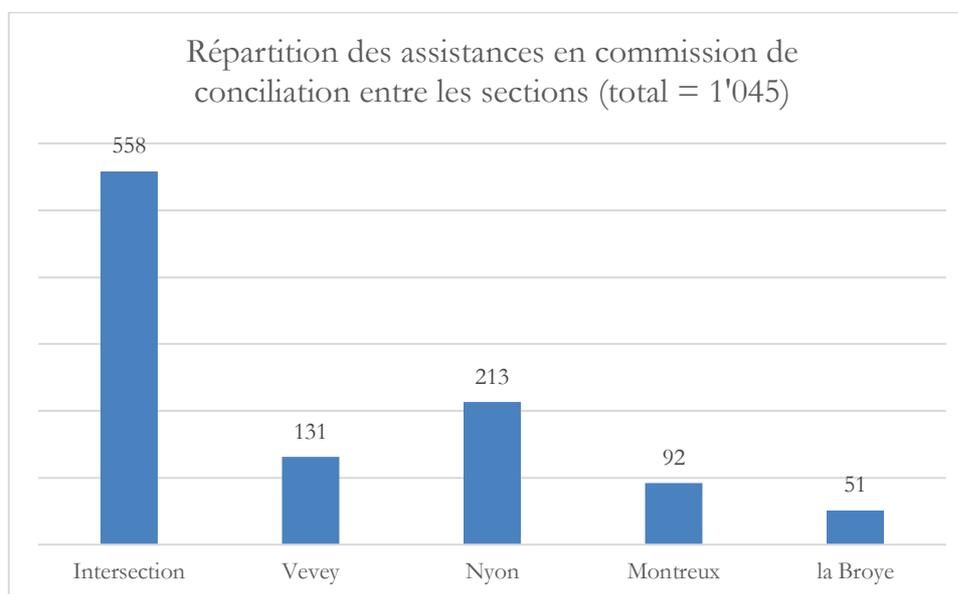


Tableau 20 : Répartition des assistances en commission de conciliation entre les sections de l'Asloca Vaud, 2016 (source : Asloca Vaud).



Bien que les affaires prises en charge par cette instance n'impliquent pas obligatoirement la présence d'un mandataire, je relève cependant que l'Asloca apporte aux locataires un appui significatif en regard du nombre d'audiences (cf. Tableau 20). En effet, les salarié·e·s des différentes sections locales ont

accompagné, en 2015, 1'045 membres sur les 2'589 audiences tenues. 40% des audiences en commissions de conciliation se déroulent donc avec un mandataire de l'Asloca, et cela sans compter que certains locataires conseillés dans un premier temps par l'association se rendent ensuite seuls à l'audience, soit pour éviter des frais supplémentaires, soit par manque de disponibilité des salarié·e·s. La présence des mandataires se répartit sur l'ensemble du canton, puisque toutes les sections s'organisent pour proposer cette prestation à leurs membres, qu'elles facturent entre 80 et 100 francs. Les consultant·e·s de l'Intersections agissent auprès des préfectures de Lausanne, Morges, Renens, Yverdon ou encore de la Vallée de Joux, dans lesquelles 558 membres ont été accompagnés. Afin de rationaliser cette activité, ils·elles et elles se répartissent sur la base des dossiers établis lors des consultations des demi-journées en préfecture durant lesquelles les audiences s'enchaînent les unes après les autres. L'activité des autres sections est également substantielle, puisqu'en 2015 elles ont accompagné 487 locataires sur le reste du territoire cantonal.

Dans la section de la Broye, Sophie Rapin a accompagné plus de 50 locataires en préfecture en 2015. Assurant seule cette prestation, elle établit ainsi un contact privilégié avec la préfecture qui fixe les audiences en fonction de ses jours de travail. À Montreux, Chris Suter assure également seul cette prestation. Bien qu'il se soit rendu 92 fois en commission, ses disponibilités limitées expliquent sans doute qu'il invite plus facilement les locataires à se rendre seuls en audience, tout en préparant au préalable le locataire lors d'une consultation. À Nyon, la section enregistre un nombre d'accompagnements important. En effet, Marine Perez peut compter sur le soutien de Lucie Serex, juriste indépendante, qui assure une matinée de préfecture par semaine. Enfin, à Vevey, Claire Despond assure cette prestation aux côtés de Sophie Rapin. Le nombre moins élevé d'accompagnements s'explique certainement par la présence de Catherine Pralong, qui dirige le service juridique. Militante de longue date, elle attache une grande importance au rôle d'éducation au droit conféré au guichet de l'Asloca et pousse les locataires à s'émanciper de l'assistance de l'association.

Les statistiques concernant l'issue des audiences démontrent que cette instance de conciliation répond largement aux objectifs fixés par le CPC : la grande majorité des affaires (81% des requêtes pour 2015) se termine en effet à ce stade (*cf.* Tableau 21). Pour le président du Corps préfectoral, ces chiffres prouvent l'efficacité de la procédure :

Cela montre que la conciliation joue pleinement son rôle, car seule une minorité du solde sera traité par le tribunal des baux. Donc nous réalisons un travail de désengorgement du tribunal des baux, ce qui est l'un de nos principaux objectifs.

Serge Terribilini, entretien, décembre 2017

Bien qu'une majorité des litiges ne se poursuivent pas au-delà de la commission de conciliation, ils ne se soldent pas tous par un procès-verbal de conciliation, qui fait office de jugement. Je relève tout d'abord qu'une partie des requêtes sont retirées avant l'audience. Ainsi, sur 3'826 requêtes déposées en 2015, seules 2'589 audiences ont lieu. Considérant le caractère gratuit et peu formalisé de la saisine de la commission (mention de l'objet du litige, désignation des parties et brève conclusion) et le fait qu'elle puisse être retirée en tout temps, elle permet aux locataires, selon les consultant·e·s, d'être « pris au sérieux » et d'engager des négociations avant l'audience. Et lorsque celle-ci a lieu, elle se termine par une transaction dans près de la moitié des cas (54%), Dans un quart des cas (26%), la commission délivre une proposition de jugement, qui est acceptée dans 63% de ces cas. Ainsi, seule une minorité des litiges, soit 18%, se traduit par un échec de la conciliation et donne lieu à une autorisation de procéder, ouvrant ainsi la voie à une procédure judiciaire devant le Tribunal des baux et loyers.

Finalement, les affaires portées devant le Tribunal des baux et loyers concernent les litiges où les parties ne sont pas parvenues à transiger devant la commission, le cas échéant en s'opposant à la proposition de jugement rendue par elle.

Tableau 21 : Issue des requêtes déposées dans les commissions de conciliation du canton de Vaud (source : Rapport d'activités des commissions préfectorales de conciliation, 2015).

Issue des requêtes (total : 3'826)	Nombre
Audiences tenues	2'589
Requêtes retirées avant audience	1'237
Conciliations en audience	1'394
Propositions de jugement	689
Autorisations de procéder à l'issue de l'audience	487
Propositions de jugement acceptées par les parties	434
Décisions	19

\* \* \*

S'agissant du Tribunal des baux, comme je l'ai présenté dans le chapitre précédent, cette instance a la compétence exclusive dans le domaine (excepté les cas d'expulsion des locataires en cas de défaut de paiement, qui relèvent du juge de paix)<sup>1</sup>. Comme la commission de conciliation, il s'agit aussi d'une instance paritaire où la procédure est gratuite, une dimension d'ailleurs controversée qui traduit l'action de l'Asloca en vue de faciliter l'accès à la justice pour les locataires<sup>2</sup>. Le Tribunal des baux se compose de quatre président·e·s et d'une soixantaine de juges

<sup>1</sup> Loi sur la juridiction en matière de bail du 9 novembre 2010.

<sup>2</sup> Voir chapitre IV.

assesseurs représentant les milieux des locataires et des propriétaires<sup>1</sup>. Seuls trois autres cantons connaissent une autorité judiciaire paritaire et spécialisée en matière de bail à loyer, les autres laissant aux juridictions ordinaires (dans les districts ou arrondissements) le soin de statuer sur ces cas (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 168). Il s'agit des cantons de Fribourg<sup>2</sup>, de Genève<sup>3</sup> et du Jura<sup>4</sup>, et seuls les deux premiers connaissent une procédure gratuite, témoignant de la force de certaines sections cantonales de l'Asloca. Dans le canton de Neuchâtel, le Tribunal civil a introduit dans son règlement la possibilité aux parties d'être représentées par des mandataires professionnels reconnus des associations concernées dans les affaires de bail à loyer<sup>5</sup>.

Formellement, la loi vaudoise sur la juridiction en matière de baux et loyers n'impose pas aux parties d'être représentées par un avocat·e uniquement, mais élargit cette possibilité aux agents d'affaires brevetés et aux personnes dûment autorisées par une organisation représentative de locataires ou de bailleurs, et cela moyennant une autorisation préalable du Tribunal cantonal. C'était d'ailleurs une des revendications centrales de l'Asloca au moment de sa création. Depuis 2011, date de l'entrée en vigueur du nouveau CPC, les procédures varient selon la nature des litiges. L'une, dite « simplifiée », censée être accessible aux « laïcs » concerne les litiges portant sur la protection contre les congés et loyers abusifs et en matière de consignation de loyer. L'autre, dite « ordinaire », plus « formaliste », porte sur les autres litiges, notamment ceux dont la valeur litigieuse est supérieure à 30'000 (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 173-176). Dans les deux cas toutefois, en raison aussi de la « sophistication » croissante qui caractérise le droit du bail, la présence d'un mandataire s'avère nécessaire, y compris en procédure simplifiée.

En dehors des avocat·e·s, les parties peuvent être représentées par un agent d'affaires breveté ou par une personne autorisée par l'Asloca et la CVI. Ainsi, plusieurs salarié·e·s de l'Asloca, dont certain·e·s ne disposent pas d'une formation juridique reconnue, peuvent défendre les locataires devant cette instance. À ces dernier·ère·s s'ajoutent encore vingt personnes (essentiellement des avocat·e·s) à qui l'association mandate des affaires prises en charge par le FAJ<sup>6</sup>. Les conditions d'octroi du FAJ sont relativement strictes puisque le locataire se doit d'être membre trois mois avant son premier litige et ne pas bénéficier d'une protection juridique

---

<sup>1</sup> Loi sur la juridiction en matière de bail du 9 novembre 2010.

<sup>2</sup> Loi sur la justice du 31 mai 2010.

<sup>3</sup> Loi sur l'organisation judiciaire du 16 septembre 2010.

<sup>4</sup> Loi sur l'organisation judiciaire du 23 février 2000.

<sup>5</sup> Loi sur l'organisation judiciaire neuchâteloise du 27 janvier 2010.

<sup>6</sup> Pour rappel le FAJ est le système assurantiel mis en place le comité cantonal dans les années 1990 pour assurer la défense de ses membres devant les institutions judiciaires en couvrant les frais relatifs à une procédure judiciaire et en faisant bénéficier aux locataires de l'expertise de mandataires spécialisées en droit du bail afin de maximiser leurs chances de succès à qui elle confie les mandats s'ils répondent aux critères fixés par son comité.

privée<sup>1</sup>. C'est pourquoi les chiffres à disposition sous-estiment le nombre de locataires qu'accompagnent les mandataires du FAJ chaque année au Tribunal des baux et loyers puisqu'ils estiment que près de 60% des affaires en droit du bail ne sont pas couvert par le FAJ<sup>2</sup>. En effet, selon ces chiffres en 2015, le FAJ a couvert 87 litiges en matière de baux et loyers (*cf.* Tableau 22).

Caractéristique de la procédure civile, le Tribunal des baux et loyers a l'obligation de tenter à nouveau la conciliation entre les parties avant d'instruire le procès et de se prononcer sur le fond du litige soumis (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 154). Selon le rapport de gestion du Tribunal cantonal, le nombre de transactions en audience représente encore environ 30% des causes liquidées<sup>3</sup>. La proportion des affaires résolues par transaction est cependant plus importante. Comme dans l'instance précédente, de nombreux litiges se concluent par voie transactionnelle avant même la tenue de la première audience, les parties étant parvenues à un accord conduisant au retrait de la requête. C'est ce que montrent les données du FAJ : un nombre significatif des affaires dont il couvre les frais se terminent par une convention avant la première audience<sup>4</sup>.

Je relève également que depuis 2011 le nombre de cas financés par le FAJ a sensiblement diminué, alors que les frais des mandataires ont augmenté. Ceci s'explique en partie par l'entrée en vigueur du nouveau CPC, qui a donné de nouvelles prérogatives aux commissions de conciliation, tout en complexifiant les procédures au niveau de l'instance supérieure.

---

<sup>1</sup> Fonds d'Appui Judiciaire, règlement Article 2 « But » : « Le FAJ couvre les litiges judiciaires ou administratifs entre locataires et bailleurs concernant le logement principal du membre, situé sur le territoire vaudois. Dans ces cas, le FAJ prend à sa charge tous les frais de justice, d'avocat, d'expertise et les dépens éventuels à payer à la partie adverse. En cas d'affaire collective, les frais sont répartis selon une clé équitable. » Article 3 « limitation en cas d'assurance personnelle », Article 4 « Droit au FAJ et délai de carence ».

<sup>2</sup> Renseignement pris auprès du comité de gestion du FAJ, novembre 2019.

<sup>3</sup> Rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal 2015, avril 2016.

<sup>4</sup> À l'exception du total des demandes, les chiffres entre 2013 et 2015 ne sont pas encore définitifs dans la mesure où certaines affaires sont encore en cours. Entre 2016 et 2018, les demandes ont été relativement stables, au nombre de 99, 115 et 98.

Tableau 22 : Nombre de requêtes FA, issues des cas et coût moyen, 2003 à 2015 (source: Asloca Vaud, Fond d'appui judiciaire).

Année	Total des demandes	Transactions avant audience	Tribunal des baux et loyers	Tribunal cantonal	Tribunal fédéral	Coût moyen
2003	181	60	115	6	0	1'922
2004	159	53	98	5	2	2'535
2005	105	40	62	1	2	2'786
2006	156	117	35	4	0	2'250
2007	131	67	55	7	2	2'842
2008	158	66	84	6	2	3'054
2009	142	62	74	3	3	3'239
2010	110	44	62	4	0	3'370
2011	93	31	54	4	0	3'650
2012	92	30	48	5	4	4'957
2013	115	38	57	6	3	5'106
2014	141	45	64	6	1	3'741
2015	87	20	37	0	0	4'167

Enfin, ce tableau (*cf.* Tableau 22) montre que le FAJ intervient également dans des litiges faisant l'objet d'un recours et qui sont portés devant les instances supérieures, au niveau cantonal d'abord, devant la Chambre des recours civils ou la Cour d'appel civile (selon la nature du litige), et finalement au niveau fédéral, devant le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire en Suisse<sup>1</sup>. Selon François Bohnet, les affaires qui concernent le droit du bail constituent une part importante de l'activité des deux cours compétentes (2014, 245). En 2015, selon le rapport de gestion du Tribunal fédéral, sur les 670 affaires liquidées en droit des obligations, 171 concernaient le domaine du bail, ce qui représente 27% des causes. À titre comparatif, le deuxième grand domaine porte sur les litiges relevant du droit du travail, qui concernent 115 affaires<sup>2</sup>. Bien que je ne dispose pas de données précises sur l'origine cantonale des affaires en droit du bail traitées par le Tribunal fédéral, les informations recueillies lors des entretiens, ainsi qu'une analyse qualitative de la jurisprudence disponible sur la plateforme du séminaire du droit du bail de Neuchâtel montrent qu'une majeure partie d'entre elles proviennent des cantons de Genève et Vaud, des cantons où le contentieux en matière de baux et loyer est plus élevé, ce qui témoigne de la forte présence et de l'activisme judiciaire de ces deux sections de l'Asloca. Par ailleurs, pour Cipriano Alvarez, responsable juridique à l'Office fédéral du logement, « la proportion de litiges [portés devant le Tribunal

<sup>1</sup> Ce tribunal dont le siège est à Lausanne comprend deux cours de droit civil qui interviennent essentiellement sur recours. Pour être recevable, la valeur litigieuse doit au moins être de 15'000 francs ou toucher une question de principe (Lachat et Grobet Thorens, 2019, 186).

<sup>2</sup> Rapport de gestion du Tribunal fédéral, 2015.

fédéral] venant de Suisse romande est beaucoup plus élevée » puisque la moitié des arrêts sont en français<sup>1</sup>.

Les statistiques évoquées plus haut attestent donc qu'une infime minorité des litiges sont portés devant les tribunaux, *a fortiori* devant les juridictions cantonales et fédérale. L'effet d'entonnoir déjà évoqué plus haut est ici manifeste. Alors qu'il apparaissait imputable aux réticences des locataires à saisir la justice, en dépit des encouragements des consultant·e·s dans les permanences juridiques, il relève ici plus spécifiquement de la pression qu'exercent les instances et procédures à la conciliation entre les parties, qui se traduit par un nombre particulièrement élevé de transactions avant ou en cours d'audience, et cela surtout aux premiers niveaux de la commission de conciliation et du Tribunal des baux. C'est ce que je vais maintenant analyser.

### *Tuer le litige : les contraintes institutionnelles, alliées et obstacles de la défense des locataires*

Considérant que les commissions de conciliation parviennent à régler 80% des litiges et que l'Asloca accompagne près de 40% des locataires devant cette première instance, la défense des locataires se réalise essentiellement par voie transactionnelle. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure cette voie de résolution des litiges constitue un point d'appui ou au contraire une importante limite dans la défense des locataires et plus largement dans la promotion de la cause de l'association. Pour y répondre, il convient d'analyser plus précisément les conditions dans lesquelles l'Asloca apporte son appui aux locataires dans les commissions de conciliation.

### *Concilier, une réponse aux besoins des locataires*

L'assistance des locataires en commission de conciliation est assurée par les salarié·e·s qui représentent les locataires le temps de l'audience. Cependant, les locataires déposent en leur nom une requête auprès de la préfecture puis informent l'association de la date de l'audience. Bien que les sections proposent cette prestation sous réserve de leurs disponibilités, leurs salarié·e·s accompagnent plus de 1'000 locataires par année devant les instances de conciliation.

L'accompagnement des locataires dans les commissions de conciliation implique un travail de préparation qui varie selon les types de litiges. D'une manière générale, il ne nécessite pas d'investigations juridiques approfondies, puisque cette instance a pour fonction principale d'inciter les parties à trouver une issue transactionnelle

---

<sup>1</sup> « L'Asloca relance la bataille des loyers », *Le Temps*, 2 juin 2017.

au litige. Cependant, même si la commission n'est pas habilitée à trancher le fond des litiges, la solidité des arguments, en fait et en droit, n'est pas complètement absente des audiences, raison pour laquelle les consultant·e·s invitent les locataires à produire des preuves de toutes sortes, dans l'espoir de peser sur les échanges avec la partie adverse ou sur les membres de la commission en cas de proposition de jugement de sa part. Selon l'expérience de Chris Suter, « si le locataire a fait l'effort de constituer un bon dossier, en général l'issue est positive ». De leur côté, les consultant·e·s peuvent être amené·e·s à récolter des informations plus techniques (année de construction ou de vente de l'immeuble, date des derniers travaux, estimation fiscale du bien, etc.) susceptibles de fonder un calcul précis du montant du loyer qui pourrait être demandé dans le cadre d'une procédure judiciaire. Bien qu'une partie des affaires, notamment les résiliations, les défauts ou encore les hausses de loyer après travaux) exigent selon Romain Trottet d'être « hyper préparé », il reste qu'une partie des pièces sont aux mains des bailleurs et donc difficiles à obtenir.

Avant l'audience, les consultant·e·s s'entretiennent avec les locataires. Le temps consacré à cette préparation à l'audience varie toutefois selon les situations. Les litiges concernant les loyers sont des problématiques « classiques », selon Romain Trottet, qui peuvent être rapidement « expédiées », soit par un coup de téléphone, soit quelques minutes avant l'audience, sans rencontre préalable avec la partie adverse. D'autres en revanche, comme les résiliations de bail, impliquent davantage « de charge émotionnelle » et impliquent un investissement plus important pour tout·e·s les consultant·e·s. Dans ces situations, Julie André convoque toujours les locataires à un nouveau rendez-vous, « pour bien comprendre ce qu'ils veulent et pour être sûre qu'ils comprennent bien la procédure et ses implications ». Pour Maria Hammer, ces situations « touchent à l'affect », raison pour laquelle elle estime nécessaire de bien comprendre la situation personnelle des locataires. Quelle que soit la nature des litiges, avant d'entrer en audience, le point essentiel pour les consultant·e·s est de savoir ce que veulent précisément les locataires et surtout de qu'ils·elles peuvent « risquer » durant la discussion. Pour nombre de consultant·e·s, les audiences ressemblent à une « négociation de marchands de tapis »<sup>1</sup>. Les ajustements de dernière minute sont alors fréquents, comme l'atteste par exemple cette préparation d'audience avec Maria Hammer, qui assiste un locataire pour une contestation de son loyer, augmenté de 1'000 à 1'450 francs au motif d'une « adaptation aux loyers usuels du quartier », soit un motif que le bailleur invoque sur la base d'une conception « libérale » du logement à l'envers des dispositions protectrices des locataires contre les loyers « abusifs »<sup>2</sup>. En audience, la discussion

---

<sup>1</sup> Entretien, Clément Glauser, décembre 2013.

<sup>2</sup> Sur la dimension à la fois politique et technique de cette problématique, voire le chapitre II et notamment l'encadré 2.2 à propos des principes juridiques relatifs à la protection contre les loyers abusifs.

s'engage directement sur le montant que le locataire serait prêt à payer. Alors qu'un montant de 1'200 francs avait été articulé par téléphone, le locataire, qui s'était assuré dans l'intervalle que sa protection juridique le couvrirait en cas d'absence de conciliation, estime alors « qu'il faut descendre le plus bas possible ». Maria Hammer acquiesce, la prétention qu'elle présentera à la commission sera donc un retour à l'ancien loyer sans négociation possible.

Si la remise de soi constitue une caractéristique générale des consultations juridiques, l'assistance en commission de conciliation repose sur une totale dépossession du locataire, qui délègue l'ensemble de la procédure aux salarié·e·s de l'association. C'est pourquoi, dans leur activité de représentation des locataires, il est capital pour les consultant·e·s de bien saisir au préalable la nature de la demande et d'anticiper leur marge de manœuvre lors de l'audience, celle-ci étant fortement tributaire, comme me le précise Maria Hammer, de la capacité du locataire à poursuivre la procédure si la conciliation échoue :

La situation personnelle du locataire est très importante. Est-ce qu'il a une protection juridique ? Est-ce qu'il est couvert par le FAJ ? Si oui, alors là on est tranquille. Je peux aller en commission et dire aux gars en face : 'Pas de problème on se retrouve devant le Tribunal'.

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

Toutefois, la menace d'un recours au Tribunal des baux et loyers n'est pas la seule arme aux mains des consultant·e·s. À force de défendre un nombre conséquent de locataires en commission de conciliation, ils·elles ont en effet acquis une compétence pratique leur permettant d'obtenir, selon Romain Trotter, « le maximum » pour le locataire. Comme l'atteste les statistiques mentionnées plus haut, dans la majorité des cas, ce « maximum » se traduit par un accord, voire une proposition de jugement, les autorisations de procéder en cas d'échec de la conciliation étant bien plus rares. Si cette capacité de négociation repose en partie sur la connaissance des possibles juridiques inscrits dans le droit du bail, elle se fonde aussi et surtout sur l'expérience des situations, ainsi que sur la familiarité des consultant·e·s à l'égard des pratiques des préfet·ète·s et des représentant·e·s des propriétaires.

L'observation des audiences tenues dans les commissions confirme du reste que la dynamique des audiences repose sur des échanges peu formalisés où les dimensions juridiques se mélangent à des considérations pragmatiques reposant souvent sur des sentiments de justice et d'équité propres à l'économie morale des différents protagonistes (Fassin 2013). Les séances des commissions de conciliation se déroulent dans les locaux des différentes préfectures du canton où une salle est réservée dans laquelle les parties, placées côte à côte, se trouvent devant le préfet accompagné de ses deux assesseur·euse·s. Généralement, le préfet introduit la séance en revenant sur le rôle de la commission et le motif de l'audience tel qu'il

apparaît dans la requête de la partie demanderesse (le locataire dans la grande majorité des cas), qui est alors invitée à s'exprimer en premier. Prenant en charge l'essentiel de l'interaction, les consultant·e·s exposent les prétentions et conclusions du locataire sur lesquelles la partie adverse est invitée à se prononcer. La discussion est ensuite menée par le·la préfet·ète, qui distribue la parole entre les parties, ponctue parfois ses interventions par des évocations du droit en vigueur et s'efforce, selon les termes du préfet Serge Terribilini, « de construire quelque chose, de trouver une voie qui puisse convenir aux personnes présentes ». De la même manière que le langage juridique prudhommal analysé par Laurent Willemez est marqué par un souci « d'accessibilité » et de « représentation du monde du travail », celui des commissions de conciliation manifeste également cette volonté de réduire la dépossession des profanes face au droit du bail. Il s'agit en effet moins dans ces audiences d'insister sur la complexité de la matière juridique que de se centrer sur la singularité des situations et la dimension concrète des problématiques que celles-ci comportent (Willemez, 2012, 19).

Autrement dit, ces audiences se caractérisent par une importante mise à distance des impératifs liés à la qualification juridique des litiges (Chappe, 2011) au profit d'éléments factuels souvent liés à des aspects émotionnels. Ainsi en est-il par exemple des litiges portant sur les montants des loyers, où l'évocation du prix au m<sup>2</sup> (notion sans fondement juridique) est alors fréquemment mobilisée par les consultant·e·s pour susciter l'indignation des membres de la commission et provoquer ainsi une suggestion intéressante du préfet, voire une proposition de jugement ramenant le loyer à son niveau initial. Dans les cas de résiliation de bail, où la question du maintien du locataire dans son appartement est en jeu, l'argumentaire portera davantage sur la singularité de sa trajectoire et de sa situation personnelle, dans le but de toucher la sensibilité de la commission, et parfois celle du propriétaire, comme le raconte Maria Hammer :

Nous sommes parfois face à des 'cas sociaux'. C'est pourquoi devant la commission, nous sommes obligés d'obtenir de la partie bailleuse davantage d'humanité ! Je n'hésite pas à mobiliser d'autres types d'arguments face à des situations de résiliation de bail de personnes âgées. Par exemple : 'Vous avez une maman, vous avez une grand-mère, vous avez un cœur quand même'. Et ça, ce n'est pas du droit, c'est un peu plus.

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

C'est aussi dans ce type de litige que les consultant·e·s invitent volontiers les locataires à s'exprimer, comme le relève Chris Suter :

Lorsqu'il s'agit de parler d'une situation personnelle, c'est bien que les mots viennent de la bouche du locataire. Cela a un certain poids et peut faire peser la

balance en sa faveur dans les propositions de jugement qui concernent les durées de prolongation du bail par exemple.

Chris Suter, entretien, avril 2017

Ces arguments sont mobilisables et ont un sens dans la mesure où la commission dispose d'une marge de manœuvre relativement importante fondée sur une « pesée des intérêts » en fonction de la situation du marché du logement et de celle des parties (difficulté du locataire à trouver un nouveau logement ou degré d'urgence du propriétaire à récupérer son bien), à quoi s'ajoute le fait que les transactions signées devant la commission de conciliation peuvent être assorties de différentes clauses *a priori* étrangères au litige, mais qui sont susceptibles d'entrer dans le processus de négociation. Ainsi en est-il par exemple de ces locataires qui, suite à une résiliation de leur bail, se rendent compte que le loyer initial était nul. Sur la base des prétentions déposées par Gaëlle Kemper, qui insiste sur l'écart entre la situation économique des locataires et celle des propriétaires héritiers de ce bien immobilier qu'ils n'envisagent pas d'occuper, les locataires obtiennent alors une prolongation de leur bail, une possibilité de résiliation dans les trente jours, ainsi qu'une indemnité de départ de plusieurs milliers de francs.

Les argumentaires et conclusions des consultant·e·s dépendent également de la composition de la commission qu'ils·elles peuvent dans une certaine mesure anticiper. En ce qui concerne le profil des préfet·ète·s, Chris Suter souligne ceci : « Certains d'entre eux ont plus de connaissances juridiques que d'autres, mais il y en a aussi qui ont un côté plus propriétaire. Je mets ça dans la balance lorsque je prépare une audience ». Serge Terribilini reconnaît d'ailleurs volontiers qu'en tant que préfet, « on a tous des pratiques et des sensibilités différentes », tout en mentionnant que depuis 2011 le corps préfectoral doit avoir une formation juridique complète ou spécifique en droit du bail pour assurer leur rôle à la commission de conciliation. Ainsi, pour lui :

Nous ne pouvons plus concilier comme nous pouvions le faire par le passé en se tapant dans le dos si j'ose dire ! Il y a des avocats, des agents d'affaires et nous devons toujours être précis au niveau du droit.

Serge Terribilini, entretien, décembre 2017

Néanmoins, aux dires des consultant·e·s, les pratiques entre les préfets varient en ce qui concerne plus spécifiquement les contestations de loyer initial. Là où certains n'hésitent plus à faire des propositions de jugement avec un retour quasi systématique à l'ancien loyer, d'autres préfèrent « couper la poire en deux », comme me l'explique Claire Despond à propos du district où elle intervient et où il lui apparaît que « certains sujets, dont celui de la contestation, sont toujours difficiles à faire passer ». À l'inverse, Clément Glauser se montre très confiant lorsqu'il s'agit de défendre un cas portant sur le loyer initial dans le district de Lausanne. Il rassure

la locataire à la sortie de l'audience : « Pas de soucis, on va revenir à l'ancien loyer, c'est un bon préfet ». À cet égard, l'introduction des propositions de jugement au stade de la commission de conciliation a permis selon plusieurs consultant·e·s, dont Isabelle Beetschen qui travaille à l'Asloca depuis 1989, de rendre certains propriétaires plus malléables dans la négociation :

Depuis 2011, j'ai le sentiment que c'est plus simple d'arriver à un accord parce que les gérants savent très bien que maintenant, s'ils disent non, la commission de conciliation dira oui. Donc ils lâchent un petit peu plus.

Isabelle Beetschen, entretien, septembre 2013

C'est une manière ici pour les consultant·e·s de faire un usage stratégique des procédures, dans la mesure où la menace d'un procès peut s'avérer plus coûteuse pour le bailleur que pour le locataire. C'est du moins l'analyse que fait Romain Trottet :

Depuis que la procédure a changé et que les commissions ont la possibilité de rendre des propositions de jugement, il y a beaucoup plus d'affaires qui s'arrêtent. Avant par exemple, pour une question de loyer initial, si le bailleur s'opposait à la conciliation, cela forçait le locataire à saisir le tribunal des baux. Alors que maintenant, la commission de conciliation peut rendre une proposition de jugement. Donc si le bailleur dit non, mais en sachant que de toute façon, sur la base des calculs, il va être débouté, il ne va pas non plus aller claquer 5'000 francs d'avocat pour perdre. D'où l'importance que nous y allions et que nous fassions valoir ce qui est au mieux pour le locataire. Si on n'obtient pas 100% de ce qu'on pourra obtenir, il faut qu'on fasse quand même pencher la balance le plus possible !

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Un autre aspect relatif à la capacité de négociation des consultant·e·s repose sur le microcosme que représente le champ du secteur locatif dans le canton. En effet, du fait que le droit du bail constitue un domaine juridique particulier, les mandataires de l'Asloca se retrouvent souvent confrontés aux mêmes représentant·e·s des propriétaires, soit des agent·e·s d'affaire, des gérant·e·s ou encore des juristes de la CVI<sup>1</sup>, et sont dès lors en mesure d'anticiper les habitudes plus ou moins souples de certaines gérances dans les négociations, comme le relève Gaëlle Kemper :

À présent, je sais aussi avec qui j'ai plus de chance de conclure un accord parce que je connais les gens. Et que je sais aussi comment ils vont réagir en commission de conciliation. Je sais aussi s'ils seront d'accord pour transiger parce qu'ils vont

---

<sup>1</sup> La liste de participant·e·s au séminaire du droit du bail de Neuchâtel qui a lieu tous les deux ans permet d'identifier ce réseau de spécialistes. Il y a environ 300 personnes inscrites pour l'ensemble de la Suisse romande.

comprendre les enjeux, leur bailleur leur accorde aussi des marges de manœuvre qui sont différentes.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Les relations interpersonnelles nouées dans ces interactions permettent parfois aux consultant·e·s de trouver des solutions avant l'audience. Ainsi en est-il de Maria Hammer que j'accompagne un matin et qui se met d'accord dans la salle d'attente avec une juriste qu'« elle connaît bien » sur le nouveau montant du loyer. L'audience ne durera que cinq minutes et permettra aux parties de signer cet accord devant la préfète. « Si j'avais su, je lui aurais téléphoné avant et nous aurions ainsi pu éviter des frais aux locataires », me lance-t-elle alors que nous quittons la préfecture. Ainsi, les relations, parfois cordiales, qui sont nouées avec certain·e·s représentant·e·s des propriétaires, mais aussi avec certain·e·s préfet·ète·s permettent aux yeux des consultant·e·s de favoriser les négociations et finalement d'obtenir des solutions transactionnelles rapides, ce qui correspond dans la plupart des cas à la volonté des locataires.

Cette capacité de négociation s'appuie selon Romain Trottet sur les possibilités d'instaurer « un dialogue » fondé sur « des relations de confiance » et ainsi, poursuit-il, « d'obtenir plus qu'en étant à cheval sur certains principes ». Les consultant·e·s sont nombreux à insister sur la « respectabilité » qu'ils ou elles ont acquis à force de défendre les locataires et d'obtenir, le cas échéant, des propositions de jugements en leur faveur. En effet, comme le conclut Romain Trottet, « au fond ils savent qu'on ne raconte pas n'importe quoi ». Dans le même ordre d'idée, Elsa Rivaz m'affirme que son action en tant que mandataire de l'Asloca au Tribunal des baux et loyer lui permet « d'être plus efficace et crédible en commission de conciliation », parce que « le gérant en face, il sait qu'il peut me retrouver dans six mois s'il ne va pas dans mon sens ».

Cette aisance dans la négociation s'appuie aussi sur la législation en vigueur qui entend lutter contre les abus, des dispositions du droit du bail et sa jurisprudence que les consultant·e·s maîtrisent parfaitement. Ainsi, quand la jurisprudence est en leur faveur et qu'ils ou elles estiment faire face à des abus évidents au regard du droit, les consultant·e·s n'hésitent pas à évoquer des arguments juridiques qui mettent parfois certaines parties adverses en réelle difficulté, notamment certains propriétaires privés qui, contrairement aux professionnel·le·s du secteur locatif, ont une connaissance parfois très lacunaire du droit en vigueur. Dans ce type de situation, face à des propriétaires « butés », Julie André n'hésite pas à brandir la menace du Tribunal des baux afin de maximiser le résultat des négociations au stade de la conciliation : « Écoutez, je ne veux pas être méchante, mais je vous promets que si vous allez au tribunal des baux, vous allez vous ramasser », rétorque-elle à un propriétaire privé qui campe sur ses positions. Dès lors, lorsqu'ils·elles sont convaincu·e·s que le droit est en leur faveur, les consultant·e·s se montrent plus

agressifs·ve·s dans la négociation et n'hésitent pas à prendre le risque d'une proposition de jugement de la commission plutôt que d'obtenir une transaction médiocre.

En fin de compte, aux yeux de nombreux consultant·e·s, ils et elles obtiennent de bons résultats au stade de la conciliation : « L'immense majorité des gens qui viennent nous voir obtiennent quelque chose », me rappelle Romain Trottet, directeur de l'Intersections. Cet avis est largement partagé par ses collaborateurs, qui ont en commun une croyance en la légitimité et l'efficacité de « l'arme du droit » (Israël, 2009a) au moins comme arme défensive contre les excès des propriétaires. C'est ce que souligne Gaëlle Kemper :

Je trouve que dans l'ensemble les locataires sont bien défendus. D'une part, au premier stade, par les consultant·e·s de l'Asloca, mais aussi nous nous rendons compte que la législation les protège bien. En outre, les abus de la part des milieux immobiliers sont tels que cela n'est pas trop difficile de donner raison aux locataires ! Ce n'est pas non plus comme si nous avions des agneaux en face de nous qui faisaient tout dans les règles. Il est donc vrai que nous constatons beaucoup d'abus de l'autre côté. C'est pourquoi ce n'est pas compliqué pour le locataire de gagner.

Gaëlle Kemper, entretien, septembre 2013

Cette position que je peux qualifier d'« optimiste », attendu qu'elle révèle aussi la dureté des rapports entre locataires et bailleurs, s'exprime également chez Julie André : « Ils abusent tellement en face qu'on obtient de toute manière quelque chose ». Je constate en effet que les récits des victoires en commission de conciliation ne sont pas rares dans les couloirs de l'Intersections, comme en atteste la remarque d'Elsa Rivaz qui en retire une certaine satisfaction :

J'avoue que j'aime bien 'faire chier' certaines gérances. Typiquement, dans les cas de loyer initial, je me marre bien. Ce n'est pas tant la négociation, mais plutôt l'idée de remettre l'église au milieu du village en disant ben voilà vous avez essayé, mais vous n'avez pas pu ! Les locataires ne se sont pas fait avoir et en plus on est là, donc cela vous embête !

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

De manière plus mesurée, évoquant les statistiques de la section de Montreux, Chris Suter relève qu'une majorité des affaires se terminent par un accord ou une proposition de jugement non contestée, ce qui reste selon lui « positif ».

En définitive, considérant que la procédure devant les commissions comporte une forte contrainte à la négociation et à l'issue transactionnelle aux litiges, il s'avère que les consultant·e·s valorisent leur action au sein des commissions de conciliation, dans la mesure où elle tend à correspondre avec leur mission au sein de l'association, qui consiste à « répondre aux besoins du locataire » dont ils·elles assurent la défense devant cette instance. Dans cette perspective, les bénéfices de

la conciliation apparaissent nombreux à leurs yeux, le principal étant qu'elle permet d'obtenir des résultats rapidement et avec un minimum de coûts. Ils parviennent dans une certaine mesure à aller au-delà des contraintes qu'ils et elles mentionnent plus haut à propos du premier contact avec les bénéficiaires. C'est en tout cas ce que me rappelle Elsa Rivaz lorsque je la questionne sur le résultat d'une transaction dans le cas d'une contestation de loyer initial à l'issue de laquelle la locataire a réduit de moitié ses prétentions initiales :

Tu vois, on pourrait se dire qu'on va donner 400 francs à la partie adverse, dans la mesure où on aurait pu obtenir un loyer plus bas. Sauf que si tu veux vraiment les obtenir, ça implique une procédure au Tribunal des baux et même si cela ne te coûte pas d'argent, c'est quand même dans ta tête tout le temps, cela dure 6 mois et puis c'est pénible ! Tandis qu'avec la commission, c'est une lettre et 30 minutes et tu obtiens 400 francs. C'est déjà bien !

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

La question de la durée des procédures revient également de manière systématique dans le discours des consultant·e·s, comme chez Clément Glauser que je questionne à propos de la négociation dans les résolutions des litiges entre locataires et propriétaire :

Oui, mais parfois le locataire est pressé d'avoir de l'argent. Il est pressé d'être fixé. Il sait qu'il va peut-être partir et puis il se dit, ouais moi je sais que je vais partir, donc je suis prêt à me mettre d'accord sur un montant, mais en contrepartie on devra le laisser partir avec un préavis de 30 jours.

Clément Glauser, entretien, décembre 2013

La transaction répond également aux situations dans lesquelles les locataires sont en contact direct avec leur propriétaire, comme le rappelle Rebecca Devaud pour qui la solution dépend toujours du « cas d'espèce » :

Entre la négociation et le jugement, je crois que ça dépend aussi beaucoup de la situation personnelle du locataire et qui il a en face. Si tu as un bailleur privé qui habite à côté de chez toi, à mon avis il faut négocier c'est bêtement des rapports humains ! Si c'est la « Zurich Assurance », c'est différent.

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

En plus de répondre aux contraintes qui pèsent sur les locataires, la conciliation effectuée au stade de la commission permet également de résoudre un certain nombre de difficultés pesant sur les mandataires dans des situations marquées par une incertitude quant au résultat d'un éventuel jugement, notamment en raison des problèmes qu'ils rencontrent pour apporter les preuves à l'appui des prétentions. Inhérentes aux procédures judiciaires, ces deux dimensions (caractère aléatoire des

jugements et fardeau de la preuve) sont constamment prises en compte par les mandataires, qui anticipent les obstacles susceptibles de se présenter dans les instances supérieures. C'est ce dont manifeste l'expérience de Benjamin Demay, avocat mandataire du FAJ, à propos des transactions concernant les loyers, une solution qu'il tend à privilégier devant le Tribunal des baux :

Les calculs de rendement, tu ne peux pas les obtenir tout le temps. Lorsque tu as un immeuble ancien ou qui n'a pas été acheté récemment, tu ne peux pas obtenir les preuves nécessaires à la réalisation des calculs. Et puis, peut-être qu'au final tu pourras toucher un montant important, mais ce n'est pas garanti non plus ! Moi j'ai tendance à penser qu'une transaction où tout le monde repart plus ou moins satisfait, c'est un bon résultat. C'est dur en tant qu'avocat et j'ose parler pour l'ensemble de la profession, mais on ne le connaît jamais le résultat ! Alors des fois tu peux te dire qu'il y a de fortes chances qu'on gagne, mais rien n'est garanti au final.

Benjamin Demay, entretien, septembre 2016

Enfin, plusieurs mandataires insistent sur la marge de manœuvre que laissent aux différentes parties la résolution des litiges par des transactions qui, sans être codifiées dans le droit du bail, permettent de construire des solutions et parfois de « sauver » des situations dans lesquelles le droit serait plutôt en défaveur du locataire. C'est du moins ce que soutient Catherine Pralong qui a un rapport plus distancé et critique aux règles en vigueur :

Pour moi ce qu'il est important de garder en tête, c'est que même dans les cas qui apparaissent comme peu favorables aux locataires, il y aura probablement une transaction. Donc, de ce côté-là, pour les cas désespérés, cela sert ! Les consultantes, elles, hésitent. Elles disent non aucune chance ! Et moi je dis toujours : « Allez-y, bon sang ! De toute façon il y aura conciliation ».

Catherine Pralong, entretien, mars 2017

En définitive, le mode de résolution des litiges par la voie transactionnelle correspond parfaitement aux ressources organisationnelles ainsi qu'à la manière dont la plupart des salarié·e·s envisagent leur rôle vis-à-vis des bénéficiaires. De ce fait, la procédure de conciliation ne doit pas être envisagée comme une voie « par défaut » pour l'Asloca, mais être analysée comme une opportunité pour elle d'obtenir des résultats en faveur de nombreux membres et ainsi d'être présente dans les relations contractuelles entre locataires et bailleurs.

Premièrement, au niveau du fonctionnement de l'instance, je relève que c'est une voie peu formalisée où les consultant·e·s peuvent agir avec une certaine flexibilité auprès des locataires : les requêtes peuvent être facilement retirées en cas d'accord, la démarche repose en grande partie sur le locataire, aucun diplôme en droit n'est requis pour assister un locataire à l'audience et enfin l'assistance implique

un travail de préparation limité. Secondement, les logiques de fonctionnement des commissions de conciliation et leurs effets sur les conflits entre locataires et propriétaires sont en adéquation avec la conception que nourrissent la plupart des consultant·e·s à l'égard de leur métier. Elle repose sur un positionnement « professionnel » dont la rétribution première est celle de répondre aux besoins des membres conformément à une forme d'éthique professionnelle les disposant à toujours faire passer le client avant la cause (Agrikoliansky, 2002, 289). Comme le rappelle Rebecca Devaud, « Le but c'est de satisfaire le locataire et pas nécessairement de faire du droit ». Dans les faits, la très grande majorité des litiges se résolvent à l'issue d'une audience en préfecture.

### *Le prix de la conciliation*

Si ce qui précède semble indiquer que l'instance de conciliation représente à plusieurs égards un puissant « point d'appui » (McCann, 1994 ; Scheingold, 2010), il ne faut pas pour autant négliger les contraintes qui atténuent la portée des objectifs poursuivis par l'association, aux deux niveaux, individuel et collectif, de son action. Les consultant·e·s sont du reste les premiers à relever les défauts de cette instance qui, à leurs yeux, n'est pas suffisamment rigoureuse du point de vue du droit : « La commission c'est sympa, mais ça va un moment, car finalement tu ne fais pas vraiment du droit, tu discutes », m'explique Elsa Rivaz. Bien qu'il ne soit pas juriste, Clément Glauser, je l'ai montré avant, souligne également cette limite de la commission, qui tient à un manque de rigueur dû au caractère aléatoire des échanges en son sein :

Ce qui est toujours un peu pénible au niveau de la commission c'est que c'est une douce cuisine dans laquelle on prend une moitié de droit, un quart de négociation et puis l'humeur de chacun ! Donc, ce qui m'énerve, c'est qu'à un moment donné, si le droit est là, qu'on soit content ou pas, le droit on l'applique sans devoir à chaque fois se justifier. Et dans l'optique des gérants, la commission ce n'est pas encore du droit, si tu les écoutes ! Donc il y a quand même une base juridique, mais tout est possible. Ils ne se gênent pas de dire que tout est possible. Moi je n'ai pas cette vision-là. Je considère qu'à partir du moment où il y a une base légale qui est claire et une situation claire il n'y a pas de raison de s'en écarter sur le fond.

Clément Glauser, entretien, décembre 2013

Cette critique de la commission apparaît d'autant plus légitime à leurs yeux que les dispositions du droit du bail et sa jurisprudence actuelle offrent des opportunités concrètes de défense des membres dans les conditions actuelles du secteur locatif. C'est aussi ce que manifestent les propos de Romain Trottet lorsqu'il regrette que

des argumentaires reposant sur le « sens commun » soient mobilisés aux dépens d'arguments juridiques que, par ailleurs, il est en mesure de maîtriser :

Romain Trottet : Le problème c'est qu'en commission, ils n'ont pas tellement de rigueur juridique, donc des fois c'est très frustrant. Notamment lorsque vous préparez bien un dossier, vous avez la jurisprudence, vous savez qu'on peut vous attaquer sur ce point ou celui-là ! Et puis finalement vos arguments juridiques, on s'en fout complètement !

Marie : C'est quels arguments qui comptent ?

Romain Trottet : Des arguments qui reposent, comme dit le préfet, sur le « bon sens », mais ce n'est pas toujours le cas. Et finalement le bon sens de qui ? Par exemple, la question du loyer initial, il faut faire rentrer dans le crâne des gens que c'est un droit du locataire et puis qu'à partir du moment où on parle de droit, on aborde les loyers sous un aspect juridique. On ne va pas simplement se dire « Ah ouais, j'ai vu dans les petites annonces qu'un trois-pièces à Lausanne, cela vaut 2'000 balles ! » Il y a d'autres critères pour fixer le montant d'un loyer.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Ainsi, la juxtaposition de registres argumentatifs – juridiques, économiques, moraux – dans les audiences de conciliation est d'autant plus critiquée qu'elle est rendue possible par le faible niveau d'instruction des affaires, ce qui ne permet pas vraiment de faire jouer les règles du droit qui, à l'inverse, sont relativement précises, en regard de la jurisprudence notamment. Cette observation se manifeste particulièrement dans le cas de la problématique des loyers abusifs, dont la dénonciation repose sur des critères qui impliqueraient un niveau d'instruction poussée. Une investigation qui n'est possible qu'au stade ultérieur de la procédure où il est fréquent, souligne Romain Trottet, que des locataires obtiennent des baisses substantielles de leur loyer au regard de ce qui était proposé au stade de la conciliation. En effet, lorsqu'elle repose sur un « calcul de rendement »<sup>1</sup>, la détermination du montant du loyer implique la plupart du temps un travail d'instruction considérable auquel ne se livrent pas les commissions, alors même

---

<sup>1</sup> Un calcul de rendement permet de déterminer si le montant du loyer demandé par le propriétaire est abusif ou pas du point de vue de la loi : « Lorsque l'immeuble est récent, ou a été acheté récemment, le locataire peut exiger un calcul de rendement au sens de l'art 269 CO, à savoir que le juge détermine quel est le loyer maximum que le bailleur peut obtenir en fonction des fonds propres investis pour l'achat et la construction de l'immeuble, toutes ses charges financières (frais hypothécaires) d'entretien étant couvertes. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le rendement net est excessif s'il dépasse plus de 0.5 point le taux hypothécaire de référence pour les loyers. On le sait, ce taux est actuellement de 1,5% de sorte que le loyer est abusif s'il permet au bailleur d'obtenir un rendement net des fonds propres investis supérieurs à 2%. » Zutter, François, « Contestation du loyer : mode d'emploi », *Droit au logement*, n° 232, p. 13.

que, selon l'expérience des consultant·e·s, il serait souvent favorable aux locataires, comme en attestent certaines victoires judiciaires, relayées par le *DAL* :

J'ai eu des locataires très combatifs dernièrement et c'était très bien ! Le loyer était notifié 2200 francs et en audience à la commission de conciliation la partie adverse a proposé 1'600. Le locataire a refusé et nous sommes allés jusqu'au Tribunal fédéral où le loyer a été jugé à 860 !

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Ce type d'affaires nourrit alors chez les consultant·e·s un discours plus mesuré sur l'efficacité de leurs démarches dans les commissions de conciliation et notamment sur leur capacité à créer un véritable rapport de force face aux propriétaires :

Si vous voulez vraiment obtenir ce que vous voulez, il faut aller au tribunal des baux et loyers, car en commission de conciliation, c'est très rare qu'on obtienne le vrai résultat, le bon résultat ! Donc voilà ! C'est vrai que pour les baisses, l'immense majorité des locataires reçoit une baisse, mais les bailleurs rigolent parce que finalement les locataires ne vont pas jusqu'au bout de ce qu'ils demandent.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Le déficit intervenant au niveau de l'instruction des dossiers fait également peser le doute sur certaines allégations avancées par les propriétaires au stade de la conciliation. À force de suivre les locataires, estime Julie André, j'observe que certains motifs permettant la résiliation du bail sont systématiquement mobilisés par les bailleurs souhaitant changer de locataire, alors même qu'ils s'avèrent sans fondement aucun :

Les résiliations pour besoin propre [lorsque le propriétaire ou un membre de sa famille souhaitent occuper le bien] : au début, je croyais un peu plus les bailleurs, mais maintenant, à force de traiter des affaires, moi je me dis que l'instruction n'est pas assez complète au stade de la commission de conciliation. On ne peut pas l'exiger aussi complète, donc c'est pour cela que je dis au locataire, s'il a une assurance juridique ou s'il bénéficie du FAJ, cela vaut la peine d'aller plus loin si on sent qu'en commission de conciliation on n'obtient pas ce qu'on veut

Julie André, entretien, septembre 2013

Les limites de l'instance de conciliation peuvent ainsi parfois constituer un motif invoqué par les consultant·e·s pour inciter les locataires à poursuivre leur démarche, mais ces encouragements se heurtent souvent aux réticences des locataires, déjà soulignées dans la section précédente, à s'investir dans une procédure judiciaire, un obstacle qui se dresse à chaque étape et de plus en plus fortement à mesure que le litige avance d'une instance à l'autre.

En effet, une fois les démarches entreprises, les locataires se trouvent d'abord confrontés à la « violence symbolique » des institutions judiciaires, où les « symboles et rituels judiciaires » (Willemez, 2006, 126) contribuent à décourager les velléités des locataires. Même si la procédure en commission de conciliation est très peu formalisée, les inquiétudes de certains locataires en amont des audiences attestent l'épreuve que constitue pour une majeure partie des justiciables le passage devant une autorité, comme en témoigne cette demande à l'intention des consultant·e·s, qui revient presque systématiquement avant les audiences : « c'est bien vous qui parlez ? ». Pour Julie André, même la commission de conciliation, « ce n'est pas rien pour les locataires ». Elle poursuit : « c'est quand même être frotté à la justice et ce n'est pas facile, parce que ça concerne 'leur nid' ». En dépit du dispositif pacifique de règlement de conflit qu'imposent les institutions judiciaires, il arrive également que les locataires subissent directement des menaces ou des pressions de la part des propriétaires, comme un témoin Maria Hammer :

Parfois tu n'en crois pas tes oreilles lorsqu'à la fin d'une audience dans une affaire de loyer initial le bailleur dit au locataire 'Vous avez conscience que vous ne trouverez plus jamais de logement dans le canton de Vaud !'

Maria Hammer, entretien, novembre 2013

Bien qu'aux dires des consultant·e·s, ces épisodes restent minoritaires, ils rappellent toutefois l'existence concrète du rapport de dépendance qui structure la relation contractuelle et l'existence d'intérêts antagonistes que la procédure de conciliation vise à atténuer.

Les pressions peuvent dès lors prendre des formes plus insidieuses, mais pèsent toutefois sur la capacité des locataires à se saisir de leurs droits. Ainsi en est-il par exemple des propriétaires qui ont intérêt à ne pas voir les dispositions contre les loyers abusifs s'appliquer trop strictement à leur bien immobilier<sup>1</sup>. Selon Elsa Rivaz, c'est sans doute ce qu'il s'est passé durant une des audiences où je l'accompagne sur une affaire de contestation de loyer initial. Arrivée en avance, la locataire croise le propriétaire dans la salle d'attente, il l'interpelle sans doute en lui assurant que le loyer n'est pas trop haut compte tenu de l'emplacement de l'immeuble et des récents travaux. Lorsque Elsa Rivaz arrive, elle demande à s'entretenir seule avec

---

<sup>1</sup> Du point de vue de l'Asloca, de très nombreux loyers sont abusifs au sens de la loi « On peut sans crainte affirmer que tous les loyers, ou presque, sont abusifs au sens de la loi ! Malheureusement, cette démonstration ne peut être faite que dans des cas exceptionnels, notamment lors de la contestation du loyer initial » Zutter, François, « Contestation du loyer : mode d'emploi », *Droit au logement*, n° 232, p. 13. Une position également partagée par le professeur Philippe Thalmann qui préside la commission fédérale du logement et qui est fréquemment relayée par la presse écrite : « En 40 ans, les loyers ont augmenté sept fois de trop », *Le Temps*, 11 juin 2016 ; « L'Asloca relance la bataille des loyers », *Le Temps*, 2 juin 2017.

sa cliente qui, visiblement inquiète, souhaite revoir à la baisse ses prétentions. Elsa Rivaz lui assure que les deux arguments invoqués par le propriétaire constituent des motifs juridiques qui « ne tiennent pas la route » devant un tribunal : « Les loyers usuels du quartier, il ne peut pas les prouver ; et les travaux, c'est de l'entretien ». Lors de l'audience, le propriétaire réitère néanmoins ces deux arguments. Le préfet ne fait alors que passer la parole aux mandataires sans pour autant prendre parti. Elsa Rivaz, qui a déjà défendu un cas dans le même immeuble, tente de faire pression en invoquant des chiffres concernant le rendement du bien immobilier, qui est à ses yeux et sans aucun doute largement abusif. Malgré cela, le propriétaire n'entend pas réduire davantage ses prétentions, tout en se plaignant de la démarche qu'il qualifie de « malhonnête » de la part de la locataire à qui « on a fait confiance ». Puisque la négociation semble au point mort, le préfet propose de suspendre l'audience pour quelques minutes. Durant la suspension, la locataire, prête à céder aux arguments du propriétaire, insiste auprès de Elsa Rivaz pour baisser ses prétentions : « Je ne veux pas aller au Tribunal », lui rétorque-t-elle.

Les injonctions à la transaction pèsent en effet lourdement sur les locataires. Elles sont répétées à maintes reprises par le préfet et parfois par les assesseurs, des personnes faisant autorité durant l'audience et dont l'objectif essentiel est de parvenir à un accord. À cet égard Julie André relève que certains locataires « impressionnés » sont susceptibles de revenir sur leurs prétentions :

J'ai vu des audiences où tout le monde était contre le locataire, les trois membres de la commission, le gérant, l'assistante gérante et encore le gérant technique ! Et puis moi, j'étais la seule à lui donner une autre interprétation de la situation et lui je l'ai vu « tourner la boule ». Il se disait « non, mais attend, elle me dit n'importe quoi ! » Ils étaient six à lui dire que je disais n'importe quoi. Alors maintenant je les prépare différemment, je leur dis soyez pas surpris si tout le monde est contre nous ! Pour que cela ne se reproduise pas.

Julie André, entretien, septembre 2013

Ainsi, la procédure s'avère être particulièrement contraignante pour les consultant·e·s, attendu qu'ils et elles se doivent de jouer le jeu de la conciliation pour éviter d'être remis à l'ordre si leur attitude est jugée « jusqu'au-boutiste » par l'autorité préfectorale ou par les représentant·e·s des milieux immobiliers. C'est ce qu'indique Jacques Ansermet, directeur adjoint de la CVI, qui accuse certain·e·s consultant·e·s de ne pas agir dans l'intérêt de leurs « client·e·s » en refusant de transiger alors même qu'il prêche la modération pour ses propres membres :

Oui, en séance de conciliation, nous obtenons très souvent des conciliations et donc notre but c'est ça. Je préfère une bonne convention plutôt que d'avoir un procès qui va durer deux ans. Même si on gagne au bout, je ne pense pas que c'est un bon calcul. Si on parle des séances de conciliation, je pense qu'on est apprécié des membres de la commission. Ils sont plutôt contents et je pense que pour nos

membres nous sommes de bon conseil. Et j'ai moins souvent ce sentiment avec l'Asloca, car des fois certains mandataires « campent sur leur position » en disant que « c'est inacceptable, c'est faux, on refuse etc. » Et nous, nous n'avons qu'une envie c'est de dire : « Monsieur le locataire, voilà la situation ». Je ne suis pas certain que les locataires soient comme cela « jusqu'au boutistes », parce qu'ils veulent avoir le bailleur, parce que c'est honteux, etc. Et d'ailleurs l'Asloca n'aime pas quand on s'adresse directement à leur client, parce qu'ils sentent qu'ils ne sont pas forcément suivis.

Jacques Ansermet, entretien, décembre 2017

Ainsi, dans le propos des un·e·s et des autres, les avantages « réciproques » de la conciliation permettent de délégitimer toute autre forme de comportement au sein de la commission, comme le suggère notamment ce préfet :

Au fond, ce qu'il faut voir aussi, c'est que les relations entre locataires et bailleurs, ce n'est pas que du droit, parce que contester le loyer initial, cela se fait au début d'une relation contractuelle avec une autre partie. Donc, vous préférez les entamer comment ? Avec un accord ou un procès qui fait totalement succomber l'autre partie au contrat ? Après, vous me direz si c'est une grande régie suisse allemande, ce n'est pas la même chose que le petit propriétaire qui vient dans la maison. Mais la plupart du temps les locataires n'ont pas tellement envie d'aller faire le procès, même si leur conseiller Asloca peut leur dire avec une bonne certitude que le calcul de rendement est possible et qu'ils gagneraient plus. Et je dirais même que selon le positionnement du conseiller du locataire, ce dernier préfère être plus modeste : « moi je ne veux pas aller en procès, pas faire toute une 'bringue' pour cela » Et vous sentez que c'est cette approche qui est majoritaire. Et puis, les consultant·e·s, eux en principe travaillent pour leur client qui ne veulent pas aller plus loin.

Serge Terribilini, entretien, décembre 2017

Cependant, les consultant·e·s gèrent de manière différentes cette contrainte procédurale. Ceux·celles qui se situent davantage du côté du pôle professionnel ont pour la plupart fortement intériorisé ces injonctions à la conciliation, au point que s'exprime parfois à l'interne une critique à l'égard des stratégies de défense de locataires qui font « traîner trop les membres en procédure », contrairement à celle qui privilégie la « collaboration et de dialogue » au sein des commissions. À l'inverse, Alain Stadline, que l'on peut situer à l'autre extrémité du continuum, n'hésite pas à se présenter comme étant « craint » par certain·e·s représentant·e·s des propriétaires grâce à son expérience et surtout à sa réputation de ne pas être, selon ses termes, « très malléable dans la négociation ».

Il serait toutefois erroné de voir les premiers succomber constamment aux pressions des institutions, dans la mesure où ils et elles peuvent également remettre en cause les règles du jeu, mais cette fois-ci en s'appuyant sur un registre « positiviste » revendiquant la nécessité de respecter le droit en vigueur, comme le

manifestent les rapports conflictuels que peuvent avoir certains consultant·e·s face aux autorités de conciliation :

Il y a une préfecture où j'ai un peu des problèmes avec l'un de préfets et je me disais, dans le fond, il faut que je m'améliore dans ma manière de présenter les choses. Et après réflexion, je me suis dit finalement qu'il fallait aussi que je montre qu'on a des intérêts à défendre et qu'on ne défend pas ce type de cause pour « enquiquiner ». J'ai parfois des retours des assesseurs bailleurs qui me demandent : 'Pourquoi vous êtes si virulent que ça ?' Ce type de question me surprend parce que cela veut dire qu'ils ne se rendent pas compte du contentieux. Je veux dire que je travaille comme cela parce que, voilà, certains locataires veulent qu'on travaille comme ça et moi de mon côté je veux montrer qu'on existe aussi ! Voilà on n'est pas gentils ! Hein ! On n'a pas à être gentils ! On s'appuie sur le droit et on est ferme [...] Bon voilà, faut t'imaginer que pour certains préfets, être ferme ce n'est pas cool, parce qu'on ne va pas dans la conciliation. Moi j'essaie de revenir avec certains dossiers et de leur dire 'Regardez, je ne disais pas n'importe quoi. Je n'ai pas d'intérêt à pousser les gens dans les procédures si ce n'est pas positif pour eux'.

Julie André, entretien, septembre 2013

Cependant, indice que les règles de la conciliation sont intériorisées par une majorité de consultant·e·s, Jacques Ansermet, responsable des juristes de la CVI, en vient lui-même à me dire, en entretien, que la présence des mandataires de l'Asloca en commission de conciliation constitue à ses yeux un avantage :

Nous, nous préférons quand il y a l'Asloca, parce que s'ils ne sont pas là, c'est très vite déséquilibré ! Donc ça amène moins souvent à une conciliation ! Les gens de l'Asloca, on les pratique au quotidien ! C'est comme les avocats ! On se fait la guerre pendant deux heures et après on va boire une bière.

Jacques Ansermet, entretien, décembre 2017

Au final, que cela soit par les mécanismes institutionnels, les logiques du champ juridique qui pèsent sur les acteurs ou encore les pressions plus ou moins explicites des propriétaires face aux locataires souhaitant revendiquer leur droit, les obstacles du recours au droit se rejouent durant la procédure. En dépit des critiques formulées par les un·e·s et les autres, l'adhésion à la transaction repose sur une forme d'éthique professionnelle largement partagée entre les salarié·e·s. Endossant leur rôle de mandataire visant à répondre aux besoins des locataires, ils·elles sont peu enclins à les pousser à poursuivre les procédures : « Je n'ai pas envie de les traîner, pousser quelqu'un dans une procédure, cela ne sert à rien », me raconte Elsa Rivaz, qui résume par cette formule l'ambivalence des règles du jeu (explicites et implicites) qui prévalent au stade de la conciliation.

\* \* \*

À l'issue de cette deuxième section qui analyse la manière dont les salarié·e·s de l'association accompagnent les locataires dans la procédure en commission de conciliation, je retiens à nouveau le caractère ambivalent de leur action du point de vue de la défense de la cause des locataires. D'un côté, en agissant auprès d'un grand nombre de bénéficiaires, ils mènent une forme de « guérilla juridique » (Israël, 2003b ; Miaz, 2017 ; Péliasse, 2009) qui, en raison de son ampleur, pèse sur les rapports entre locataires et bailleurs. De l'autre côté, en revanche, la procédure de conciliation institutionnalise une « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003), à laquelle participent largement et même adhèrent les salarié·e·s de l'Asloca.

En effet, bien que les procédures se concluent le plus souvent par une transaction, l'Asloca fournit aux locataires un important « capital procédural ». Fondé sur « l'aptitude à savoir s'entourer voire à déléguer à d'autres la gestion du litige » (Spire et Weidenfeld, 2012, 707), cette ressource leur permet alors de saisir la commission, éventuellement de poursuivre le litige dans les instances supérieures en étant accompagnés par des spécialistes en matière de droit du bail, ce qui renforce leur chance de succès dans les conflits les opposant à des professionnels de l'immobilier. Ainsi, ce dispositif de soutien parvient dans de nombreuses situations à rééquilibrer, voire à renverser le rapport de force en faveur des locataires, et tout ceci en leur évitant d'avoir à s'engager dans des procédures judiciaires longues, relativement coûteuses, à l'issue incertaine, dans lesquelles, souvent, les représentant·e·s des bailleur·esse·s bénéficient d'un avantage indéniable par rapport aux contraintes financières et temporelles qu'elles impliquent. Rapportée au nombre d'interventions que sont en mesure d'assurer les consultant·e·s des sections locales partout sur le territoire cantonal, cette capacité de renversement finit par peser plus largement sur les pratiques des bailleurs. Jacques Ansermet, directeur adjoint de la CVI, l'atteste lui-même lorsqu'il encourage systématiquement les propriétaires à agir conformément au droit en vigueur pour éviter le risque de se voir poursuivis par l'Asloca :

Si le propriétaire qui me consulte n'a pas utilisé la formule, il y a le risque énorme de contestation du loyer initial, même plusieurs années après la signature du bail. Cet oubli change tout ! En général je réponds que si le locataire demande une réparation d'un défaut et que vous vouliez dire non, vous devriez revoir votre stratégie, car si une contestation du loyer initial est possible, il vaut peut-être mieux faire ce que le locataire veut pour éviter qu'il aille à l'Asloca et que cela prenne une grande envergure : la réparation du défaut, la réduction du loyer, la contestation du loyer initial et le remboursement des loyers perçus en trop !

Jacques Ansermet, entretien, décembre 2017

En effet, conscients d'avoir en face d'eux des interlocuteur·ice·s coriaces et susceptibles de s'engager dans une procédure judiciaire, les bailleurs sont plus enclins à agir « dans les règles » afin d'éviter les litiges ou à trouver des solutions transactionnelles au stade de la négociation déjà, et cela même si elles leur apparaissent parfois trop favorables aux locataires. Le passage devant la commission permet ainsi aux locataires de « rappeler à l'ordre » les propriétaires qui ne respecteraient pas le droit en vigueur, « de sortir du traitement domestique et interindividuel du conflit et de rappeler l'existence, même lointaine, de l'État et de ses normes protectrices », l'invocation de la règle jouant ici « un rôle d'intimidation » qui contraint le propriétaire à respecter le droit ou à entamer une négociation (Willemez, 2006, 119). En définitive, c'est en imposant par le nombre de procédures une sorte de « guérilla juridique » dans le secteur locatif, que l'Asloca parvient, par de multiples petites victoires essentiellement transactionnelles, à peser sur le rapport de force qui, en raison du manque chronique de logements, est structurellement favorable aux propriétaires.

Cependant, dans le contexte de l'action politique de l'Asloca, le recours au droit s'avère fondamentalement ambivalent. En effet, la résolution transactionnelle des conflits n'est pas sans effet sur la portée politique du droit ainsi que sur la défense de la cause des locataires. De façon tout à fait manifeste, l'injonction à la transaction très prégnante dans le fonctionnement des commissions institutionnalise ce qu'Éric Agrikolianski appelle la « tyrannie du singulier », concept selon lequel la défense d'une personne se fait au détriment de la capacité de montée en généralité du droit (2003, 2010). Considérée sous cet angle, en effet, les négociations que mènent les consultant·e·s au cas par cas dans les commissions, en fonction de la singularité d'une situation plutôt que de sa dimension exemplaire ou emblématique d'une cause plus large, contribuent à bien des égards à restreindre le potentiel de généralisation des griefs et par extension de politisation des litiges avec les propriétaires qu'offre le répertoire juridique. Ainsi, considérant les aléas des procédures, leurs coûts, les réticences des locataires à s'y engager, le « fardeau » de la preuve, la plasticité interprétative des règles de droit ou de notions pourtant au cœur de la protection des locataires, telle celle d'« abus », les consultant·e·s optent fréquemment pour des solutions transactionnelles au détriment d'une attitude qui conduirait à généraliser les litiges dans l'arène judiciaire. Ce faisant, même si les issues transactionnelles peuvent parfois s'avérer favorables aux locataires, il n'en reste pas moins que la cause soutenue par l'association se trouve reléguée au second plan, sacrifiée parfois au profit de l'intérêt immédiat du locataire à mettre un terme au conflit avec un bailleur. Cette logique est du reste évoquée par certain·e·s consultant·e·s, qui se montrent parfois tout à fait conscient·e·s du caractère ambivalent de la défense juridique des locataires :

Je peux vous donner un exemple concret dans le cadre de la problématique des contestations du loyer initial. Il m'arrive fréquemment de faire une proposition afin

de pousser la partie adverse à accepter une offre qui va à l'encontre de l'intérêt des locataires. Je propose une indemnité intéressante pour mon client, mais en échange du maintien sur le bail du montant du loyer avant contestation. Le bailleur versera ainsi une somme pour les montants des loyers perçu en trop durant la procédure, mais au changement de locataires, le loyer précédent sera de 1'800 au lieu de 1'100 par exemple. De mon côté, mon client a pu partir avec une somme intéressante et libre au prochain locataire de contester ce nouveau montant.

Mandataire FAJ, entretien, décembre 2013

Comme le souligne encore Éric Agrikoliansky, « l'effet de généralité que produit le droit semble moins dépendre de ses qualités ontologiques que du contexte de ses usages » (2002, 283). En l'occurrence, en effet, sous couvert de « désengorger la justice », les commissions de conciliation contribuent à euphémiser les relations de pouvoir entre bailleurs et locataires et à réduire ainsi la politisation des conflits inhérents à la dissymétrie inhérente au contrat de bail. Il n'en reste pas moins qu'une petite partie des litiges ne trouvent pas d'issue transactionnelle et sont donc portés devant les instances judiciaires, au sein desquelles l'Asloca poursuit son action de défense juridique, dans un contexte spécifique par ses contraintes et ses opportunités et donc selon des finalités qui diffèrent sensiblement de celles qui caractérisent les permanences juridiques et le soutien apporté dans les commissions.

### **Section 3 : plaider la cause des locataires, de la politisation du recours au droit**

La réduction drastique des litiges implique que seul une infime partie des locataires en conflit avec leur propriétaire se retrouve engagée dans une procédure judiciaire qui se solde par un jugement devant le Tribunal des baux et loyers, et parfois même jusqu'au Tribunal fédéral. Toutefois, cette dernière section montre qu'en prenant appui sur son dispositif de consultations juridiques, ces affaires sont en nombre suffisant pour permettre à l'Asloca de peser dans l'application et l'interprétation des dispositions du droit du bail. Alors que jusqu'ici les logiques de la défense des cas singuliers allaient souvent à l'encontre de la cause, l'analyse de l'activisme de l'Asloca sur le terrain judiciaire met au contraire en lumière la politisation du recours au droit.

*L'activisme judiciaire de l'Asloca comme « strategic litigation »*

Bien que le dispositif de l'Asloca ne soit pas principalement orienté vers le procès, l'association intervient chaque année dans plus d'une centaine d'affaires qui sont portées devant le Tribunal des baux et loyers<sup>1</sup>. Son implication peut prendre différentes formes. Dans la plupart des cas, elle s'effectue par l'intermédiaire d'un mandataire agréé par l'association, soit un·e avocat·e ou juriste indépendant·e, soit un·e salarié·e d'une section locale qui propose aux locataires de prendre en charge leur cause non résolue au stade de la conciliation<sup>2</sup>. En outre, l'Asloca peut également apporter un soutien financier à travers le FAJ, qui couvre les frais des mandataires et de la procédure après un délai de trois mois de carence et pour autant que les locataires ne soient pas au bénéfice d'une assurance privée de protection juridique. Et enfin, plus rarement, dans le cadre d'une consultation, il arrive que les salarié·e·s de l'association préparent certains locataires à se rendre seuls en audience.

Dans l'ensemble, les mandataires de l'Asloca – qu'ils ou elles soient juristes, avocat·e·s ou salarié·e·s d'une section locale – estiment que la saisine du Tribunal des baux et loyers permet à un grand nombre de locataires d'obtenir gain de cause. D'une part, comme le décrit la section précédente, les affaires portées devant cette juridiction sont le résultat d'un processus de filtrage conséquent à l'issue duquel les causes résiduelles concernent pour l'essentiel deux objets sensibles de la loi, à savoir la protection des locataires contre les loyers et les résiliations dits « abusifs ». C'est ce que constate Chris Suter, qui me commente les résultats positifs des affaires traitées par la section de Montreux :

Les cas où l'on va au Tribunal des baux sont aussi stratégiquement bien choisis. On ne veut pas envoyer les gens au casse-pipe. Nous prenons également garde de ne pas envoyer des cas qui pourraient induire une jurisprudence négative pour l'ensemble des locataires. C'est pour cela qu'au départ on explique aux gens quels sont leurs droits. Et cela implique parfois de les cadrer, car certains locataires pensent faire le droit eux-mêmes.

Chris Suter, entretien, avril 2017

D'autre part, relativement à cette première instance judiciaire *stricto sensu*, plusieurs consultant·e·s confirment l'évaluation évoquée plus haut selon laquelle le

---

<sup>1</sup> Le total des demandes FAJ présenté dans le tableau 22 sous-estime fortement le nombre d'affaires que défendent chaque année les mandataires proches de l'Asloca, mais qui ne sont pas couvertes par le FAJ.

<sup>2</sup> Il est difficile d'identifier le nombre exact de mandataires vers qui les consultant·e·s redirigent les locataires. Cependant, à la lumière de mes observations, les consultant·e·s citent fréquemment les six mêmes personnes sur un réseau qui en compte une vingtaine.

droit du bail constitue « un bon outil » pour défendre les locataires face aux abus souvent jugés manifestes des bailleurs. Pour Nicole Wiebach, avocate à Vevey et mandataire FAJ, s'ajoute également à cette appréciation positive le fait que les magistrat·e·s intervenant dans cette juridiction spécialisée se montrent particulièrement compétent·e·s dans le domaine du droit du bail :

Le droit du bail bien évidemment pourrait être meilleur, mais avec la jurisprudence actuelle, c'est un bon outil. Surtout avec les bailleurs qui ne sont pas capables de gérer décemment leurs affaires. [...] Ce qui aide également c'est d'avoir des juges très compétents qui sont là depuis un certain temps, qui connaissent bien cette matière et leurs dossiers.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Le fait que le droit du bail soit considéré comme un réel instrument de défense des locataires se mesure également dans la capacité de l'association à porter certaines causes devant les instances supérieures, et cela jusqu'au Tribunal fédéral, et d'y obtenir parfois des jurisprudences favorables. Ces victoires jurisprudentielles sont rendues publiques dans le *DAL*, qui commente régulièrement dans ses colonnes les causes victorieusement défendues par l'un ou l'autre des bureaux juridiques des six sections cantonales. La défense des membres devant le Tribunal fédéral est ainsi l'occasion pour l'association de mener une véritable *strategic litigation*, qui se traduit par « un usage stratégique des cours et des tribunaux » permettant « de transformer les législations existantes » à travers la défense de cas singuliers (Lejeune et Orianne, 2014, 55). Cette participation à la fabrique du droit passe aussi par l'action des avocat·e·s du FAJ, qui, dans leur engagement relevant d'une forme de *cause layering* pour plusieurs d'entre eux, s'efforcent de faire évoluer la jurisprudence dans des domaines litigieux, affectant tout particulièrement les rapports de force entre locataires et bailleurs<sup>1</sup>. Ainsi en témoigne César Montalto, président du comité cantonal :

---

<sup>1</sup> La jurisprudence du Tribunal fédéral fait du reste régulièrement l'objet de commentaires critiques rédigés par des avocat·e·s engagé·e·s au côté de l'Asloca, notamment dans la revue juridique et politique *Plaidoyer* publiée en collaboration avec les Juristes Démocrates de Suisse, une association créée à la fin des années 1960 et dont l'objectif est de porter un regard critique sur la législation et la jurisprudence des tribunaux. En témoigne par exemple cet exergue figurant sur le site de cette association, intitulé « Insister sur la force du droit » : « Les Juristes Démocrates sont conscients de la double face du droit, car les relations entre droit et pouvoir restent ambivalentes. Au cours de moments lucides le droit restreint et dompte le pouvoir et contribue ainsi à la démocratisation globale de la société. Mais souvent il dissimule, légitime et cimente des rapports de force non ou pré-démocratiques. Pour cette raison les Juristes Démocrates s'engagent de manière conséquente contre l'instrumentalisation du droit par le pouvoir ; l'association lutte pour une démocratie vitale et non domestiquée. C'est pourquoi, dans le cadre des relations actuelles entre le pouvoir et le droit, il ne lui suffit pas d'être placée à gauche sur l'échiquier politique. La tâche des JDS consiste bien plus à insister sur la force politique d'un droit admettant l'utopie et permettant l'émancipation »

En matière de droit du bail, je ne suis monté que trois fois au Tribunal fédéral, mais à deux reprises j'ai gagné et là j'ai un recours qui est pendant. Bien que la jurisprudence puisse prendre rapidement une autre direction que celle que nous souhaitons, nous essayons tout de même de la faire évoluer dans notre sens. C'est par exemple le cas de ce procès qui a duré 6 ans à l'issue duquel nous avons obtenu une décision satisfaisante du Tribunal fédéral concernant le fardeau de la preuve dans les cas de contestation du loyer initial. Tout le monde a parlé de cette affaire, plusieurs des collègues de l'Asloca Genève m'ont appelé pour me féliciter !

César Montalto, entretien, décembre 2013

C'est également le cas de Nicole Wiebach, qui s'est rendue à plusieurs reprises au Tribunal fédéral où elle dit avoir obtenu des victoires importantes pour la défense des locataires. Cependant, indice de l'ambivalence du conseil juridique dans l'arène judiciaire, ce n'est pas pour encore une fois qu'elle privilégie la cause au détriment de l'intérêt de ses clients. C'est ce qu'elle me précise lorsque je l'accompagne lors d'une audience au Tribunal des baux et loyer à l'issue de laquelle les locataires décident, ses conseils, d'accepter une proposition transactionnelle de la partie adverse, alors qu'en amont de l'audience, elle évoquait l'opportunité d'utiliser ce dossier pour obtenir une jurisprudence :

Alors ça, c'est typiquement le cas où, du point de vue de l'Asloca, j'aurais adoré avoir un jugement pour voir comment cela peut évoluer par la suite. Mais la proposition faite aux locataires était une très bonne proposition. Je ne pouvais pas leur dire de ne pas accepter ! Moi, quand j'ai un dossier de locataires qui m'est confié, je défends les locataires ! Je défends l'Asloca, mais je ne peux pas pour les principes de l'Asloca mettre en péril l'intérêt de mes clients. Ça, je ne peux pas !

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Ainsi, bien que l'association défende certains cas devant le Tribunal fédéral, il reste que le dispositif de soutien individuel aux membres tel qu'il est pensé par les mandataires et organisé par l'association vise d'abord à répondre à leurs problèmes individuels, et cela même devant une instance judiciaire. Malgré tout, les guichets et le système assurantiel qui les accompagne constituent à plusieurs égards un point d'appui décisif pour peser dans l'interprétation du droit du bail par la voie jurisprudentielle. D'abord en raison du volume de cas traité par l'association, puis ensuite du profil des mandataires qui accompagnent les membres.

---

<https://www.djs-jds.ch/fr/>, consulté le 4 novembre 2019. Le n° 5/2019 de la revue consacre un article rédigé par un avocat proche de l'Asloca portant sur la « jurisprudence choisie en droit du bail », qui donne un aperçu de quelques-uns de ces domaines litigieux : « contestation du loyer initial », « abus de droit dans le cadre d'une demande de réduction de loyer pour des défauts de la chose louée », « contrat de durée déterminée et fraude à la loi ».

Premièrement, en raison de la quantité de cas traités par l'association dans le cadre des consultations juridiques, le dispositif de l'Asloca réalise une sorte de « veille » permanente des pratiques des gérances qui sont susceptibles d'être remises en cause devant le Tribunal fédéral. En effet, lors des consultations, les salarié·e·s découvrent fréquemment des problématiques auxquelles sont confrontés les locataires de manière récurrente et pour lesquelles le droit du bail n'apporte pas encore de leur point de vue une réponse satisfaisante. Par exemple, durant l'enquête de terrain, les consultant·e·s constatent que certaines gérances ne proposent que des baux à durée déterminée, ce qui leur permet de changer plus fréquemment de locataires et donc d'augmenter les loyers lors de la conclusion d'un nouveau bail, éludant ainsi les règles limitant les hausses de loyer<sup>1</sup>. Généralement, ces situations se révèlent d'abord lors de discussions informelles entre collègues. Cependant, selon la fréquence des cas, il s'élabore assez rapidement des conduites collectives, qui prennent forme dans les réunions internes de l'Asloca Intersections ou plus largement dans le cadre du « forum FAJ », une instance qui réunit deux à trois fois par année les mandataires ainsi que les salarié·e·s des sections locales. Ces réunions sont l'occasion pour ces derniers et dernières d'échanger sur leur pratique, de s'interroger les un·e·s et les autres sur des dossiers qui posent problème et plus largement de se tenir au courant de l'évolution du contentieux en matière de droit du bail. Il s'agit aussi selon Sophie Rapin d'identifier des « pistes » pour la défense de certains dossiers sur le terrain :

Nous discutons souvent des dossiers « brûlants » en cours, afin de savoir où ça en est. À cette occasion, les mandataires font le point de la situation au niveau de la procédure : « Voilà, j'ai fait recours au TF et nous attendons une jurisprudence de sa part ». Et en attendant, ils nous proposent de suivre telle ou telle stratégie.

Sophie Rapin, entretien, avril 2017

Bien que ces réunions restent relativement informelles et qu'elles ne se concluent pas par des décisions, elles favorisent les échanges à propos de certaines expériences de la défense juridique, ainsi que l'élaboration d'une stratégie collective face à des pratiques jugées illégitimes, comme en témoignent Nicole Wiebach et Elsa Rivaz :

Nous nous sommes par exemple retrouvés face à de plus en plus d'immeubles dans lesquelles les frais de conciergerie étaient du jour au lendemain externalisés. Nous nous sommes dit qu'il fallait les contester systématiquement parce que cela

---

<sup>1</sup> Cette question est toujours pendante devant le Tribunal fédéral, mais a fait l'objet de plusieurs jugements au niveau cantonal. Voir : Zutter, François, « Un contrat de durée déterminée peut être une fraude contre la loi », *Droit au logement*, n° 234, avril 2018.

engendre des frais qui passent du simple au double, sans aucun préavis adressé aux locataires.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

La gérance X introduit de nouveaux frais accessoires au changement du locataire. Ainsi, elle augmente peu le loyer, ce qui rend plus difficile sa contestation, ne modifie pas les acomptes, mais introduit dans les frais accessoires d'autres choses que l'eau chaude, le chauffage et la taxe d'épuration. Elle augmente la liste et là on se demande s'il faut contester la clause après ou dans la négociation, et comment. Nous sommes en train de discuter comment on peut réagir à cela.

Elsa Rivaz, entretien, mai 2017

Les propositions faites par les un·e·s et les autres lors de ces échanges s'appliquent d'abord au niveau du conseil juridique et de la commission de conciliation. La mise en place de ces stratégies communes est souvent décisive dans les face-à-face avec les bailleurs et pèse déjà au stade des négociations. Ces stratégies participent par leur récurrence à instaurer une certaine interprétation du droit du bail, qui peut se voir ensuite confirmée ou infirmée par les tribunaux. À cet égard, en dépit de la primauté accordée à la défense du client·e·s plutôt qu'à la promotion de la cause, il subsiste de nombreux cas permettant de porter régulièrement des questions « litigieuses » ou « de principe » jusqu'au Tribunal fédéral, affaires alors érigées en « cas exemplaires », car « révélateurs de problèmes récurrents » rencontrés par les locataires (Lejeune et Oriane, 2014, 61).

Lorsque nous avons une question litigieuse, nous avons quand même souvent plusieurs dossiers. Donc sur tous les dossiers que je rencontre, je sais qu'il y en aura un qui me permettra de faire jurisprudence. Par exemple, sur la question de la requalification du contrat de bail en durée déterminée. J'ai eu plusieurs bons dossiers, mais avec des mamans avec des enfants malades et seules, etc... Et là, j'aurai souhaité un jugement et dans les deux cas les bailleurs ont retiré leur proposition afin de modifier le bail. Ils n'avaient pas envie d'avoir un jugement et moi dans ces conditions, je n'allais pas pousser mes clientes. Entre temps, j'ai eu un troisième cas et là on a eu le jugement. Quand il y a une question de principe, tu as souvent plusieurs dossiers en cours. C'est comme le cas d'aujourd'hui. Je n'en ai pas qu'un seul et donc si j'ai des conciliations, ce n'est pas dramatique. Par le nombre, tu arrives à compenser, mais après il peut y avoir quelques questions isolées. Les questions de principe ont toujours impliqué de nombreux cas.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Confronté à de très nombreuses situations, ce réseau de spécialistes en droit du bail contribue à faire émerger un nombre significatif de questions de principe, qui ensuite s'imposent aux consultant·e·s et aux mandataires dans la défense des locataires. En outre, bien que le FAJ soit d'abord conçu selon ses statuts comme

un système assurantiel au service des membres, il arrive néanmoins que des montants soient mobilisés en vue de faire trancher une question de principe devant la plus haute instance. Dans ce cadre, des discussions peuvent être menées en commun accord avec les locataires :

Dans certaines situations, nous avons été amenés à discuter avec les locataires afin de leur expliquer que nous voulions obtenir un jugement sur ce point et que leur dossier nous semblait solide. S'ils sont d'accord de poursuivre avec nous, on leur couvre l'entier de la procédure.

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

Cependant, cet usage tactique de certaines affaires se décide de cas en cas et aucune procédure spécifique n'est prévue à cet égard au sein du comité du FAJ. Selon les termes de Michel Guenot, celui-ci se contente de « gérer l'argent et puis de s'assurer que les gens qui en bénéficient remplissent les conditions ». Pour autant, c'est au cours de ces différentes réunions et rencontres entre mandataires que sont identifiés et dans une certaine mesure sélectionnés les cas jugés problématiques dans leur pratique quotidienne, tantôt pour des questions de fond (par exemple le montant des frais accessoires pouvant être imputés aux locataires), tantôt pour des raisons de forme (par exemple à propos de l'invalidité de la requête si elle est adressée au mauvais propriétaire).

Secondement, je relève que la capacité de l'association à peser dans la jurisprudence s'explique également par le profil spécifique des quelques avocates proches de l'association qui sont les plus fréquemment sollicités pour défendre les locataires. Toutes titulaires d'un brevet d'avocate, ils et elles se caractérisent au niveau professionnel par un fort degré de spécialisation dans le domaine du droit du bail et par une intégration dans les activités politiques de l'association.

Nicole Wiebach est avocate depuis 1987. Après avoir travaillé quelques années dans l'étude d'un ancien président du comité cantonal, elle ouvre sa propre étude. Sa carrière professionnelle est construite principalement sur la défense des locataires, ce qui lui confère une forte crédibilité, et cela également auprès des avocates des propriétaires :

Les locataires sont ma principale clientèle. Ce n'est pas forcément par l'Asloca, mais par le bail à loyer, car je suis aussi connue des protections juridiques. Je suis connue pour le droit du bail et j'ai même souvent des avocats ou des agents d'affaires qui m'envoient leurs proches ou qui m'envoient quelqu'un qui les consulte et qu'ils ne prennent pas. C'est comme moi. Si j'ai un bailleur qui vient me consulter, évidemment je ne prends pas et je l'envoie chez un avocat spécialisé.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Sa légitimité professionnelle se combine avec sa forte insertion au sein des différentes instances et activités de l'Asloca – comité cantonal vaudois, comité de

section de Vevey, consultation bénévole, rencontre des mandataires FAJ, commission fédérale du logement –, ce qui lui permet également de jouir d'une connaissance fine de l'évolution de la législation et du contentieux aux différents niveaux. Par ailleurs, elle bénéficie de la confiance des consultant·e·s de l'ensemble des sections, qui lui confient dès lors de nombreuses affaires.

Bien que ses activités en faveur de la défense des locataires soient quelque peu différentes, les particularités du profil professionnel de Benjamin Demay se recoupent sur de nombreux points avec celles de Nicole Wiebach. Avocat depuis 2009, c'est d'abord auprès de son maître de stage, également mandataire FAJ, qu'il traite des dossiers en droit du bail et droit des constructions. Au cours de son stage, l'immeuble dans lequel il est locataire subit d'importants travaux. Il sollicite alors ses voisin·e·s, puis prend en charge une procédure à l'encontre de son bailleur, au cours de laquelle il fait l'expérience de l'action collective et de ses capacités de soutien en tant que juriste :

Par cette affaire, j'ai pu rencontrer aussi des gens qui, à l'époque, n'avaient pas les moyens de se défendre. Par exemple, la personne âgée qui craint pour son bail, qui est tout le temps dans son logement et qui subit les nuisances, c'était terrible. On voit des situations dramatiques. Un autre exemple, le couple à l'AI, des gens qui ont peur d'agir. Et moi c'est clair que je n'ai jamais eu peur d'agir, d'abord parce quand tu es juriste, tu connais tes droits, et c'est peut-être aussi dans mon caractère.

Benjamin Demay, entretien, septembre 2016

Cet épisode ainsi que son stage marquent profondément son parcours personnel qui s'oriente progressivement dans la défense des locataires, tant au niveau professionnel que militant : « J'ai l'impression d'être plus à gauche maintenant qu'au début de mon stage », me confie-t-il lors de l'entretien. Ainsi à l'issue de son stage, il prend contact avec l'association pour se proposer en tant que mandataire FAJ. Depuis, il est aussi membre du comité de Lausanne et son domaine de spécialisation l'a également amené à s'engager dans les récentes réformes législatives de la protection du parc locatif, sur lesquelles je reviendrai dans le chapitre suivant. Par ailleurs, il participe activement aux rencontres des mandataires du FAJ, ce qui lui permet d'acquérir une connaissance pratique de la défense juridique effectuée quotidiennement par les consultant·e·s :

Depuis que je suis sur la liste, je participe aussi aux séances du FAJ. J'essaie de m'intéresser et de m'investir le plus que je peux. Et je trouve aussi agréable de parler avec les consultant·e·s du point de vue pratique, parce qu'au fond, ils font plus d'audiences que nous. Alors, certes, pas au Tribunal des baux, mais dans les préfectures. Et cela donne aussi des informations pour le travail et donc là c'est clair qu'il y a aussi un petit intérêt. Cela permet d'approfondir ses connaissances.

Benjamin Demay, entretien, septembre 2016

Son expérience professionnelle et son insertion dans les réseaux militants de l'association lui ont d'ailleurs permis de participer à la réédition de l'ouvrage de référence dans le domaine, *Le bail à loyer*, dirigé par David Lachat (2019), une activité scientifique qu'il considère comme engagée. « Je l'ai pris comme un moyen de défendre les locataires », me dit-il dans la mesure où elle permet « de faire passer certaines positions sur le plan juridique ». C'est dans cette optique qu'il publie également des commentaires de la jurisprudence dans la revue juridique *Plaidoyer*. La singularité de son parcours lui permet ainsi de cumuler des connaissances dans le domaine du droit du logement étayée par un travail scientifique et doctrinal conséquent, ainsi qu'une expérience avérée du contentieux judiciaire qu'il construit en collaborant avec les autres juristes engagés auprès des locataires dans les consultations.

La dimension multiple des engagements sur le terrain de la défense des locataires qu'illustrent ces deux parcours, et que partagent la plus part des anciens responsables des associations de locataires<sup>1</sup>, leur permet de se constituer en véritables expert·e·s du droit du bail, un domaine juridique favorisant les « joueurs répétés » (Galanter, Umubyeyi et Israël, 2013), dans la mesure où le volume du contentieux implique des changements parfois très rapides et substantiels de la jurisprudence et qui requiert des compétences techniques relativement complexes (méthodes de calcul des loyers, etc.). Leur profil s'apparente à celui des *cause lawyers* dont l'idéal-type est décrit sous cette forme dans la littérature :

Un avocat plutôt marginal dans sa profession, du fait de la composition de sa clientèle (exclus, immigrés, membres de minorités raciales ou sexuelles) qui l'éloigne des grands cabinets prospères; marginal aussi du fait de la dimension minoritaire et politiquement marquée (pour le dire vite, plutôt à gauche, progressiste) de son combat ; un avocat enfin, dont la marginalité professionnelle n'exclut pas une reconnaissance dans les médias sous les formes du défenseur des « petits » ou des faibles, contre les gros et les puissants, bref dévoué aux grandes et nobles causes, celles qui supportent les valeurs contre les intérêts (Gaïti et Israël, 2003, 19).

Dans cette mesure, leur rapport à la matière juridique est à la fois professionnel et militant. Ils et elles sont porteur·euse·s d'une expertise « doctrinale » mise au service d'une critique interne du droit et d'une visée politique de transformation de son contenu. Leur éthique professionnelle s'avère parfois ambivalente : comme professionnel·le·s exerçant le métier d'avocat·e, ils et elles sont tenu·e·s par le mandat qui les lie à un·e client·e et sont donc parfois contraints de faire passer l'intérêt de celui-ci et celle-ci avant la promotion de la cause ; comme militant·e·s, cependant, ils et elles se montrent sensibles au potentiel de « montée en généralité » d'un cas particulier et sont dès lors enclins à inciter leurs client·e·s à porter leur

---

<sup>1</sup> Ceux dont le parcours a été évoqué dans les chapitres I et III.

cause dans l'arène judiciaire, du moins lorsqu'ils et elles anticipent une issue favorable au litige du point de vue des rapports de force avec les milieux immobiliers.

\* \* \*

À l'inverse d'autres associations qui luttent sur le terrain du droit et dont l'organisation est tout entière vouée à identifier des cas exemplaires afin de faire évoluer la jurisprudence (Chappe et Quernez, 2015), l'engagement de l'Asloca sur le terrain jurisprudentiel se réalise davantage par la combinaison des caractéristiques singulières de son dispositif de guichet. D'abord, celui-ci permet à l'association de prendre la mesure de la situation au sein du secteur locatif grâce aux nombreux locataires qui « défilent » dans ses locaux. Ensuite, le réseau de consultants et de mandataires prend activement part à une « guérilla juridique » qui certes se solde par un nombre peu élevé de cas, mais néanmoins suffisant pour mener des procédures judiciaires jusque devant le Tribunal fédéral et ainsi peser sur la « fabrique du droit ». Enfin, ces affaires sont défendues par des avocats dont l'engagement sur le terrain de la défense individuelle se prolonge dans plusieurs cas, comme vu dans les chapitres précédents, par des engagements politiques, au niveau parlementaire, sur le terrain de la démocratie directe et au sein des instances dirigeantes de l'association, au plan cantonal et fédéral.

### *La fragilité des victoires judiciaires*

Bien que le discours de l'association relate surtout les succès que les sections obtiennent devant les différentes juridictions cantonales ou fédérales, il ne s'agit pas non plus de négliger les limites de la défense des locataires devant les tribunaux. D'une part, toutes les locataires n'obtiennent pas gain de cause à ce niveau et les défaites sont parfois lourdes de conséquences. D'autre part, les milieux immobiliers sont également organisés et disposent, au même titre que l'Asloca, d'avocats spécialisés à même d'intervenir dans les procédures judiciaires et de faire évoluer la jurisprudence dans le sens des intérêts de leurs mandants. C'est pourquoi le recours à la justice dans le domaine du logement se caractérise par une forte insécurité juridique, en raison de la relative instabilité jurisprudentielle qui caractérise un domaine du droit où certaines notions juridiques indéterminées, comme celle d'abus », nourrissent un contentieux important.

Cet aspect explique le caractère en partie fragile et incertain de la défense judiciaire des locataires. Sans pouvoir entrer ici dans le détail des litiges qui opposent locataires et bailleurs, il est néanmoins possible d'en comprendre certaines propriétés à partir de deux cas de résiliations collectives à Lausanne, l'un au Boulevard de Grancy, l'autre à l'Avenue Druey, qui ont suscité une attention

médiatique particulière, en raison notamment de leur caractère emblématique<sup>1</sup>. Dans l'un des deux cas, la médiatisation a également été amplifiée par la mobilisation des locataires, qui se sont constitués en association pour dénoncer plus largement dans l'espace public la disparition progressive de logements à loyer modéré au centre-ville<sup>2</sup>. Sur le fond, ces litiges touchent à des problématiques qui sont pour l'Asloca au cœur de la protection des locataires, à savoir les résiliations abusives et la préservation du parc locatif, deux objectifs fondamentaux remis en cause dans le cadre de résiliations au motif de travaux et de rénovations importantes.

Dans un cas comme dans l'autre, soutenus par des mandataires FAJ, une grande partie des locataires se sont opposés aux résiliations, en invoquant notamment la LDTR<sup>3</sup>, loi sur les démolitions, travaux et rénovations visant à maintenir « la substance locative existante » (Gaide et Defago Gaudin, 2014, 91)<sup>4</sup>. Les procédures judiciaires qui s'enclenchent sont d'abord ponctuées par des succès : dans les deux cas, le Tribunal des baux et loyer conclut à l'annulation des résiliations. Cependant, leur issue finale diffère. Dans le premier cas, après six ans de procédure, le Tribunal fédéral annule les résiliations, permettant ainsi aux personnes habitant encore l'immeuble de rester dans leur logement. Loin de se prononcer sur le fond de l'affaire, la plus haute instance a fondé son jugement sur une question de procédure et non vraiment sur le fond de la problématique, soit la légitimité (ou non) du propriétaire à disposer de son bien pour procéder à une rénovation de grande ampleur. En l'espèce, il a considéré que le projet de transformation de l'immeuble au moment de l'annonce de résiliation n'était pas suffisamment élaboré pour permettre aux locataires de s'y opposer :

Il ne ressort ainsi pas des faits constatés par la cour cantonale qu'au moment où les congés ont été donnés, les bailleurs disposaient d'un projet un tant soit peu élaboré ; rien ne permet même de retenir qu'il existait une simple ébauche des

---

<sup>1</sup> « Un conflit secoue deux immeubles sous gare », *24 Heures*, le 6 février 2014, « Les locataires de Grancy l'emportent devant le TF », *24 Heures*, 10 septembre 2014 et note suivante.

<sup>2</sup> Ainsi, l'affaire de Druey 22-30 a fait l'objet de plusieurs émissions et article de presse : « L'affaire Druey », *Vacrame* diffusé le 19 octobre 2012, « Les riches rachètent les villes », *Temps présent*, diffusé le 9 mai 2013, « Propriétaire et locataires de Druey croisent le fer », *24 Heures*, 21 janvier 2014, « Pas d'accord en vue pour les locataires », *Le Courrier*, 25 juin 2014, « Les locataires de Druey ont deux mois pour partir », *24 Heures*, 21 mai 2019, « Avenue Druey : ils devraient partir à mi-juillet », *Le Courrier*, 22 mai 2019.

<sup>3</sup> Le processus de révision de cette loi fait l'objet d'une présentation plus précise au chapitre VI.

<sup>4</sup> Afin de documenter ces deux affaires des entretiens ont été réalisés avec les avocats des locataires, l'avocat de la partie propriétaire dans le cas Druey, la présidente de l'association des habitant·e·s de Druey 22-30 ainsi que des locataires du boulevard de Grancy. Voir Annexe 1 : entretien. Par ailleurs, les actions de l'association des locataires Druey 22-30 sont notamment recensées dans cet ouvrage : Dolivo, Jean-Michel *et al.*, *Crise du logement. Locataires et habitants prenez votre sort en main !*, Édition d'en bas, Lausanne, 2013.

travaux futurs. Or, à elle seule, la ferme intention générale de transformer et rénover les immeubles ne saurait être considérée comme déterminante. Par conséquent, il y a lieu d'admettre que les congés du 19 mai 2010, à tout le moins prématurés, contreviennent aux règles de la bonne foi.

Arrêt du 27 août 2014, 4A\_31/2014

Dans le deuxième cas, malgré cette jurisprudence relativement favorable aux locataires, le Tribunal fédéral a validé les résiliations notifiées par le propriétaire, dans la mesure où ce dernier disposait d'un projet concret de rénovation des immeubles, qui plus est au bénéfice d'une autorisation délivrée par les services de la commune en cours de procédure<sup>1</sup>. Après sept ans d'instruction, les locataires, encore nombreux à être restés dans leur logement, ont été contraints de déménager dans un délai de deux mois. Pour l'avocat·e qui représente la partie locataire, ce jugement péjore la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de résiliation des baux en cas de travaux et transformations<sup>2</sup>. Ainsi, dans ce deuxième cas, en plus d'une défaite des locataires, pourtant fortement mobilisés en dehors de l'arène judiciaire, l'issue se traduit aussi par un changement de la jurisprudence, qui s'avère défavorable aux locataires, comme le déplore la présidente de l'association dans la presse locale : « C'est une très mauvaise nouvelle pour le milieu locatif suisse. Ce pourrait être une jurisprudence qui ouvre la voie à toutes les dérives et à des résiliations massives catastrophiques »<sup>3</sup>.

Ainsi, bien que les cas portés devant le Tribunal des baux et loyers fassent l'objet d'une sévère sélection, il reste que certaines affaires se soldent par des jugements en faveur des propriétaires, dont la portée est susceptible de se répercuter sur l'ensemble des locataires. En outre, même lorsque des victoires sont obtenues dans les instances judiciaires, elles s'avèrent instables du fait notamment de la capacité des milieux immobiliers à peser sur la jurisprudence. Dans le cas du boulevard de Grancy, déjà évoqué dans la section 1, la portée du jugement rendu par le Tribunal fédéral demeure incertaine sur le fond, attendu qu'elle se limitait à exiger du propriétaire qu'il puisse faire valoir un projet concret avant le prononcé des résiliations. L'action sur le terrain jurisprudentiel, dans un contexte où le droit positif se limite à sanctionner les « abus » et où prévaut le principe de la liberté contractuelle, s'avère ainsi particulièrement aléatoire et s'apparente à un jeu d'allers et retours dans lequel chacune des parties s'appuie sur les « failles » du droit pour défendre ses propres intérêts et faire progresser sa cause.

---

<sup>1</sup> Arrêt du 8 mai 2019 4A\_491/2018, 4A\_519/2018.

<sup>2</sup> « Les locataires de Druey ont deux mois pour partir », *24 Heures*, 21 mai 2019.

<sup>3</sup> Catherine Mathey, « Les locataires de Druey ont deux mois pour partir », *24 Heures*, 21 mai 2019.

C'est du moins ce que laisse penser la remarque de Nicole Wiebach, qui suit de près la problématique des « frais accessoires »<sup>1</sup>, des pratiques qui visent selon elle à imputer des frais supplémentaires aux locataires.

On peut dire effectivement que les propriétaires cherchent des failles pour charger plus le locataire. Par exemple, s'agissant des frais accessoires, c'est un moyen pour sortir les frais du loyer net. Le locataire, au lieu de payer du chauffage et de l'eau chaude, doit payer le loyer net, à quoi s'ajoute un montant monstrueux pour les frais accessoires ! Il reçoit ça au mois de novembre comme un 13<sup>e</sup> loyer, juste pour les frais accessoires. Nous n'avons pour l'instant pas réussi à contester le système en lui-même – j'avais été au début dans cette direction. Les tribunaux ont dit « oui on peut le faire, mais il faut le notifier sur une formule officielle et il ne faut pas que cela soit abusif ». Au final, sur le principe, nous avons eu tort, mais sur la forme nous avons eu gain de cause. Après, les propriétaires sont venus en mettant cela dans des clauses spéciales dans les baux. Bref, c'est pourquoi maintenant on conteste les libellés des clauses. On essaie de les faire déclarer nulles. Alors, c'est un peu le combat du chat et de la souris et chacun essaie de trouver une issue favorable à ses intérêts.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

La présence des milieux immobiliers sur le terrain jurisprudentiel est loin d'être anecdotique, puisqu'ils s'organisent au même titre que l'Asloca dans différentes associations particulièrement actives dans la production de la doctrine, comme en atteste les *Cahiers du bail*, revue qui compte près de 1'000 abonné·e·s ou encore l'organisation ponctuelle de réunions rassemblant plus d'une centaine de personnes quatre fois par année où sont discutées l'évolution de la jurisprudence<sup>2</sup>. Jacques Ansermet, directeur adjoint de la CVI, insiste sur l'importance de publier les arrêts défavorables, pour éviter de répéter les mêmes erreurs :

Je prends le parti de publier les jurisprudences, quand bien même elles nous sont défavorables. Car si une jurisprudence est défavorable au bailleur, elle nous sera utile. Nous avons commis une erreur une fois, nous n'allons pas la commettre deux fois ! Dans les « Rendez-vous de la jurisprudence », c'est l'occasion d'analyser les situations, d'en tirer des leçons, de se demander ce qu'on peut améliorer ou de mettre en place des stratégies pour éviter cela à l'avenir.

Jacques Ansermet, entretien, décembre 2017

Les enjeux dont il est alors question dans ces litiges opposant les avocats des locataires et des bailleurs participent, dans ce mouvement de « sophistication du

---

<sup>1</sup> Sur cette problématique, voir : Zutter François, « Acomptes de frais accessoires sous-évalués : pas de problème pour le Tribunal fédéral », site de l'Asloca Romande consulté en septembre 2019.

<sup>2</sup> « Les rendez-vous de la jurisprudence en matière de bail à loyer », site de la CVI consulté en septembre 2019 ; entretien Jacques Ansermet.

droit » évoqué précédemment, à la transformation de la cause associative, comme le soulève Laurent Willemez à propos du droit du travail :

Dans le cadre judiciaire, la réalité sociale risque alors de perdre une partie de son aspect concret : elle est susceptible de devenir l'objet d'un exercice purement scolastique [...] Le meilleur exemple de ce risque est le contrôle juridictionnel du licenciement économique en droit européen, où seule la validité de la procédure peut être interrogée, et en aucune manière le fond du licenciement, en particulier sa cause (Willemez, 2006, 124).

Enfin, hors la complexification de la matière juridique qui en résulte, cette affaire montre également que l'action sur le terrain du droit s'apparente sur le long terme au jeu du « chat et de la souris », les innombrables coups joués, victoires ou défaites sanctionnées par une jurisprudence abondante, incertaine et évolutive sur certains aspects, nourrissant les anticipations réciproques des bailleurs et des associations de locataires dans des interactions désormais fortement encadrées par les instances judiciaires.

### *La portée politique de la défense judiciaire des locataires*

En dépit de toutes ces limites, il n'en reste pas moins que l'activité des mandataires FAJ devant les différentes instances judiciaires (Tribunal des baux et loyers, Tribunal cantonal, voire Tribunal fédéral), notamment lorsque les jugements sont favorables, constitue un point d'appui significatif dans le cadre du travail de « montée en généralité » auquel se livre l'Asloca lorsqu'elle invoque dans ses publications le rôle, parfois présenté comme « décisif » pour la promotion de sa cause à un niveau collectif, de la défense juridique des locataires dans l'application concrète du droit du bail. Depuis 1975 déjà, le *DAL* consacre une partie importante de ses articles à l'actualité judiciaire en matière de bail à loyer. Si une partie d'entre eux vise à commenter l'évolution de la jurisprudence, l'autre s'attache à promouvoir l'action de l'association à travers la célébration de ses victoires judiciaires. Ces récits sont présents dans presque tous les numéros du journal. Qu'il s'agisse de l'annulation d'un congé, d'une réduction de loyer suite à un défaut ou encore de la récupération d'une garantie de loyer, il s'agit ainsi d'inciter les locataires à faire valoir leurs droits. Ainsi, les succès obtenus par l'Asloca Vaud sur le terrain judiciaire ne sont à ses yeux pas négligeables. S'agissant par exemple de la problématique des loyers, j'observe que le temps de mon enquête a constitué une conjoncture particulièrement favorable, l'action menée sur cette question importante ayant permis aux locataires d'obtenir des montants parfois significatifs, comme l'illustre cet extrait du *DAL* :

Du point de vue des résultats, vaut-il la peine de contester le loyer initial ? Les exemples qui suivent montrent que tel est bien le cas. Madame F. avait pris à bail

un appartement de 3 pièces, au quai Charles-Page à Genève [...] Initialement, le loyer a été fixé à 1'500 francs par mois, hors charges. La locataire a contesté son loyer initial, ce qui a donné lieu à une procédure, le bailleur refusant de transiger. Bien mal lui en a pris. Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt qui fixait le loyer de ce 3 pièces à 410 francs par mois hors charges ! La locataire a ainsi économisé 13 080 francs par an sur son loyer ! Il ne s'agit pas d'un cas isolé. Cela est également illustré par le cas d'un locataire ayant loué un appartement de 4 pièces rénové [...]. Le loyer initial de ce logement était de 2'625 francs par mois hors charges. La locataire a contesté son loyer initial. En quelques échanges de courrier, un accord a pu être trouvé fixant le loyer du logement à 1'900 francs. [...] Moralité : qui ne demande rien n'a rien et les outils sont à la disposition des locataires pour voir diminuer les loyers. Cette donne n'est pas assez soulignée dans les journaux qui se contentent de déplorer l'augmentation des loyers comme une fatalité.

Pierre Stastny, « Locataires, faites valoir vos droits ! »,  
*Droit au logement*, février 2017

En effet, depuis 2008, le taux hypothécaire de référence sur lequel les loyers sont indexés baisse continuellement et les rendements autorisés par les dispositions du droit du bail sont singulièrement plus bas que ceux que visent et que pratiquent les institutions qui investissent dans le secteur locatif<sup>1</sup>. Ainsi, selon Philippe Thalmann, alors que l'indice des loyers aurait dû baisser, il est en constante augmentation en raison du phénomène de pénurie<sup>2</sup>. Par conséquent, une fois que les montants des loyers sont fixés par les Tribunaux en fonction des coûts et non pas de la rareté de l'offre, les baisses obtenues par les locataires sont significatives. Ce qui permet à l'association d'invoquer ces succès, à la fois pour inciter les locataires à défendre leurs droits et pour justifier son action sur le terrain de la défense individuelle, ces deux dimensions étant conçues pour se renforcer l'une l'autre.

Les victoires parfois saillantes obtenues par les locataires permettent également à l'association de promouvoir son activité contentieuse à travers les médias. En janvier 2019, à l'occasion de plusieurs jugements rendus dans les cantons de Genève et de Vaud accordant des baisses substantielles de loyers, plusieurs quotidiens s'emparent de cette question<sup>3</sup>. César Montalto président du comité cantonal, réalise à cette occasion plusieurs entretiens radiophoniques, ainsi qu'une

---

<sup>1</sup> Pour rappel selon les dispositions du droit du bail, un loyer est notamment considéré comme abusif s'il procure un rendement excessif. Les différentes méthodes de calcul des loyers et ses controverses sont précisées au chapitre II. Au surplus, voir Thalmann, Philippe, « Calcul des indices des loyers basés sur les coûts », *Notes* 7 septembre 2017.

<sup>2</sup> « En 40 ans, les loyers ont augmenté sept fois trop », *Le Temps*, 11 juin 2016.

<sup>3</sup> À Genève, le Tribunal des baux et loyers fait passer le loyer d'un appartement neuf de 4'400 francs à 2'480 francs par mois, dans le canton de Vaud, c'est un trois pièces qui passe de 2'100 francs à 800 francs par mois. « Les loyers contestés peuvent parfois baisser de moitié », *24 Heures*, le 28 janvier 2019.

vidéo dans laquelle il expose les démarches à entreprendre<sup>1</sup>. Ce travail de publicisation de la défense juridique est conçu comme un moyen destiné à renforcer le sentiment de légitimité des locataires à agir en justice avec le soutien de l'association et donc à favoriser sur le long terme un activisme judiciaire susceptible de faire évoluer le rapport de force avec les bailleurs et, par-delà, de faire reconnaître davantage la cause des locataires au niveau symbolique. C'est en tout cas ce que manifeste la pratique de contestation du loyer initial dans le canton de Vaud, qui a connu une nette augmentation ces dernières années, passant de 58 cas devant les instances de conciliation en 2001 à 324 cas pour l'année 2014<sup>2</sup>. Si cette augmentation s'explique par l'introduction — revendiquée par l'Asloca — du formulaire officiel indiquant le montant de l'ancien loyer, elle repose également sur les nombreuses incitations de l'association à contester le loyer initial et à la plus grande visibilité des actions et succès obtenus dans ce domaine. En ce sens, « les victoires jurisprudentielles et leur écho médiatique » offrent « un cadre d'action » aux locataires leur permettant de considérer le montant de leur loyer autrement que comme une fatalité liée au marché du logement, mais comme une injustice les incitant alors à « emprunter la voie judiciaire » avec l'aide de l'association (Fillion et Torny, 2015, 593). Plus largement, il ressort de ce qui précède que l'Asloca ne limite pas la défense individuelle aux seules permanences juridiques et au soutien apporté aux locataires dans les commissions de conciliation, voire au-delà dans les procédures et instances judiciaires, mais qu'elle procède à tout un travail destiné à rendre publique cette action sur le terrain du droit.

Ces stratégies de diffusion de l'actualité jurisprudentielle ne visent pas uniquement des objectifs politiques de « scandalisation » (Offerlé, 1998, 122), elles servent également à informer plus largement les locataires, ainsi que les juristes susceptibles de défendre des affaires en droit du bail. Elles permettent ainsi à l'association de participer directement à l'application du droit dans la confrontation routinisée avec les défenseur·e·s des propriétaires. À travers le *DAL* et les fiches juridiques, ce sont également des dizaines d'arrêts par année qui sont commentés et vulgarisés par l'association. En prenant appui sur les permanences, l'Asloca entend procéder à une véritable guérilla juridique, à l'image de celle analysée par Liora Israel (2003b) dans le domaine du droit des étrangers ou de Jérôme Pélisse dans les conflits de travail (2009). Faite de la multiplication de litiges individuels et de tentatives de montée en généralité à partir des décisions judiciaires, cette stratégie place alors l'association en position d'intervenir sur la détermination du contenu des règles de droit au moment de leur application, une dimension éminemment politique, comme le souligne Éric Agrikolianski (2002) à la suite de

---

<sup>1</sup> « Votre loyer est excessif ? », *Morax sur LFM*, 30 janvier 2019 ; « Les loyers contestés peuvent parfois baisser de moitié », art. cité.

<sup>2</sup> « Ensemble des demandes de conciliations auprès de la commission, depuis 1995 », Division logement et département des institutions et de la sécurité, 2014.

Pierre Bourdieu (1986), en raison de la plasticité interprétative de toute règle de droit, notamment celles qui concernent le logement.

C'est par exemple ce dont atteste la problématique de la contestation du loyer initial, une disposition clé du régime de protection des locataires contre les loyers abusifs qui s'est progressivement normalisée par la pratique répétée des mandataires de l'Asloca. Alors qu'elle était jugée contraire par principe au droit des contrats, y compris par les locataires s'estimant tenus par les montants initialement admis dans le bail, elle est aujourd'hui largement admise et fait l'objet d'une jurisprudence abondante, notamment prise en charge d'avocat·e·s proches de l'Asloca<sup>1</sup>. Cette normalisation est soulignée comme une avancée par tous les consultant·e·s, dont Alain Stadline et Clément Glauser :

Il y a un certain nombre d'années, on n'entrait pas en commission de conciliation en contestation du loyer initial sans se faire incendier : « c'est un pur scandale, on nie sa signature », des remarques parfois même partagées par les préfets. Aujourd'hui, on n'entend presque plus cela.

Alain Stadline, entretien, octobre 2013

Si on parle de la contestation du loyer initial, je relève que quand j'ai commencé en 2003, on devait presque s'excuser devant le préfet que le locataire ait osé contester ! Maintenant si le bailleur qui dit « vous contestez ce n'est pas normal », la très grande majorité des préfets cloue le bec au gérant et à Lausanne on obtient souvent le retour à l'ancien loyer en commission.

Clément Glauser, entretien, décembre 2013

Au final, ce travail de diffusion de l'interprétation du droit et de sa mise en application se réalise à différents niveaux. Il intervient au niveau cantonal d'abord, *via* le réseau des salarié·e·s des sections locales et des mandataires FAJ, qui comprend près d'une quarantaine de personnes, à travers les quelques centaines de personnes abonnées aux fiches juridiques qui reçoivent chaque mois le commentaire d'une dizaine d'arrêts. Il se poursuit au niveau romand et suisse, où les mandataires de l'Asloca interviennent dans des revues ou rendez-vous scientifiques, à l'image de Xavier Rubli dans la revue *Plaidoyer* ou encore de Pierre Stastny (Asloca Genève) ou Carole Aubert (Asloca Neuchâtel) dans le séminaire du droit du bail de Neuchâtel. À cela s'ajoutent des contributions doctrinales comme la récente réédition de l'ouvrage *Le bail à loyer* aux éditions de l'Asloca<sup>2</sup>.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Pour une idée du contentieux en matière de contestation du loyer initial, voir les chapitres des différents ouvrages de doctrine consacrés à cette problématique, notamment (Lachat et Grobet Thorens, 2019) (Bohnet et al., 2017).

<sup>2</sup> « Des best-sellers écrits par des spécialistes », *Droit au logement*, n° 241, septembre 2019.

En définitive, l'action de l'Asloca sur le terrain du droit, dans la défense individuelle et devant les instances judiciaires, se révèle particulièrement ambivalente dans ses effets sur la cause des locataires.

D'un côté, le conseil juridique constitue un point d'appui pour les locataires dans les rapports qu'ils·elles entretiennent avec les propriétaires. Informés de leurs droits, ils·elles sont en mesure d'identifier un grief, puis, moyennant un engagement modeste (en termes de coût et de temps), de les faire valoir contre les « abus » des bailleurs·resses. En ce sens, les consultations juridiques de l'Asloca atténuent les difficultés liées aux conditions sociales du recours au droit, favorisant ainsi l'accès à la justice. Par ailleurs, le nombre considérable de locataires que l'association parvient à informer ou défendre en amont d'une procédure judiciaire *stricto sensu* fonctionne comme un mécanisme de pression ou de rappel à l'ordre auprès des propriétaires susceptibles d'aller à l'encontre des dispositions du droit du bail. Ainsi, l'intention initiale conférée au « guichet juridique » de « socialiser les locataires à leurs droits » continue à peser dans les rapports de force avec les bailleurs·resses, quelle que soit la manière (professionnelle ou parfois plus militante) dont les consultant·e·s s'investissent dans leur activité

De l'autre côté, une partie des griefs des locataires se trouve écartée par les consultant·e·s, dont le conseil ou le soutien reste limité à la contestation des usages « abusifs » du droit de propriété tels qu'ils sont définis dans les dispositions du droit du bail. Ce mécanisme, qui relève de la transformation d'un « jugement ordinaire » en un « jugement en droit », implique de puissants effets sur les demandes considérées comme légitimes ou illégitimes par des locataires qui s'en remettent à l'expertise de l'association :

Le passage du grief inaperçu au grief perçu, et nommé, et nommément imputé, suppose un travail de construction de la réalité sociale qui incombe, pour une grande part, aux professionnels : la découverte de l'injustice comme telle repose sur le sentiment d'avoir des droits et le pouvoir spécifique des professionnels consiste dans la capacité de révéler les droits, et du même coup les injustices ou, au contraire, de condamner le sentiment de l'injustice fondé sur le seul sens de l'équité, et, par là, de décourager la défense judiciaire des droits subjectifs, bref, de manipuler les aspirations juridiques, de les créer en certains cas, de les amplifier ou de les décourager en d'autres cas (Bourdieu, 1986, 11).

Si ce « dispositif de traduction » (Chappe, 2011, 546) pèse en premier lieu sur les demandes des membres, il participe en deuxième lieu à restreindre la formulation de griefs plus généraux, de nature politique, à l'encontre des pratiques des milieux immobiliers ou relatif au secteur de la politique du logement. Cette dimension se trouvant ici renforcée par le profil des consultant·e·s, de plus en plus éloigné du projet politique de l'association, lesquels n'ambitionnent pas (ou peu) de faire

évoluer la cause des locataires, mais se limitent la plupart du temps « à prendre en compte la spécificité du cas qui leur est soumis » (Lejeune, 2011c, 579).

À cette première ambivalence qui apparaît dès l'activité de conseil, s'ajoute celle relative aux procédures judiciaires. D'un côté, il apparaît que les objectifs de transformation du droit se réalisent parfois dans les tribunaux. En effet, la multiplication des cas, mais aussi la sélection de ceux qui présentent des chances de succès permettent à l'association de faire avancer le droit du logement dans un sens parfois favorable aux locataires par le biais de la jurisprudence, ce qui n'est pas sans effet dans la défense au quotidien qui se mène au sein des permanences. À cela s'ajoute le fait que cet activisme judiciaire permet également à l'Asloca de promouvoir son action et plus largement sa cause dans l'espace public, et donc de renforcer son titre à exister et à représenter les locataires. Cependant, de l'autre côté, le droit positif et la jurisprudence complexe des tribunaux tendent à restreindre l'action associative aux possibles juridiques souvent restreints par les contraintes liées aux procédures, de sorte que la résolution des litiges se caractérise la plupart du temps par des négociations de nature confidentielle, dont la teneur technique échappe au « locataire moyen ». Il faut ajouter à cela le fait que les spécificités d'une situation particulière tendent d'une manière générale à l'emporter sur le potentiel de montée en généralité dont le droit peut parfois être vecteur lorsqu'une affaire est portée devant une instance judiciaire dans l'objectif de faire avancer la cause des locataires. On l'a vu dans ce chapitre, la « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003) exerce sa contrainte à tous les niveaux de la défense juridique et tend aussi à affaiblir l'association dans la poursuite de ses objectifs généraux. C'est pourquoi l'action associative dans le canton de Vaud (comme dans les autres sections cantonales et au niveau fédéral) se déploie également sur le terrain politique par des interventions que les instances dirigeantes conçoivent et mènent de façon complémentaire à la défense individuelle. C'est de cette activité qu'il va être plus précisément question dans le chapitre VI.

## CHAPITRE VI

### L'ACTION POLITIQUE DE L'ASLOCA VAUD AU PRISME DE LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES JURIDIQUES

Après avoir analysé les effets des interventions politiques de l'Asloca Vaud sur le terrain du droit (chapitre IV et V), j'examine ici la manière dont, dans une organisation fortement orientée en faveur du soutien juridique, la cause des locataires est prise en charge par ses instances dirigeantes, et particulièrement le comité cantonal, qui est le principal organe de décision. En effet, parallèlement au processus de professionnalisation des services juridiques dans les sections locales, le comité est chargé d'assurer au niveau cantonal « l'information, la promotion, la défense des intérêts des locataires, ainsi que leur représentation face aux pouvoirs publics et aux propriétaires »<sup>1</sup>. Comment dès lors ces activités sont-elles concrètement réalisées dans un cadre associatif par ailleurs fortement investi dans les services de défense juridique ? Qui sont aujourd'hui les personnes qui portent les activités du comité et selon quelles conceptions ? Quels sont les effets du déplacement de la cause de l'association vers l'arène judiciaire sur les activités que l'association porte dans l'arène politique ? En d'autres termes, que produit le développement des activités liées au soutien individuel aux membres sur celles qui relèvent de la défense collective des locataires ?

Dans une première section, ces questions sont abordées à travers l'analyse de l'organisation et du fonctionnement de ses instances dirigeantes, et cela sous deux angles principalement. D'un point de vue organisationnel d'abord : comment cette association articule-t-elle au sein de la même structure les deux dimensions — individuelle et collective — de la défense des locataires. Du point de vue des

---

<sup>1</sup> Art. 2 « But », Asloca Vaud, 2002.

acteur·ice·s ensuite : quels rapports entretiennent les personnes impliquées dans ces instances à l'égard de cette double dimension de l'action associative.

Dans une deuxième section, sont analysés les rapports différenciés que les membres du comité nourrissent envers l'action politique en les rapportant plus largement à leurs conceptions, elles aussi fortement contrastées, de la cause des locataires soutenue par l'association.

Enfin, dans une troisième et dernière section, est étudiée la façon dont les investissements différenciés des membres dirigeants dans les tâches associatives (activités 'politiques' versus défense individuelle) affectent la manière dont l'Asloca conçoit son engagement sur le terrain de la démocratie directe. Analysant le parcours pour le moins sinueux de l'initiative « Stop à la pénurie de logement », je m'attache à rendre compte des contraintes pesant sur l'association lorsque celle-ci se confronte aux rapports de force politiques et institutionnels constitués autour de la question du logement dans le canton.

## **Section 1 : organiser et promouvoir la cause des locataires au niveau cantonal**

D'un point de vue organisationnel, le cas de l'Asloca Vaud est porteur d'une interrogation sur la manière dont s'articulent au sein de la *même* organisation les activités liées à son action publique et politique de défense et de promotion de la cause avec celles relevant directement de la délivrance des prestations juridiques centrées sur la défense des cas individuels qui se présentent massivement dans les permanences. Contrairement à d'autres associations de locataires, l'Asloca Vaud se caractérise encore par le projet de ses membres fondateur·ice·s de prendre en charge simultanément ces deux aspects potentiellement en tension l'un avec l'autre au sein de la même structure. Ce modèle d'organisation de l'action associative ne va pourtant pas de soi. C'est du moins ce que j'ai constaté dans le chapitre III : les sections s'organisent de manière différente sur le plan cantonal<sup>1</sup>. C'est pourquoi

---

<sup>1</sup> J'ai montré dans le chapitre III à travers la présentation des faïtières régionales que le MVD se caractérisait par une importante professionnalisation de ses activités et une grande division du travail avec les sections cantonales. Ainsi, cette structure qui chapeaute les sections prend en charge une partie de la gestion des tâches relatives aux prestations juridiques des sections cantonales (permanence téléphonique, gestion des membres ou encore réponse par courriel, formation des juristes), ainsi que des aspects relatifs à la promotion de la cause (édition du journal *Mieten und Wohnen*, site internet). L'ensemble de ces tâches incombe à des personnes salarié·e·s dont les domaines de spécialisation sont différenciés (le MVD emploie ainsi une personne responsable de la communication, des juristes ou encore des personnes chargées uniquement du travail administratif). On retrouve ce mouvement de professionnalisation et de spécialisation des tâches dans les sections cantonales dont les modes de fonctionnement se sont uniformisés dans les années

l'analyse préalable du cas de la section genevoise permet de dénaturiser les modalités d'organisation de l'Asloca Vaud et de saisir par contraste les effets des contraintes géographiques et des configurations politiques cantonales sur les trajectoires de ces associations.

*L'Asloca Genève, une division du travail autour de la cause  
des locataires*

L'organisation de la défense des locataires sur le canton de Genève contraste singulièrement avec celui mis en place dans le canton de Vaud. En effet, à Genève, la défense des locataires est structurée dans deux organisations distinctes qui marquent au niveau cantonal une véritable division du travail autour de la cause des locataires. D'un côté, la défense individuelle des membres est prise en charge par un bureau juridique fondé en 1942, qui prend le nom d'Asloca Genève. Organisées à la manière d'une étude d'avocat·e·s, les permanences sont assurées par dix-huit juristes salarié·e·s à temps partiel par l'association, dont quinze disposent d'un brevet d'avocat·e·s leur permettant parallèlement d'exercer leur profession à titre privé. Les permanences ont surtout pour vocation de délivrer gratuitement des renseignements juridiques aux locataires (très nombreux) qui sollicitent l'association. Celle-ci comptait 28'000 membres en 2016 et les permanences quotidiennes ont assuré 10'000 consultations<sup>1</sup>. Compte tenu des spécificités de la procédure genevoise, la conduite des litiges au stade de la conciliation est prise en charge par les avocat·e·s de l'Asloca. En effet, contrairement au canton de Vaud où les commissions de conciliation sont des instances administratives soumise à une procédure peu formalisée, à Genève, elles relèvent de l'ordre judiciaire. Présidées par des juges rattachés à la juridiction civile, elles impliquent davantage les avocat·e·s salarié·e·s de l'association (y compris dans les transactions menées auprès des bailleur·e·s), moyennant des tarifs avantageux pour les membres.

De l'autre côté, la défense collective des locataires est prise en charge par le RPSL, une association constituée en 1970 qui rassemble, sous la forme d'un front politique large dont l'Asloca n'est qu'une des composantes, les principales

---

2000. Ainsi, dans la section de Zurich, les personnes qui s'engagent dans le comité ne sont pas des salarié·e·s de l'association. L'absence de références aux activités de l'organisation sur le plan politique dans les locaux qui accueillent les membres pour les permanences juridiques constitue d'ailleurs un indice de cette forte distinction des sphères d'activité.

<sup>1</sup> En 2016, sur près de 10'000 rendez-vous, les « avocat·e·s-conseils » ont ouvert 1'600 dossiers concernant d'abord des litiges sur les montants des loyers (demande de baisse, contestation de hausse, contestation du loyer initial), ainsi que ceux concernant les résiliations de baux (Asloca Genève, statistique des dossiers pour l'année 2016).

organisations de la gauche sociale, syndicale et partisane du canton<sup>1</sup> dans le but de mener des interventions politiques à la fois parlementaires et référendaires visant « à promouvoir une meilleure protection des locataires ainsi qu'une politique sociale dans le domaine du logement »<sup>2</sup>. Bien qu'il s'agisse de deux associations différentes, plusieurs « avocat·e·s-conseils » de l'Asloca Genève entretiennent des liens étroits avec le RPSL et s'y engagent de façon significative pour y promouvoir la cause des locataires. Tel fut le cas de Christian Grobet, avocat permanent à l'Asloca dès 1965, mais aussi personnalité socialiste de grande envergure<sup>3</sup>, qui fut un des principaux promoteurs du RPSL. A sa suite, plusieurs avocat·e·s salarié·e·s par l'association ont assumé des fonctions dirigeantes au sein du RPSL, mais aussi au sein des instances dirigeantes de l'association au niveau romand et national, tout en occupant des mandats politiques de premier plan à ces deux niveaux<sup>4</sup>. Du reste, le poste de permanent du RPSL est fréquemment occupé par des personnes ayant également travaillé dans le bureau juridique de l'Asloca dont David Lachat et Carlo Sommaruga.

Ainsi, bien que les interactions entre ces deux organisations soient nombreuses et que l'Asloca Genève soit membre du RPSL, la division du travail implique que l'intervention politique en faveur des locataires a essentiellement été prise en charge par le RPSL durant plus de trois décennies, l'Asloca se spécialisant de son côté dans l'organisation de la défense juridique individuelle des locataires. Cette structure politique a mobilisé de manière intensive les droits populaires depuis les années 1970 en déposant 13 initiatives et sept référendums (Métrailler, 2018). Depuis quelques années cependant, j'observe un mouvement de politisation de certains dirigeants de l'association et de relative autonomisation de celle-ci vis-à-vis du

---

<sup>1</sup> Rassemblement pour une politique sociale du logement est actuellement composée de l'Asloca, le MPF, le syndicat Interprofessionnel de Travailleuses et de Travailleurs, Unia, SSP/VPOD, Caritas, CSP, PS Genève, Les Vers, PdT, SolidaritéS.

<sup>2</sup> « A cet effet, il s'efforce de regrouper les diverses organisations genevoises qui se préoccupent de la défense des intérêts de locataires. Il assume leur représentation permanente, ainsi que la défense de leurs intérêts ». Article 2 « Buts », Statuts du RPSL, 14 avril 1992.

<sup>3</sup> Christian Grobet réalise une carrière politique au niveau cantonal et fédéral. Pour rappel, il siège comme député au Grand Conseil de 1969 à 1981 avant d'être élu Conseiller d'État entre 1981 et 1993. Il retrouve son siège au Grand Conseil de 1993 à 2005 et de 2013 à 2018 pour Ensemble à gauche. Il siège au Conseil national de 1975 à 1982 et de 1995 à 2003. Pour une présentation complète de son parcours voir chapitre I.

<sup>4</sup> Une partie de ces personnes actives entre les années 1970 et les années 2000 ont été présentées dans la dernière section du chapitre I. Il s'agit de Christian Grobet, Nils de Dardel, Laurent Moutinot, David Lachat. Carlo Sommaruga, actuel président de l'Asloca Suisse, a également fait une partie de sa carrière d'avocat à l'Asloca Genève. Au niveau politique il est conseiller national PS de 2003 à 2019 et élu au Conseil des États en octobre 2019. Deux avocat·e·s conseils ont également eu mandat au Grand Conseil genevois de 2009 à 2018, il s'agit d'Irène Buche (PS) et de Christian Dandrès (PS). Ce dernier est également membre du comité de l'Asloca Suisse et élu au conseil national en octobre 2019.

RPSL, qui se manifeste notamment par le dépôt de plusieurs initiatives populaires par l'Asloca Genève au niveau cantonal et sous son nom propre. Toujours est-il que l'action politique en faveur des locataires contribue à l'existence d'une législation cantonale en matière du logement fortement développée, touchant à l'aménagement du territoire, à la construction de logements<sup>1</sup> ou encore à l'encadrement du parc locatif existant<sup>2</sup>. Les revendications du RPSL sont d'ailleurs largement reprises par les autres sections cantonales à travers leur participation à l'Asloca Romande<sup>3</sup>.

Aux yeux de ses dirigeants, cette division particulière de la défense des locataires permet d'assurer une large coalition dans le domaine du logement, de concentrer les ressources de plusieurs organisations et enfin d'éviter que les préoccupations liées à la défense individuelle des locataires, qui par ailleurs contribuent à renforcer la légitimité sociale et politique de l'organisation, ne viennent affecter celles plus spécifiquement liées à l'action politique. Bernard Ziegler premier « secrétaire juriste » du RPSL revient lors d'un entretien sur de la création de cette organisation :

Le poste de secrétaire juriste du RPSL est un poste qui avait été créé spécifiquement pour la défense collective. Précisément pour ne pas mélanger le collectif à l'individuel, c'est finalement la réflexion qui a présidé la création même du rassemblement. C'est d'ailleurs une réflexion justifiée, parce que lorsqu'on s'occupe de l'aide individuelle aux locataires cela implique « l'urgence » « le court terme » et on ne fait pas de collectif. Car on n'a pas le temps de planifier, de regarder vers l'avant, vers l'avenir et on ne peut pas faire de projet. Dans ce sens, l'urgence chasse le long terme. C'est une expérience que j'ai dans la suite de ma carrière de magistrat, puis de Conseiller d'État.

Bernard Ziegler, entretien, juin 2015

L'analyse comparée de la genèse de ces associations met en lumière le poids des configurations locales ainsi que du profil des personnes qui prennent en charge la défense des locataires. Ainsi, le canton de Genève est essentiellement concentré et urbain, la thématique du logement est un enjeu politique saillant dans ce canton qui compte près de 80% de locataires et est soumis à un développement économique

---

<sup>1</sup> Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) du 4 décembre 1977

<sup>2</sup> La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation est considérée par les membres de l'Asloca comme le pilier de la protection du parc locatif et des locataires au niveau cantonal. Cette loi qui trouve son origine dans un loi restreignant les démolitions de maisons d'habitation (LD) de 1961 est une législation qui a fait l'objet de nombreuses modifications à la fois apportées par le RPSL par voie d'initiatives, mais aussi par des modifications parlementaires des milieux immobiliers. Sur l'histoire de la LDTR et de ses nombreuses modifications voir (Gaide et Defago Gaudin, 2014).

<sup>3</sup> C'est notamment le cas de celles sur le Tribunal des baux et loyers ou encore concernant l'aliénation des appartements loués voir chapitre IV.

et démographique soutenu depuis les années 1950 (Perroux, 2014). Cette situation favorise l'existence d'une multitude d'organisations et de courant prenant en charge cette question<sup>1</sup>. Ainsi, le RPSL émane de la volonté de la gauche institutionnelle de créer un seul interlocuteur face aux autorités politiques pour peser au niveau de la législation cantonale. Pris en charge par Christian Grobet, alors membre du PS, le bureau juridique de l'Asloca Genève devient, comme je l'ai montré, une opportunité pour des militant·e·s des organisations partisans d'exercer leur profession de juriste dans un contexte militant.

Par contraste, le canton de Vaud est plus étendu et en partie rural, une contrainte géographique qui a probablement pesé sur les choix organisationnels de la section cantonale de l'Asloca puisque, dans ce contexte, elle s'est d'emblée construite à partir de sections régionales dispersées sur l'ensemble du canton. Cette extension territoriale n'avait pas la même importance dans le canton-ville qu'est Genève. Quant à l'articulation entre défense individuelle et action politique, dans le canton de Vaud, elle était à l'origine conçue selon un modèle d'éducation populaire et de socialisation des locataires à leurs droits, fortement inspiré par les militant·e·s du MPF qui sont à l'origine des associations de locataires dans ce canton.

### *L'Asloca Vaud, la cause des locataires organisée par les sections locales*

La structure et les modes de fonctionnement de l'Asloca Vaud sont à l'heure actuelle encore tributaires de l'héritage du MPF, ce qui lui confère deux particularités<sup>2</sup>. Premièrement, elle s'organise comme une structure fédérale dans la

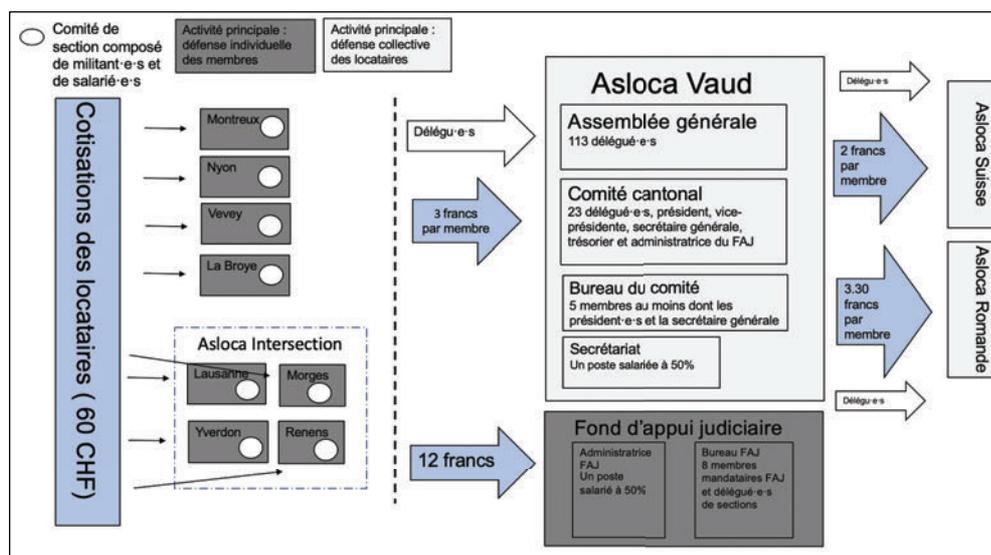
---

<sup>1</sup> À propos de l'histoire de l'Asloca Genève voir (Métrailler, 2018), à propos des mouvements squats à Genève voir (Cogato Lanza et al., 2013 ; Pattaroni, Kaufmann et Rabinovich, 2009) et enfin sur l'action des syndicats anarchistes dans le domaine du logement (Elsig, 2015).

<sup>2</sup> En 40 ans, l'Asloca Vaud a connu un développement associatif tout à fait considérable. À l'exception des services juridiques des sections de Lausanne, Morges, Renens et Yverdon qui ont fusionné, sa structure associative ainsi que ses modes de fonctionnement ont en revanche peu évolué. Dès le début des années 2000 des voix s'élèvent au sein du comité cantonal pour réformer la structure de l'Asloca Vaud: selon elles le niveau communal ne correspond non seulement plus au besoin des locataires, ni à ceux de l'action politique qui se déroule principalement au niveau cantonal et fédéral. Cependant, ces changements sont freinés par des résistances au sein de plusieurs sections locales soucieuses de préserver leur autonomie. En automne 2015, lorsque je débute mes observations au sein du comité cantonal, cette question est au cœur des préoccupations de ses membres qui vivent alors une situation conflictuelle concernant la promotion des prestations des sections au niveau cantonal. En novembre, un groupe de travail présente un premier projet de restructuration de l'association qui est adopté au printemps 2016 par une Assemblée extraordinaire des délégué·e·s. À cette occasion, les délégué·e·s décident d'un calendrier ainsi que d'un montant à allouer à ces transformations. Les changements en cours d'élaboration visent d'une part un

laquelle les sections locales fortement autonomes délèguent à la structure cantonale dans laquelle siègent leurs représentants l'essentiel des prérogatives portant sur la prise en charge des aspects politiques de l'action associative. Deuxièmement, contrairement au modèle genevois, je constate une très faible autonomie d'un secteur d'activité par rapport à l'autre. En particulier, l'ensemble des activités (aussi bien les prestations juridiques en faveur des membres que la promotion de la cause) repose sur les ressources à la fois financières et militantes des sections locales. Ce mode de fonctionnement affecte de différentes manières les activités de promotion de la cause qui incombent à l'Asloca Vaud, et ce notamment sous l'effet du fort développement des activités juridiques au sein des sections locales. J'observe en effet l'existence d'un déséquilibre entre ces deux dimensions de l'action associative. Celui-ci se manifeste à la fois dans le niveau d'implication des membres dans les différents organes et activités de l'Asloca Vaud (des locataires qui adhèrent à l'association jusqu'aux personnes qui participent à la vie des sections) et dans la répartition des ressources financières, deux tendances qui s'observent dans les différents organes de l'association et dans les activités qui s'y déploient.

Tableau 23 : Organigramme de l'Asloca Vaud, division du travail et répartition des ressources entre les différentes instances.



D'une manière tout à fait classique (cf. Tableau 23), l'Asloca Vaud est composée d'une Assemblée générale, d'un comité cantonal et enfin d'un bureau du comité. Leurs activités sont administrées et coordonnées par une secrétaire générale salariée à mi-temps par la structure cantonale. L'Assemblée générale est composée des

renforcement du secrétariat cantonal et d'autre part une uniformisation des prestations fournies par les sections.

délégué·e·s des sections locales qui s’y font représenter en fonction du nombre de leurs membres. Selon les statuts, cette Assemblée peut réunir plus d’une centaine de personnes<sup>1</sup>. En réalité, elles ne sont généralement pas plus d’une trentaine à se déplacer une fois par année lors de l’assemblée dite ordinaire<sup>2</sup>, voire à l’occasion d’une assemblée extraordinaire où sont prises des décisions importantes, tel que le maintien ou le retrait d’une initiative populaire.

Le comité cantonal est l’organe central de l’Asloca Vaud et il se tient une fois par mois. Il représente l’association auprès des tiers, définit sa politique générale, administre l’association, établit le budget et les comptes et gère le Fonds d’Action Judiciaire (FAJ). Il se compose de vingt-huit personnes, dont vingt-trois sont déléguées par les sections, auxquelles s’ajoutent le président, la vice-présidente, la secrétaire générale, le trésorier et enfin l’administratrice du FAJ<sup>3</sup>. Nous retrouvons au comité cantonal les différents profils analysés dans le chapitre IV : les membres se situent sur un large continuum qui comprend à la fois des militant·e·s des sections qui s’y impliquent souvent depuis de nombreuses années jusqu’à des salarié·e·s qui remplissent une obligation liée à leur cahier des charges. Ici aussi, l’implication des membres du comité est inégale : une quinzaine de personnes, le plus souvent les membres du bureau et les militant·e·s de longue date, manifestent une participation assidue.

Enfin, le bureau est chargé d’expédier les affaires courantes du comité et d’exercer par délégation ses principales compétences, dont la promotion des activités des sections au niveau cantonal<sup>4</sup>. Il est actuellement composé de sept personnes qui se réunissent après chaque séance du comité cantonal<sup>5</sup>. Compte tenu de l’implication relativement faible et très variable des délégués des sections dans

---

<sup>1</sup> « L’Assemblée générale est composée des délégués des sections locales. Chaque section a droit à cinq délégués jusqu’à 500 membres, plus un délégué par tranche supplémentaire de 500 », art. 13, « Composition de l’Assemblée générale ». « Statuts de l’Asloca Vaud », Asloca Vaud, mars 2000. Le poids des différentes sections est très différent, ainsi les sections ont le droit au nombre de délégué·e·s suivant : La Broye : 6 ; Est-vaudois : 9 ; Lausanne : 47 ; Morges : 9 ; Nord-vaudois : 10 ; La Côte : 11 ; Renens : 9 ; Vevey : 12.

<sup>2</sup> L’Assemblée générale est notamment compétente pour modifier les statuts, adopter les comptes, nommer les membres de la présidence. Art14 « Compétences de l’Assemblée générale », « Statuts de l’Asloca Vaud », Asloca Vaud, mars 2000.

<sup>3</sup> Art. 19 et 20 « Composition » et « Compétences » du comité, « Statuts de l’Asloca Vaud », Asloca Vaud, mars 2000.

<sup>4</sup> Par exemple, les membres du bureau mettent en place à l’automne 2016 une campagne d’informations concernant les droits des locataires sous la forme de vidéos sur les réseaux sociaux : « Jeunes locataires : ‘Kevin le pigeon’ fait le buzz sur internet », Asloca Vaud, communiqué de presse du 1 décembre 2016. Pour voir des vidéos : <https://vimeo.com/191449605>.

<sup>5</sup> Le bureau doit être composé d’au moins 5 membres. Les membres de la présidence ainsi que la secrétaire générale font partie de droit du bureau. Compétences du comité, « Statuts de l’Asloca Vaud », Asloca Vaud, mars 2000.

le comité cantonal, ces sept personnes jouent un rôle primordial dans la détermination des activités de l'association. C'est particulièrement le cas de la secrétaire générale Anne Baehler Bech, seule salariée de l'Asloca Vaud dont le cahier des charges est dédié à l'animation et la coordination des activités de la faïtière cantonale.

Considérant les profils des différents membres du Bureau (*cf.* Tableau 24), sur lesquels je reviendrai plus en détail dans la section suivante, il ressort que sa composition est plutôt fonctionnelle, traduisant ainsi (au moins en première analyse) une mise à distance du politique dans la conduite de l'association. En dehors d'Anne Baehler Bech, très engagée dans les instances faïtières de l'Asloca et par ailleurs seule membre du bureau à occuper un mandat électif au Grand Conseil, les autres membres du bureau présentent un profil plutôt « gestionnaire », leur présence s'expliquant d'abord par leur fonction au sein des différentes structures de l'Asloca Vaud (présidence de sections, administration du FAJ, directeur de l'Intersections).

Du reste, leur parcours au sein de l'association est significatif de la principale modalité d'engagement à l'Asloca Vaud, qui passe d'abord par une expérience de la défense individuelle des membres, que cela soit à titre bénévole ou professionnel. À l'exception de Rebecca Devaud, qui siège au bureau en qualité d'administratrice du FAJ et qui est aussi secrétaire générale (fonction bénévole) des juristes progressistes vaudois, et Julien Vallon, militant au parti socialiste, les dirigeants de l'Asloca ne sont pas engagés dans une action politique plus large que celle de la cause des locataires.

En première analyse, ce fonctionnement associatif traduit une très importante délégation de l'action politique au sein de l'Asloca Vaud. Alors que l'association compte plus de 40'000 membres, la prise en charge de la promotion de la cause des locataires repose en effet sur moins d'une dizaine de personnes. En définitive, selon la typologie des organisations liées au mouvement social développé par Hans Peter Kriesi et déjà mobilisée au chapitre II, l'Asloca Vaud se situe à la fois du côté du pôle « organisations de services » et de celui des « groupes d'intérêt ». Ainsi, l'organisation est principalement orientée vers les adhérent·e·s, mais sans aucune participation directe de leur part à l'action associative. Concernant son activité politique elle est orientée vers les autorités politiques, sur lesquelles il s'agit d'exercer une pression en vue de faire évoluer l'action publique dans le domaine du logement. Ici aussi, en dehors des quelques échéances liés à des votations populaires, l'implication des membres ne n'est pas vraiment sollicitée ou même attendue, les activités de lobbying consistant l'essentiel de la dimension politique portée par l'association (Neveu, 2015, 25).

Tableau 24 : Membres du bureau cantonal de l'Asloca Vaud en 2016.

Nom, prénom	Fonction au sein de l'Asloca Vaud	Carrière au sein de l'association	Activité professionnelle	Autres engagements
César Montalto	Président	Entre dans la section de la Broye. Il assume, pour un temps la fonction de trésorier et dispense encore aujourd'hui des consultations juridiques.	Avocat	–
Nicole Wiebach	Vice-présidente	Entre dans la section de Vevey. Membre du comité de section, elle dispense des consultations juridiques.	Avocate	Membre du PS
		Représentante de l'Asloca Suisse au sein de la commission fédérale du logement.		
Anne Baehler Bech	Secrétaire générale	Présidente de l'Asloca romande	Politologue, salariée de l'Asloca Vaud.	Députée Verte au Grand Conseil
		Membre du comité de l'Asloca Suisse		Membre du CSP
Julien Vallon	Membre du bureau	Entre dans la section de Morges en y assumant la fonction de président.	Travailleur social au Centre social protestant (CSP)	Membre du PS
				Divers engagements associatifs locaux
Romain Trottet	Membre du bureau	Directeur de l'Asloca Intersections	Juriste, salarié de l'Asloca Intersections	–
		Consultant à l'Asloca Intersections		
Rebecca Devaud	Membre du bureau	Entre dans la section de Lausanne d'abord comme membre puis en y assumant la fonction de présidente.	Juriste, salariée du FAJ et mandataire au Tribunal des baux et loyers	Secrétaire générale des JPV
		Administratrice du FAJ		
Claude Raynal	Membre du bureau	Entre dans la section de Yverdon y assume la fonction de président, dispense des consultations bénévoles depuis la fin des années 1970.	-	-

Une approche plus qualitative confirme par ailleurs la forte délégation de la cause qui se donne à voir au sein même des instances dirigeantes de l'association. Elle se manifeste par des degrés d'implication très contrastés des membres selon la nature des objets qui y sont discutés. Ainsi, certaines personnes s'impliquent quasiment exclusivement dans les tâches administratives liées à la gestion de l'association, alors que d'autres dans celles relatives à sa présence dans l'arène politique et enfin d'autres plus spécifiquement à propos de son intervention en faveur de cas individuels, notamment dans l'arène judiciaire.

Premièrement, s'agissant des tâches administratives, compte tenu de la taille et de la structure relativement complexe de l'Asloca Vaud, une part importante des discussions relève de la gestion routinière de l'association et de la coordination entre ses différentes instances. Ces tâches essentiellement administratives sont prises en charge par la secrétaire cantonale qui, dans son travail d'animation de l'association, s'assure de la convocation des séances, de l'établissement des calendriers, de la présentation des comptes et de la coordination avec les instances nationales et régionales, ainsi qu'avec les sections. Les autres membres du comité s'impliquent davantage lorsqu'il s'agit de prendre position sur des questions ayant des incidences sur la répartition des ressources entre les différentes structures (sections locales, faîtière cantonale et FAJ), ainsi que sur celles qui concernent le fonctionnement interne de l'association. Lors de ces échanges, les délégué·e·s se montrent souvent soucieu·x·ses de préserver les cotisations de leurs membres qui sont principalement affectées au fonctionnement des guichets juridiques de leur propre section, une problématique qui, au moment de l'enquête, amène le comité cantonal à entreprendre une réforme de la structure visant à centraliser davantage de compétences au niveau cantonal, afin de rationaliser le fonctionnement de l'organisation<sup>1</sup>.

Deuxièmement, s'agissant de l'action sur le terrain politique, les membres sont incités à s'impliquer de manière plus substantielle dans la cause des locataires. En effet, selon l'actualité, une partie des affaires traitées par le comité cantonal relève de l'engagement de l'association dans la politique fédérale ou cantonale en matière de logement et de protection des locataires. Le suivi des activités du comité cantonal entre 2015 et 2017 révèle en outre le fort degré d'intégration de l'association dans le champ politique vaudois. L'association est en interaction régulière avec les autorités politiques cantonales *via* sa participation routinière aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques en lien avec le logement<sup>2</sup>. De par son statut « d'association représentative », elle est également

---

<sup>1</sup> Une réforme que je mentionne dans une note début du chapitre VI.

<sup>2</sup> Par exemple, L'Asloca participe en qualité d'association représentative à la commission paritaire en matière de droit du bail (COPAR) qui réunit les associations de défense des locataires et des bailleurs dans le but de discuter des aspects relatifs à l'application du droit du bail. C'est notamment dans ce cadre qu'ont été élaborés deux contrats-cadres en vigueur dans le canton de Vaud, à savoir

régulièrement sollicitée soit par d'autres organisations soit encore par les médias pour intervenir et débattre sur ces questions (Offerlé, 1998). Ces activités de représentation sont essentiellement déléguées à la secrétaire générale qui y participe aux côtés d'un·e membre de la présidence. Les médias, quant à eux, sollicitent surtout le président César Montalto, comme l'atteste depuis 2012 sa présence ponctuelle dans les tribunes du *24 Heures*, principal quotidien du canton<sup>1</sup>. Au final, les autres membres du comité n'interviennent que très peu dans ces tâches qui pèsent dès lors lourdement sur les faibles ressources dont dispose l'organisation cantonale.

C'est notamment le cas de la représentation de l'Asloca au sein de diverses commissions législatives ou consultatives, dont la préparation et la participation incombent d'abord à la secrétaire générale Anne Baehler Bech, limitée dans son emploi du temps par un poste à mi-temps, voire parfois aux deux membres de la présidence. À titre d'exemple, la vice-présidente Nicole Wiebach est membre de la commission fédérale du logement. À ses yeux sa présence est « intéressante pour obtenir des informations », mais « ce n'est pas là que les choses se passent »<sup>2</sup>. Ainsi, les compte-rendus des séances auxquelles elle a participé font rarement l'objet d'une discussion approfondie au sein du comité cantonal. Même constatation lorsque Anne Baehler Bech présente des bilans des discussions qui ont lieu au niveau cantonal dans différentes instances de consultation. Si le retrait des membres du comité vis-à-vis de cette activité de l'association peut se comprendre par le degré parfois élevé de technicité de certaines des thématiques abordées en séance, il s'explique aussi sur le faible intérêt que ceux·celles-ci manifestent à leur égard d'une manière plus générale. Qu'il s'agisse de questions énergétiques, d'économie immobilière ou encore d'aménagement du territoire, les membres du comité ne prennent connaissance que de manière superficielle de ces sujets imposés par l'agenda des instances consultatives, parfois aussi par l'actualité politique, et tendent à s'exclure de débats souvent éloignés de leur compétence dans le domaine du droit du bail. Pour Chris Suter, membre du comité : « Nous manquons parfois de moyens pour avancer. Nous discutons entre juristes et politiciens, mais nous devrions nous adjoindre des connaissances de personnes qui sont aussi dans

---

« Les règles et usages locatifs du Canton de Vaud » (RULV) ainsi que les directives pour le décompte annuel de chauffage et d'eau chaude. D'une manière générale, elle est régulièrement sollicitée par les autorités cantonales pour participer à des commissions consultatives sur des réformes législatives en cours, à des études ou encore à des forums avec les acteurs principaux du secteur du logement.

<sup>1</sup> « Un prête-nom peut mettre en danger votre bail », *24 Heures*, 26 septembre 2012 ; « L'État propos des outils pour créer des logements abordables », *24 Heures*, 4 mars 2014, « Le système 'Arbnb' conquiert l'arc Lémanique », *24 Heures*, 7 décembre 2015 « Le propriétaire, le promoteur et le truand », *24 Heures*, 6 juin 2017, « Comment faire pour baisser son loyer », *24 Heures*, 28 janvier 2019, « Loyers élevés : diviser pour mieux régner ! », *24 Heures*, 21 février 2019.

<sup>2</sup> Nicole Wiebach, entretien, juin 2017.

l'immobilier ou dans le domaine de l'urbanisme »<sup>1</sup>. Pour d'autres, les thèmes soulevés sont simplement trop éloignés de leurs préoccupations quotidiennes : « Ma priorité, c'est mon job de consultante », me fait remarquer Elsa Rivaz, salariée à l'Asloca Intersections et membre du comité, qui parvient rarement à dégager du temps afin de se familiariser avec les objets discutés dans les séances<sup>2</sup>. En dépit de son profil « militant », Catherine Pralong avoue également que les débats sur l'application de la nouvelle loi sur le logement ne l'intéressent que moyennement, car « les conséquences sont trop abstraites pour moi. Je préfère ce qui est du terrain »<sup>3</sup>. Le plus souvent donc, les échanges au sein du comité relatifs à ces questions générales relevant de la politique du logement sont menés par la secrétaire générale et ne conduisent que rarement à des propositions concrètes de la part des autres personnes présentes. Par conséquent, pour Julien Vallon, membre du bureau, le comité, voire le bureau, ressemblent alors davantage à « une chambre d'enregistrement » qu'à un lieu de construction des revendications<sup>4</sup>.

Cependant, pour la secrétaire générale ou la vice-présidente, leur participation à ces différentes commissions consultatives constituent une opportunité de manifester la présence de l'association dans l'arène institutionnelle pour y faire valoir le « point de vue des locataires ». C'est aussi une manière de développer des contacts privilégiés avec des responsables de l'administration pour parfois les solliciter de manière informelle sur des questions liées à l'application de certaines législations. En retour, cette intégration institutionnelle, outre qu'elle conduit à ériger l'association en acteur de la régulation de la politique du logement, a aussi pour effet de resserrer le périmètre des questions politiques traitées au bureau et au comité aux dimensions souvent techniques des objets soumis à ces organes de consultation.

En dehors de ce travail de lobbying, l'action politique de l'Asloca Vaud se déroule aussi sur le terrain de la démocratie directe, ce qui implique la mobilisation de ressources militantes. Durant l'enquête, la section vaudoise a participé à la campagne de récolte de signatures en faveur de l'initiative populaire « Pour des logements adorables » que l'Asloca Suisse a déposée en octobre 2016. La faîtière nationale attendait de la section vaudoise qu'elle puisse recueillir 13'000 signatures<sup>5</sup>, un nombre élevé, même en regard du nombre de membres de l'association et surtout en raison des capacités militantes limitées sur lesquelles elle peut s'appuyer. Sollicité·e·s par la secrétaire générale (qui est également membre du comité de

---

<sup>1</sup> Chris Suter, entretien, avril 2017.

<sup>2</sup> Elsa Rivaz entretien, mai 2017.

<sup>3</sup> Catherine Pralong, entretien, mars 2017.

<sup>4</sup> Julien Vallon, entretien, octobre 2018.

<sup>5</sup> Conformément aux quotas établis par l'Assemblée générale de l'Asloca Suisse, chaque canton doit récolter un nombre de signatures proportionnel à son nombre de membres sur le territoire cantonal. Cet élément a déjà été évoqué dans le chapitre III.

l'Asloca au niveau national), les délégué·e·s des sections expriment leurs difficultés à organiser les stands de récolte de signatures dans les différentes localités du canton. Alors que le secrétaire général de l'Asloca Suisse participe à une séance du comité pour présenter les objectifs de la campagne nationale, plusieurs membres interviennent pour lui signifier que les objectifs fixés à la section vaudoise sont excessivement ambitieux. Ainsi la présidente de la section de Lausanne estime alors que « c'est difficile de mobiliser les gens lorsqu'on a déjà eu les séances du comité de section, celles du comité cantonal pour l'initiative cantonale et pour moi le bureau ! »<sup>1</sup>. Le directeur de l'Intersections n'envisage pas non plus de participer à la récolte de signatures le samedi matin : « On déjà eu une semaine chargée à l'Intersections, on ne va pas encore en faire plus », déclare-t-il. Le constat est le même dans toutes les sections où le manque de personnes disponibles finit également par effriter l'enthousiasme de certaines : « J'ai fait un stand un matin au marché et il n'y avait que moi », insiste la déléguée de la Riviera<sup>2</sup>. Obstacle supplémentaire à la mobilisation des délégués des sections, le président souligne aussi la difficulté que rencontre la section cantonale à « s'investir pour le texte de l'Asloca Suisse » et donc à s'impliquer dans un processus politique de dimension nationale<sup>3</sup>.

En plus de la multiplication des niveaux associatifs, ces obstacles à l'engagement dans des activités militantes sont surtout tributaires de l'éloignement que plusieurs membres du comité manifestent à l'égard de la dimension politique de l'action associative, un phénomène sur lequel je reviens dans la section suivante, mais qui est aussi attesté par le fait que le niveau de participation aux activités de l'organisation nationale augmente lorsque celles-ci portent sur le partage des expériences menées dans les différentes sections à propos de questions liées au développement associatif et plus encore lorsqu'elles concernent plus directement la stratégie dans les institutions judiciaires. Dans la mesure où ces problématiques font davantage appel à leurs qualifications professionnelles et qu'elles s'insèrent dans leur fonction salariée de l'association, elles suscitent davantage l'intérêt des délégué·e·s des sections locales, comparativement à celles qui touchent plus spécifiquement l'action de l'organisation nationale sur le terrain de la politique du logement.

Cette distance à l'égard des aspects politiques nationaux de l'action associative s'observe également à propos de l'initiative cantonale portée par l'Asloca Vaud « Stop à la pénurie de logements » qu'elle a déposée en août 2011, mais qui appelle d'importantes décisions au moment même où est lancée l'initiative nationale. Lors de deux assemblées générales extraordinaires auxquelles j'ai pu assister, réunissant à chaque fois une trentaine de personnes, les échanges étaient plus animés que

---

<sup>1</sup> Observation du 6 novembre 2015, comité cantonal.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Observation du 19 février 2016, bureau du comité cantonal.

d'habitude, voire conflictuels sur certains aspects touchant la position de l'association à propos du maintien de son texte ou de son éventuel retrait au profit du contre-projet discuté au parlement. Toutefois, en dehors de quelques membres du bureau, ne prenaient part au débat que les personnes les plus politisées, membres de sections locales présentes pour l'occasion, ainsi notamment deux élus socialistes particulièrement investis dans la cause des locataires, l'un au Grand Conseil et l'autre au Conseil National.

Troisièmement enfin, si la majorité des délégués des sections s'impliquent peu dans les discussions concernant de près ou de loin l'action politique de l'association, la tonalité des échanges est sensiblement différente lorsque le comité se saisit de questions plus directement liées à la défense juridique et à l'actualité judiciaire. Bien que l'organisation des prestations juridiques soit exclusivement à la charge des sections locales, ce thème revient de manière régulière dans les discussions du comité cantonal. D'abord, ce dernier assume la responsabilité du FAJ, système assurantiel permettant aux sections de couvrir les frais des mandataires en cas de litige dans l'arène judiciaire. Si le FAJ dispose d'un bureau externe qui lui permet de gérer l'essentiel de ses activités, l'Asloca Vaud fixe les cotisations et s'assure de son fonctionnement. En dehors des questions d'ordre financier, les débats concernant le FAJ au sein du comité permettent à ses membres d'évoquer les obstacles et difficultés de la défense juridique individuelle (coût des mandataires, longueur des procédures, recours à des expertises externes), mais aussi d'aborder des questions de fond concernant l'interprétation du droit et la façon dont celui-ci est appliqué par les tribunaux (analyse et critique d'arrêts rendus par les différentes cours compétentes en matière de baux et loyers). Dans ce contexte, il peut arriver que le comité décide de soutenir financièrement la conduite de litiges non couverts par le FAJ lorsqu'ils sont susceptibles de peser sur la jurisprudence<sup>1</sup>. Ainsi par exemple, à l'occasion d'un jugement du Tribunal des baux et loyers, qui remet en cause la condition de pénurie ouvrant la contestation du loyer initial, la majorité des membres du comité plaident en faveur d'un soutien de l'association cantonale pour porter l'affaire devant les instances supérieures. Romain Trottet, directeur de l'Intersections relève alors le risque « d'un changement de pratique » sur cette question sensible, sous l'effet de l'action soutenue des milieux propriétaires à ce sujet : « Si on laisse passer cela, la CVI va le publier dans les cahiers du bail et c'est sûr que nous allons l'entendre déjà au stade de la commission de conciliation »,

---

<sup>1</sup> « A droit au soutien du FAJ tout membre d'une section vaudoise ayant payé sa cotisation et affilié à l'Asloca Vaud depuis 3 mois au moins dès le moment où survient le litige. En cas de non-paiement de la cotisation en cours de procédure, la prise en charge des honoraires du mandataire est réservée. » Art. 4, Droit au FAJ et délai de carence, « Fonds d'appui judiciaire. Règlement », 8 mars 2017.

insiste-t-il auprès des membres du comité pour que celui-ci s'engage financièrement dans cette procédure de recours<sup>1</sup>.

Alors que les mandataires au Tribunal des baux (avocat·e·s ou juristes) s'impliquent peu dans les autres objets discutés au comité, ils interviennent massivement lorsque les échanges touchent directement les questions juridiques, qui sont centrales dans leur activité de défense individuelle au sein de l'association. Ces questions émergent dans le cadre d'une procédure de consultation, de l'évocation de situations à la commission de conciliation ou encore de discussions à propos de l'actualité judiciaire. Sur ces objets, les discussions entre juristes sont enjouées et parfois se prolongent à la fin des séances. Cet intérêt partagé pour la mise en commun des expériences auprès des locataires ou dans certaines procédures instituent alors le comité en vecteur de socialisation aux actions que mène l'association sur le terrain de la défense juridique. Plus largement encore, la référence fréquente à des cas individuels et aux enjeux liés à des affaires en cours dans l'arène judiciaire constitue pour les juristes du comité leur principale modalité d'intervention dans les débats relatifs aux prises de positions politiques de l'association. Alors même que la majorité des membres du comité considèrent de manière stricte la division du travail entre les sections locales (en charge de la défense individuelle) et la faîtière cantonale (sur qui pèse l'organisation de l'action collective), ces échanges attestent au contraire que des liens s'établissent entre ces deux domaines. Cela se manifeste dans la séquence d'observation ci-dessous. C'est dans le cadre de telles discussions qu'émergent une partie des revendications de l'association :

Lors du point consacré aux questions des sections, Catherine Pralong soulève le problème de l'absence de nom du propriétaire sur le bail à loyer. Elle dit avoir voulu en informer le secrétaire général de l'Asloca Suisse, mais celui-ci ne lui a pas répondu de manière satisfaisante, estimant que cela n'était pas prioritaire. Cette annonce provoque l'incompréhension de la part des juristes présents à cette séance du comité, qui évoquent le fait que cette absence complique quotidiennement le travail des consultant·e·s, de sorte qu'il faudrait pouvoir obtenir un formulaire de bail qui soit officiel. Nicole Wiebach, représentante de l'Asloca Suisse dans la commission fédérale du logement, évoque alors une discussion à ce propos avec le responsable de la division droit de l'Office fédéral du logement qui, selon ses termes, « tombait des nues » devant les pratiques si opaques des bailleurs en Suisse romande. Le président propose de recontacter l'Asloca Suisse afin d'activer des relais parlementaires à Berne susceptibles de faire évoluer la loi dans ce domaine. Sceptique à l'égard de cette proposition, Anne Baehler Bech explique qu'un changement de législation risque de conduire à dix ans de bataille. Elle propose donc de solliciter un rendez-vous avec la conseillère d'État en charge de logement, Béatrice Métraux également membre des Verts, afin d'engager une négociation avec

---

<sup>1</sup> Observation du 17 février 2016, comité cantonal.

les milieux immobiliers. Pour le président de la section de Morges, il faut médiatiser ce problème auquel sont confrontés les locataires. Au final, il est décidé que la secrétaire générale communique cette préoccupation à l'Asloca Suisse et demande un rendez-vous à Béatrice Métraux.

Observation du 16 décembre 2015, séance du comité de l'Asloca Vaud

Cet extrait permet finalement d'affiner notre analyse à propos de la manière dont le comité cantonal prend en charge la cause des locataires. En effet, si à travers la présentation des différentes activités de l'Asloca Vaud je constate d'abord une faible implication des représentants des sections locales dans les activités liées aux actions politiques *stricto sensu* de l'association (activités de lobbying, récolte de signature, interventions auprès des médias, promotion de la cause auprès d'autres organisations), il en reste pas moins que leur expérience commune dans la défense individuelle participe aussi à définir et délimiter la cause de l'association.

Ainsi, comme espace de socialisation, le comité favorise l'expression de préoccupations liées aux difficultés survenant dans les permanences des sections, et c'est sur cette base qu'émerge une discussion à propos des modalités d'action, voire la formulation de revendications, même si celles-ci paraissent de prime abord centrées sur des aspects relativement précis et techniques du droit du bail. Dans ce cas-ci, il s'agit du manque d'informations figurant sur les contrats de bail, qui impose alors aux mandataires d'effectuer des démarches administratives supplémentaires permettant de déposer une requête auprès de la commission de conciliation, une problématique finalement prise en charge par la secrétaire générale qui peut faire valoir le réseau d'interconnaissance lié à son engagement politique, en l'espèce ses liens avec la conseillère d'État en charge du logement au sein du gouvernement et qui est membre du même parti.

En définitive, l'implication différenciée des membres du comité dans les différents aspects traités lors de séances confirme la forte division du travail qui s'est instituée au sein de l'association entre les activités liées à son action politique et celles qui se centrent plus spécifiquement sur la défense individuelle. Même si les échanges, parfois nourris, concernant certaines questions proprement juridiques liées à l'application du droit du bail peuvent susciter une démarche politique, voire favoriser l'émergence de revendications soutenant la dimension collective de la cause des locataires, il reste l'existence d'un déséquilibre important au sein des instances dirigeantes de l'Asloca, qui se traduit par la délégation à un petit nombre de personnes de son action politique *stricto sensu*.

Ce déséquilibre s'objective encore plus clairement dans la manière dont sont réparties les ressources de l'association<sup>1</sup>. Considérant le budget du comité cantonal

---

<sup>1</sup> Les ressources financières de l'Asloca reposent uniquement sur les cotisations de ses membres. Les montants varient selon les sections locales de quelques francs. Pour la section de Lausanne, en

comparativement à celui dont disposent les sections locales, il ressort que les moyens alloués à l'action politique sont fort limités. La faîtière cantonale dispose d'un montant de 400'000 francs, la moitié étant reversée à l'Asloca Romande et à l'Asloca Suisse. Consacré aux activités associatives sur le plan cantonal, le solde est pour l'essentiel affecté à la rémunération de la secrétaire générale, aux indemnités prévues pour les membres du bureau, ainsi qu'au salaire des personnes en charge des fiches juridiques. En définitive, moins de 15% du budget de la structure cantonale est affecté aux activités politiques de l'Asloca (campagnes référendaires et de propagandes). A l'inverse, j'observe que la distribution des ressources s'est principalement réalisée en direction des services juridiques. Alors que le montant des cotisations a été multiplié par plus de sept depuis 1972, passant de 8 à 60 francs par année, les contributions des sections pour la faîtière cantonale n'ont quasiment pas évolué, puisqu'elles étaient de deux francs en 1976 (actuellement trois francs cinquante). Considérant le montant total d'une cotisation versée par un membre, peu de moyens sont finalement mobilisés pour les activités de l'association qui relèvent de son intervention politique, indice supplémentaire de l'importance de la défense juridique individuelle dans le fonctionnement associatif.

\* \* \*

Cette première immersion dans le quotidien du comité cantonal met en avant deux caractéristiques singulières du mode de fonctionnement et des dynamiques internes de l'Asloca Vaud. Au niveau structurel, j'observe que la faîtière cantonale est fortement dépendante des ressources militantes des sections locales qui, pour l'essentiel, sont affectées au financement des permanences juridiques. À cela s'ajoute le fait que cette activité s'est considérablement développée au fil des ans, conduisant à l'affaiblissement de la logique militante au profit d'une logique professionnelle affectant le profil des personnes – pour la plupart salariées par les sections – appelées à siéger dans les organes de la faîtière cantonale (bureau et comité). Ces deux aspects entraînent des conséquences importantes au niveau de l'action associative. La plus manifeste se traduit dans le fait que la faîtière cantonale

---

1970 la cotisation s'élève à 8 francs par année et aujourd'hui, elle est de 60 francs. L'augmentation des cotisations est de la compétence de l'Assemblée générale qui a, au fil des années, alloué ces nouvelles ressources aux activités relatives à la défense des membres dans l'arène judiciaire. C'est du moins ce qu'atteste l'évolution des montants consacrés au FAJ par les sections. Alors que le système assurantiel mis en place par l'Asloca Vaud en 1989 demande trois francs par membre aujourd'hui, chaque section reverse dix francs par membre. En parallèle de l'investissement en direction du FAJ, l'Asloca Vaud contribue financièrement à la FRL depuis sa constitution en 1972 par le versement d'un montant de 800 francs par année puis par une cotisation par membre qui augmente progressivement pour atteindre aujourd'hui la somme de 3.30 par membre. À partir de 2011, l'Asloca Vaud verse également un montant à l'Asloca Suisse d'abord un franc et depuis 2016 deux francs. Rapport d'activité et Budget d'exploitation de l'Asloca Vaud de 1972 à 2016.

rencontre d'importantes difficultés à mobiliser des ressources financières et militantes pour mener son action politique, en dépit des 43'000 membres dont elle peut se revendiquer. Ce phénomène s'observe tout d'abord dans le très faible niveau de participation des adhérents aux assemblées générales. Il se prolonge ensuite dans l'implication très distante des représentant·e·s des sections dans les tâches politiques de l'association, en particulier sur le terrain de la démocratie directe et des enjeux nationaux portés par l'Asloca suisse, mais aussi par rapport à ceux qui peuvent émerger de l'actualité politique ou des activités de représentation dans certains organes consultatifs. En revanche, fortement investis dans la défense individuelle, les salarié·e·s de l'association s'expriment davantage sur les questions juridiques directement associées à leur travail quotidien, les échanges au comité étant alors susceptibles, par un effet de montée en généralité, de faire émerger certaines revendications collectives. Il n'en reste pas moins que la division du travail que j'observe entre les sections et la faïtière cantonale se reproduit aussi au sein de ses organes de direction où se manifeste une forte délégation de l'action politique à un petit cercle de personnes. Loin de résulter simplement d'une logique organisationnelle liée aux contraintes auxquelles l'association a dû faire face depuis sa création, ce phénomène s'explique aussi plus largement par la diversité des modalités d'engagement dans l'association qui sont analysés dans la section suivante.

## **Section 2 : s'engager au sein du comité cantonal : rapport au politique et investissements différenciés**

Les dynamiques observées au sein du comité cantonal se caractérisent notamment par l'investissement différencié de ses membres, qui dépend de la manière dont ils·elles envisagent leur rôle au sein de cette instance. À la lumière des entretiens réalisés avec dix d'entre eux et elles, leurs conceptions apparaissent très hétérogènes. Elles s'expliquent à la fois par la place qu'ils·elles occupent dans l'association (salarié/non-salarié) et aussi plus largement par leur parcours biographique qui leur confère un certain rapport au politique<sup>1</sup>. Pour rendre compte

---

<sup>1</sup> Dans ce travail, en me basant sur les travaux de Sophie Mauger, je considère le rapport au politique dans son sens le plus large, incluant aussi bien le rapport à la politique que le rapport politique des individus au monde social. Le premier renvoie à « un univers spécialisé, dans lequel les concepts de parti, d'idéologie, d'élection ont une place déterminante ». Le deuxième est constitué du « rapport politique des individus au monde social, rapport qui englobe tout un ensemble de représentations qui débordent largement du champ politique strict : représentation des divisions sociales, des rapports de classe, des mécanismes de privation et de distribution, hiérarchisation des conflits, mais aussi manières d'être et de faire qui situent l'individu, lui assignent

de ces différences, dans cette section, je situe leur attitude à l'égard de l'association sur un continuum qui va d'un pôle « politisé » à un pôle « dépolitisé ».

D'abord, du côté du pôle le plus « politisé », je situe Anne Baehler Bech et Julien Vallon, tous deux membres du bureau. Leur parcours est marqué par une forte expérience de l'univers associatif et partisan. Contrairement aux autres, tous deux sont les seuls à occuper des fonctions à responsabilité au sein de l'association sans avoir de contacts directs avec les locataires. Envisageant d'abord l'action de l'association à travers le prisme de l'action politique institutionnelle et partisane, c'est dans cette perspective qu'il·elle se positionnent lorsqu'il s'agit d'agir ou de prendre des décisions au sein de l'association. À leur côté, se situent les « figures militantes » – Catherine Pralong, Michel Guenot, Claude Raynal ainsi que Nicole Wiebach, l'actuelle vice-présidente – pour qui l'univers politique est familier. Par son ampleur et sa durée, leur engagement au sein de l'association peut être qualifié de « vocationnel ». Il se fonde sur une conception des objectifs de l'Asloca qui repose encore sur la vision de la cause héritée des années 1970-80, période durant laquelle il et elles ont commencé à militer dans l'association. Toutefois, contrairement aux deux premiers·ères, ils·elles adoptent une posture plus méfiante à l'égard des partis politiques, tout en participant de manière assidue à l'ensemble des activités de l'association (autant dans les sections locales qu'au sein des instances dirigeantes).

Ensuite, pour plusieurs membres du comité cantonal, à l'instar de Chris Suter, Romain Trottet et César Montalto, je constate l'existence d'un rapport certes politisé à la défense des locataires, mais qui se construit d'abord au contact des cas individuels qu'ils rencontrent dans le cadre de leur activité salariée. C'est alors au nom d'une indignation morale qu'ils s'investissent dans les activités du comité, plus particulièrement dans celles qui relèvent de leurs compétences juridiques. Par conséquent, ils entretiennent un rapport ambivalent, à la fois impliqué et distant, par rapport aux activités et positions étiquetées comme « militantes » ou « partisans ».

Enfin, du côté du pôle le moins politisé, se situent certaines salariées des sections locales, dont Rebecca Devaud et Elsa Rivaz, pour qui l'univers politique et tout ce qui s'y rapporte est considéré avec distance, voire avec rejet. Ce rapport éloigné à la politique se traduit, pour l'une d'entre elle, par l'absence de « compétences militantes »<sup>1</sup> et par conséquent par un faible engagement au sein de l'association

---

une place politique, et qui, sans être obligatoirement l'expression consciente d'une prise de position, font politiquement sens aux yeux des autres et des institutions » (2000, 6).

<sup>1</sup> Les compétences militantes comprennent à la fois un ensemble de pratiques (savoir-faire) (organisation d'un stand, convaincre les passants de signer un texte d'initiative, rédiger un tract, un article ou une prise de position politique, capacité à évoluer dans les institutions politiques, activer un réseaux), mais aussi des connaissances (savoirs) sur les logiques du champ politique (connaissance des différents lieux de prise de décision, les procédures à suivre, les enjeux relatifs

dans des activités où celles-ci sont requises. Finalement, ces deux personnes envisagent leur rôle d'abord en fonction des postes salariés qu'elles occupent au sein des sections locales et ne participent que marginalement aux discussions et activités politiques du comité, voire même s'en désinvestissent totalement.

*« L'Asloca doit s'insérer dans les forces en présence » :  
prendre en charge l'intervention politique de l'Asloca Vaud*

Une première manière de se positionner au sein du comité cantonal est donc celle de Julien Vallon et d'Anne Baehler Bech qui conçoivent l'action de l'association d'abord sous le prisme de son intervention dans le champ politique à travers les liens entretenus avec les partis se situant à gauche de l'échiquier politique et qui siègent au Grand Conseil. Cette position s'exprime à l'occasion des séances du comité lorsqu'il s'agit d'établir la stratégie de l'association, mais elle est également évoquée lors des entretiens. Ainsi, pour Anne Baehler Bech, « dans la mesure où l'Asloca ne fait pas que de la défense individuelle », les relais parlementaires sont évidents et essentiels pour pouvoir intervenir à ce niveau. Affichant une position identique, Julien Vallon déplore même que les député·e·s ne soient pas plus nombreux·es au sein du comité, car cela permettrait à ses yeux de renforcer la force politique de l'association, qu'il juge actuellement défaillante :

Aujourd'hui le comité cantonal n'est pas du tout politisé. Et je pense qu'il devrait l'être un peu plus afin d'obtenir davantage de force au sein des parlements. Il y a des gens qui ont des sièges au Grand Conseil ou même au Conseil national qui auraient leur place dans une association de 40'000 membres comme la nôtre. Malheureusement, par sa structure actuelle, l'Asloca Vaud est une coquille vide et la participation de personnalités politiques aux milieux associatifs se fait principalement si c'est donnant-donnant.

Julien Vallon, entretien, octobre 2018

En effet, au moment de l'enquête, parmi les membres actif·ve·s dans les instances dirigeantes, seule Anne Baehler Bech est députée. Une position qu'elle juge indispensable au regard du profil de l'actuel président, très distant des partis :

Être députée me permet d'avoir une vue d'ensemble de la politique cantonale et plus particulièrement du logement. Une vision que je n'avais pas lorsque j'étais uniquement secrétaire générale. Aujourd'hui, heureusement que j'ai ce poste, parce que César Montalto lui ne fait pas de politique, contrairement à ses prédécesseurs comme Jean Jacques Schwaab, Pierre Chiffelle ou encore Anastase Demetriadès,

---

au fonctionnement du parlement) qui se déclinent différemment selon les associations ou organisations dans lesquelles les individus s'engagent.

bien qu'il n'était pas député, mais qui avait une bonne connaissance des enjeux politiques cantonaux.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2015

La conception qu'Anne Baehler Bech et Julien Vallon ont du rôle de l'association, ainsi que de leur place au sein du comité s'explique par leur parcours, qui contraste avec celui des salarié·e·s ou militant·e·s analysé·e·s jusqu'ici, puisque ce sont les seul·e·s à ne pas être entrés dans l'association par une activité de soutien juridique aux membres dans une section locale.

Anne Baehler Bech occupe une position particulière dans l'association, dans la mesure où elle occupe le poste de secrétaire générale depuis plus de trente ans. Elle est diplômée de science politique lorsqu'elle est engagée en 1986 par le comité cantonal. En parallèle de sa fonction, elle est durant de nombreuses années assessesseure au Tribunal des baux et loyers et participe également au comité de rédaction du *DAL*. Aujourd'hui, elle préside l'Asloca Romande et prend activement part au développement de l'Asloca Suisse comme membre du comité national. Bien qu'elle soit aujourd'hui la seule députée, son engagement dans la politique institutionnelle est progressif et ne coïncide pas directement avec le début de ses activités de salariée à l'Asloca. La trajectoire est en effet inverse, mais pas hasardeuse. Elle s'amorce au début des années 2000 lorsqu'elle est élue à l'Assemblée constituante sur une liste regroupant des représentant·e·s de diverses associations du canton, qui entendent faire valoir de manière indépendante la « parole de la société civile » dans le cadre de la révision constitutionnelle à côté de celle des partis politiques<sup>1</sup>. C'est à la suite de cette expérience qu'elle s'engage chez les Verts, puis est élue une première fois au Grand Conseil Vaudois en 2003, un mandat qu'elle occupe encore aujourd'hui.

L'engagement de Julien Vallon au sein de l'Asloca est en revanche plus récent. Il entre dans l'association en 2012 lorsqu'il est sollicité pour reprendre la présidence du comité local par Éric Voruz, personnalité politique et syndicale, ancien syndic de la ville et l'un des fondateurs de la section de Morges<sup>2</sup>. Bien qu'il dise ne rien connaître au droit du bail, c'est son engagement politique et son attachement à la cause des locataires, ainsi qu'à la vie associative, qui le convainquent de prendre ce poste :

---

<sup>1</sup> Après l'adoption d'un principe de révision totale de la Constitution cantonale de 1885 en 1998, une Assemblée constituante de 180 membres est élue en février 1999. Ces travaux aboutissent à un texte final en mai 2002 qui est approuvé en septembre 2002. Site officiel de l'État de Vaud, la constitution vaudoise. <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/base-legislative-vaudoise/constitution/>

<sup>2</sup> Éric Voruz est également conseiller national entre 2007 et 2015. Site officiel d'Éric Voruz <http://www.voruz.info/accueil.htm>.

Je suis entré par cooptation, lorsque Éric Voruz qui a fondé l'Asloca Morges m'a demandé si je ne souhaitais pas reprendre le poste de président alors vacant. Je n'étais pas au comité, ni actif au sein de l'association avant. En revanche, je suis au Parti socialiste et à ce moment-là j'étais élu au conseil communal. Il est venu vers moi non pas en fonction de mes compétences juridiques, mais plutôt dans l'idée d'avoir à la tête de l'Asloca Morges quelqu'un du PS. Cela faisait bien. Peut-être que je caricature, mais il y avait de cela. Et comme c'est un comité composé de personnes assez âgées sans grand dynamisme, il n'y avait pas d'autres candidats. C'est pour cela que les gens ont été d'accord. Ils ont vu que j'étais capable de mener une séance, de comprendre les enjeux derrière le fonctionnement d'une association. De mon côté, je ne savais pas trop où je mettais les pieds. Aujourd'hui encore, je ne suis pas au fait concernant le droit du bail. Bien entendu, je soutiens la cause défendue par l'Asloca. Je trouve l'activité de cette association importante et légitime, mais j'ai toujours eu surtout un intérêt pour l'action collective de la défense des locataires et pas pour l'action qui se fait auprès des membres individuellement parce que je ne connais rien en droit du bail.

Julien Vallon, entretien, octobre 2018

Si le profil de Julien Vallon contraste avec celui des autres membres du comité, sa présence s'explique en grande partie par les difficultés de recrutement que rencontrent les sections locales pour des fonctions reposant sur une logique « militante » alors en déclin. Son expérience associative et politique acquise à la fois dans son cadre familial et professionnel lui permet alors de trouver sa place au sein du comité. Il grandit en effet dans une famille où l'engagement politique semble être une évidence pour son père et sa mère, tous deux proches du PS et engagés dans le milieu syndical et associatif. Dès ses 18 ans, c'est assez « naturellement » qu'il entre au PS et qu'il s'engage dans sa commune de Morges, lorsqu'il y emménage :

Dès que j'ai eu 18 ans, j'ai tout de suite été au conseil général de ma commune. J'avais envie de m'intéresser à mon lieu de vie. Mon père a fait pas mal pour le développement de l'histoire du mouvement ouvrier et donc cette question des mobilisations collectives et de comment on s'organise, c'est quelque chose qui m'a toujours intéressé. Je l'ai toujours vu travailler pour l'AÉHMO [association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier]. Et ma mère était aussi membre de l'association professionnelle des travailleurs sociaux. Elle a participé à des groupes de travail pour les CCT [conventions collectives de travail] ; donc elle avait beaucoup de séances de commission, d'activités, etc. [...] Alors, lorsque je suis arrivé à Morges je voulais m'engager. Et mes parents ont toujours fait des dons au Parti socialiste et moi je n'ai pas vraiment réfléchi et je me suis engagé là.

Julien Vallon, entretien, octobre 2018

Actuellement, Julien Vallon travaille comme assistant social au sein d'une antenne genevoise du Centre social protestant (CSP), une structure associative et

carritative inspirée d'un « christianisme de gauche », largement professionnalisée (mais qui compte aussi des bénévoles) et intervenant dans l'action sociale grâce à des subventions. Sa trajectoire confère à ses yeux un sens politique à son engagement et le prédispose tout particulièrement à s'investir dans les activités organisées par les instances cantonales ou nationales. Elle l'amène aussi à prendre en charge l'animation de la section locale, ainsi que les questions organisationnelles auxquelles se confronte l'association à partir de 2015, lorsque le comité initie une réforme profonde de la structure associative.

Le rapport familial qu'entretiennent Anne Baehler Bech et Julien Vallon à l'univers politique et aux logiques institutionnelles, ainsi que le réseau partisan dans lequel elle·il sont inséré·e·s sont susceptibles d'engendrer des rapports conflictuels avec les autres membres lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant l'intervention de l'association sur le plan politique. Par exemple, Julien Vallon s'insurge à plusieurs reprises contre ce qu'il juge être une « absence de compréhension de ce qu'est l'action collective », notamment lorsque les membres du bureau n'envisagent pas d'attribuer des ressources à la campagne cantonale autour de l'initiative populaire de l'Asloca Suisse :

Au bureau, je suis devenu une ou deux fois à la charge en disant qu'il faudrait qu'on soit proactif en proposant par exemple quelqu'un qui se charge de la coordination d'une campagne. Les membres du bureau me répondent que de toute manière cette initiative populaire ne nous amène rien sur le canton, que pour les Vaudois, c'est pas une grande révolution et en plus ils pensent qu'on va la perdre ! Et moi je dis bien : « On s'en fiche, c'est l'occasion de parler de nous ! » Et surtout c'est l'occasion de prendre les ressources de l'ASLOCA Suisse. Nous avons tous mis de l'argent dans cette campagne. En plus, on n'a rien besoin de créer, on doit coordonner, diffuser, faire des débats dans des régions. Bref, c'est des actions simples, mais qui prennent du temps. Au final, c'est l'initiative populaire des locataires et donc il faudrait quelqu'un d'engagé par l'ASLOCA qui prenne le lead de cette coordination. Et donc j'essaye de leur expliquer que c'est un moyen de communication. Et donc j'arrive gentiment à les convaincre, mais pour eux c'est dans longtemps.

Julien Vallon, entretien, octobre 2018

En ce qui concerne Anne Baehler Bech, c'est plutôt lorsqu'il s'agit d'intervenir auprès d'autres acteur·ice·s du champ politique qu'elle se trouve dans une situation ambivalente par rapport aux autres membres de l'association. D'un côté, elle jouit d'une forte légitimité, notamment par la connaissance fine qu'elle a du champ politique vaudois et de ses enjeux internes. De l'autre, son statut de députée et sa connivence notamment avec Béatrice Métraux, la conseillère d'État en charge du logement, fait parfois l'objet de critiques et d'une certaine méfiance de la part des autres membres du comité, tous·tes distant·e·s des partis politiques et peu au fait de la politique suivie par le gouvernement vaudois. Cependant, son statut de

secrétaire générale l'amène à prendre elle-même en charge une part importante des activités politiques du comité cantonal, de sorte que c'est à elle que revient principalement la tâche d'assurer la présence de l'Asloca dans le champ politique, soit par ses interventions dans les instances de concertation, soit en entretenant le dialogue avec les partis politiques, soit encore à travers la rédaction des communiqués de presse destinés à rendre publique l'action politique de l'association.

*Les figures militantes : des séances du comité à l'animation  
des sections*

Au côté d'un profil plutôt « partisan », j'identifie un profil que je peux qualifier ici de « militant », en se référant aux travaux de Cécile Péchu qui souligne cette différenciation à partir de la notion de champ (Péchu, 2006) : alors que dans le champ partisan la recherche de l'autorité politique légitime constitue l'*illusio* par excellence, celle-ci constitue une figure repoussoir dans le champ militant. Ainsi, elle analyse à partir de la genèse des mobilisations pour un « Droit au logement » un processus d'autonomisation d'un champ militant dans lequel les identités politiques se forment en opposition au système partisan par rejet du principe de délégation et de la professionnalisation politique (Péchu, 2001). Cette opposition se retrouve dans les entretiens et les attitudes de quelques-unes « des figures militantes » comme Michel Guenot et Catherine Pralong, dont le parcours et les modalités d'engagement ont déjà été évoqués auparavant. Tous deux ont un rapport familier à l'univers politique, mais appartiennent d'abord au « champ militant », comme en atteste leur position parfois méfiante à l'égard des partis politiques et des logiques institutionnelles, ainsi qu'à la forme des engagements qui y prévalent. Leur manière commune de concevoir la cause de l'association – centrée sur l'articulation entre la défense individuelle et collective des membres, ainsi que sur l'éducation des locataires à leurs droits – traduit l'existence d'un système de représentations de l'action associative qui s'est construit « par façonnage organisationnel », dans un contexte où l'association se caractérisait par la logique de fonctionnement « militante » présentée au chapitre précédent (Sawicki et Siméant, 2009). Cette attitude se manifeste d'abord dans le temps consacré à l'association dans des postes à responsabilités, comme Catherine Pralong à Vevey ou encore Michel Guenot qui préside le FAJ, parallèlement aux consultations bénévoles ou à l'exercice d'une fonction d'assesseur en commission de conciliation. Par ailleurs, de par leurs compétences militantes (acquises au fil de leur parcours), ce sont également ces personnes qui portent les quelques activités politiques menées dans les sections locales, comme l'atteste leur présence assidue lors de la récolte de signatures ou encore dans les Assemblées générales de l'Asloca Suisse.

Cette modalité d'engagement en faveur de l'association est d'ailleurs vécue sous le registre de l'évidence par Catherine Pralong :

Je porte beaucoup, mais comme le faisaient tous les présidents avant. Nous étions engagés à fond ! Nous faisons tout à fond ! C'était le cas de Claude à Yverdon, d'Antonella à Montreux. À l'époque, on s'engageait pour la vie (rires)(rires). Alors que maintenant, les consultants... voilà... Je ne dis pas qu'ils ne sont pas engagés, mais ils font leur boulot. C'est normal, ce sont des professionnels. On ne peut pas trop leur demander. Je pense que je suis une des dernières consultantes dans ce genre qui existe. Je pense toujours à l'Asloca et aux locataires dans leur ensemble à travers les cas que je rencontre. Les consultants professionnels ont plutôt tendance à se demander s'il y a déjà une jurisprudence en faveur des locataires, et sinon tant pis. Ils n'ont pas ce réflexe : « Ok, on va créer une jurisprudence parce que c'est injuste » ou alors « on va en parler au comité cantonal ». Nous étions à l'époque prêts à tout bousculer pour voir une loi changer ! On ne cherchait pas la solution dans les livres. S'il y avait une règle qui nous semblait injuste, nous nous demandions d'abord comment la changer.

Catherine Pralong, entretien, mars 2017

Cet extrait souligne la différence de conception qu'elle perçoit entre son engagement auprès des locataires et celui des autres salarié·e·s. Contrairement aux « professionnel·les », sa présence au sein du comité s'articule avec le travail qu'elle réalise auprès des membres. Par les différentes places qu'elle occupe au sein de l'association, les cas individuels sont appréhendés au prisme de l'action politique et de leur prolongement possible, une fois pris en charge par les membres du comité cantonal.

Cette conception militante se manifeste également chez Michel Guenot. Revenant sur ce qui l'anime dans son engagement de longue date, il en souligne la dimension « idéologique » ou plus précisément le contenu militant et protestataire selon un cadrage reprenant celui des débuts de l'association à propos du logement, considéré comme un « droit » plutôt que comme une « marchandise » :

La question la plus fondamentale à mon avis est de savoir si le logement est un bien social ou pas. Est-ce qu'il y a un intérêt général à avoir des logements pour tous ? Comment est-ce qu'on place cela dans l'intérêt général ? Est-ce qu'on sort cette question du logement, on en fait une priorité et on met les moyens pour que ça reste quelque chose d'accessible et que cela soit un bien fondamental pour tous ou pas ? Alors, si on estime que le logement est un bien économique comme un autre, alors là il n'y a plus aucun droit et on sort complètement d'une volonté de protection des locataires. Jean Queloz le dit dans ce texte [préface d'un texte sur les loyers abusifs]. C'est un discours qui est tenu à la fois sur la question du logement, mais aussi sur la rémunération du travail, et ce depuis le début du siècle et même avant. Donc cela a toujours été cette même tension dans la vie politique et économique. Alors le combat de l'Asloca se situera toujours là-dedans, c'est une vraie lutte, un vrai combat

avec des valeurs qu'on défend au sein du comité, auprès des membres dans les permanences et que finalement on a construites au fil de notre action et pour lesquelles je me suis toujours battu.

Michel Guenot, entretien, mars 2013

Bien qu'elle ne soit pas de la même génération militante<sup>1</sup>, les modalités d'engagement de Nicole Wiebach, avocate indépendante et actuelle vice-présidente, sont similaires sur de nombreux points avec celles de Michel Guenot et de Catherine Pralong. C'est au début des années 1980, en s'installant à Vevey, qu'elle rencontre le responsable de la section, qui la sollicite pour dispenser des consultations bénévoles :

J'ai toujours été de gauche. C'est aussi pour cela que j'ai toujours voulu faire quelque chose dans ce sens lorsque je suis arrivée en Suisse romande. Je me suis installée à Vevey et je me suis impliquée dans quelques associations locales. Dans ce cadre, j'ai rencontré Bernard Schneider qui, lui, était à l'époque président de la section de Vevey. J'étais étudiante en droit et il m'a dit 'viens faire les consultations'. J'ai commencé, je devais avoir 22 ans.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Déjà engagée dans le mouvement associatif à Zurich à la fin des années 1970, elle s'investit rapidement dans les milieux militants lausannois, d'abord à l'Université au sein d'Unibrèche – groupe étudiant issu de la Ligue marxiste révolutionnaire –, et puis au sein des JPV. Depuis, elle consacre sa carrière professionnelle d'avocate à la défense « de la partie faible », essentiellement les locataires, mais aussi les salarié·e·s. En ce sens, son engagement évoque celui des *cause lawyers*, dont j'ai décrit les principales singularités dans le chapitre précédant. En effet, depuis qu'elle est entrée dans l'association, Nicole Wiebach conseille chaque semaine des locataires lors des permanences du soir de sa section. Par ailleurs, elle travaille plus de soixante heures par semaine sur ses propres dossiers, allant jusqu'à défendre parfois les locataires gratuitement :

J'aime ce que je fais. Après, il faut que j'arrive à mettre un peu le frein à main parce que je fatigue. J'ai 56 ans et voilà. On a plus la même forme [...] et je sais qu'il faudra que je lève le pied bientôt. Sauf que si on me confie un dossier, je n'arrive à ne pas dire non quand c'est du bail à loyer. Le reste, je fais un grand tir. Mais le bail à loyer j'aime bien cela et je trouve qu'il y a tellement d'abus du côté des bailleurs

---

<sup>1</sup> Ici au sens de « cohortes d'adhésion », c'est-à-dire en fonction de la date d'adhésion au sein de l'association et pas en fonction de leur âge. Sur cette question, je suis Cécile Péchu lorsqu'elle avance que la prise en considération des différentes générations militantes introduit le temps dans l'analyse, une dimension nécessaire à la compréhension des dynamiques internes d'un collectif (Péchu, 2001, 75).

qu'il y a toujours quelque chose à faire, même si tu n'obtiens pas exactement ce que tu veux.

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

Enfin, en plus de sa participation au sein du bureau comme vice-présidente, elle représente l'Association suisse au sein de la commission fédérale du logement et s'engage dans les activités ponctuelles organisées par sa section locale.

Finalement ce sont sur ces figures militantes que repose une grande partie du travail non rémunéré qu'il faut effectuer lorsqu'il s'agit d'organiser un stand de signatures, participer aux séances des différentes instances de l'association ou encore d'animer les activités menées au sein des sections locales. Bien qu'ils·elles se chargent avec cœur de l'organisation de ces différentes tâches, le manque de participation des autres membres, dont les salarié·e·s, finit par affaiblir leur enthousiasme. Cela se traduit dans un discours (et sans doute aussi quelques tensions) par lequel ils·elles déplorent les transformations à l'œuvre à l'Asloca et plus largement dans le monde associatif, comme le souligne Nicole Wiebach :

Nous avons longtemps fonctionné avec le bénévolat, mais je crois que nous n'échappons pas à ce dont d'autres associations se plaignent : le bénévolat est mort et finalement, c'est toujours les mêmes qui font la tournée !

Nicole Wiebach, entretien, juin 2017

*« Je suis apolitique » : investissements contrastés dans les activités du comité cantonal*

Au côté de ces personnes qui, par leur degré de politisation, s'investissent dans les activités du comité cantonal liées à son intervention dans l'espace public et politique, d'autres membres ont une conception plus restrictive de leur rôle au sein des instances dirigeantes. Cette conception s'exprime d'abord dans une attitude de rejet de la politique « politicienne » et de mise à distance des enjeux qui ne relèvent pas strictement de la défense des locataires. C'est notamment le cas de César Montalto, président de l'association et donc du comité cantonal depuis 2011, qui se déclare « apolitique » et ne souhaite en aucun cas être affilié à un parti politique :

Lorsque j'ai été nommé à la tête de l'Asloca Vaud en 2010, un journaliste voulait me faire dire que j'étais socialiste. Et moi je lui répondais : « Mais je ne fais pas de politique. Je partage des idées de gauche et certainement des idées et des convictions qui sont défendues par la droite ! Et lui me répondait : « Mais quand même, quand on défend les locataires on est à gauche ! » Et moi j'ai insisté : « Je ne fais pas de politique ! ». Donc quand je dis que je suis apolitique, j'ai plutôt tendance à vouloir défendre la veuve et l'orphelin ! Pour moi c'est une position juridique ! Lorsque vous avez un combat à faire, je préfère défendre les petits que les grands ! Par

ailleurs, je suis pour l'ouverture des shops le week-end parce que je trouve que c'est utile à tout le monde, ce n'est pas une idée qui est partagée par les socialistes. Donc pour vous dire que je suis assez neutre à ce niveau-là.

César Montalto, entretien, décembre 2013

Tout en revendiquant ce qu'il appelle « une position juridique », à partir de laquelle il a une pratique engagée de l'exercice du métier d'avocat, il se défend d'avoir une position politique qui est pour lui associée à une posture idéologique, définie selon une appartenance partisane. Son rapport au politique contraste, du reste, avec celui de certains de ses prédécesseurs, souvent membres du PS, qui ont parfois connu une carrière politique d'envergure au niveau cantonal et fédéral. C'est notamment le cas, nous l'avons vu, de Pierre Chiffelle et de Jean Jacques Schwab, qui ont tous deux occupé la fonction de Conseiller d'État – respectivement de 2002 à 2004 et de 1994 à 1998 – et de conseiller national de 1995 à 2002 pour le premier et de 1999 à 2003 pour le second. Sans avoir assumé des mandats importants, Jacques Micheli et Anastase Demetriadès étaient également membre du PS.

En outre, à l'exception d'Anastase Demetriadès, les présidents sont tous issus de professions juridiques. Ainsi, l'accès à cette fonction de président de l'association cantonale n'est pas le fruit du hasard, mais traduit fortement l'importance du droit et donc de la façon dont la maîtrise des contenus juridiques s'articule à des carrières au carrefour d'engagements partisans et associatifs (*cf.* Tableau 25).

Tableau 25 : Présidents de l'Asloca Vaud de 1972 à 2019.

Prénom, nom	Mandat	Profession
Claude Charpié	1972 - 1978	Juriste
Jacques Micheli	1978 - 1985	Avocat
Michel Guenot	1985 - 1991	Greffier
Pierre Chiffelle	1991 - 1995	Avocat
Anastase Demetriadès	1995 - 2000	Flûtiste et professeur de musique
Jean Jacques Schwaab	2000 - 2009	Avocat
César Montalto	2009 -	Avocat

C'est d'abord dans la section de la Broye que l'actuel président, César Montalto débute son engagement au sein de l'association. À la fin de ses études de droit, il est à la recherche d'une expérience pratique dans l'attente et la perspective d'entamer un stage d'avocat. Il dispense alors des consultations juridiques auprès des locataires tout en prenant quelques responsabilités au sein de la section locale. Il est ensuite engagé comme stagiaire dans l'étude de Jean Jacques Schwaab, alors encore président de l'Asloca Vaud, qui le sollicite pour le remplacer lorsqu'il quitte cette fonction en 2010. On le voit, c'est plutôt en raison de ses compétences

professionnelles, qui plus est acquises auprès d'une personnalité de premier plan dans l'action politique en faveur des locataires qu'il accède, par cooptation de son mentor, à la fonction présidentielle.

Je remarque également une mise à distance de la politique chez Chris Suter et Romain Trottet, qui constitue sans doute pour eux un moyen de revendiquer une posture « professionnelle » plutôt que « militante » au sein de l'association. Pour Romain Trottet, directeur de l'Intersections, la politique évoque une perte d'indépendance :

La politique et les partis, c'est quelque chose qui ne m'intéresse pas du tout et qui ne m'attire vraiment pas ! J'ai envie de pouvoir penser ce que je veux et pas de devoir suivre une ligne. Donc la politique m'intéresse dans ce que je peux lire au quotidien ou ce qui me touche en tant que citoyen.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

La position de Chris Suter, président de la section de Montreux, va également dans le même sens et atteste plus largement la présence d'une hétérogénéité des positionnements idéologiques au sein du comité, qui contraste ici encore avec l'image très politisée de ses figures dirigeantes, au niveau romand et suisse :

Je trouve que faire bouger les choses, c'est important. Maintenant, la politique en tant que telle, ou en tout cas la politique politicienne, ça m'intéresse pas trop. Je trouve bien que les gens soient engagés au niveau politique. C'est bien d'avoir des gens au niveau cantonal ou dans des conseils municipaux. C'est utile pour faire passer des messages, mais là, il faut avoir un certain tempérament pour ça et j'ai un tempérament hors parti. De temps en temps, je suis très conscient que dans certains cas l'Asloca sera plus soutenue par la gauche que par d'autres partis, mais ceci dit, dans le cas de la LPPPL, il y a eu aussi un très bon appui du PDC. Notamment lors de l'organisation d'un stand, j'ai rencontré des personnes qui défendaient une loi qu'ils estimaient juste et correcte. Je sais que les soutiens de l'Asloca se situent plutôt à gauche, mais personnellement je ne partage pas toutes les idées de la gauche.

Chris Suter, entretien, avril 2017

Ainsi, cette tendance à se positionner négativement face aux partis politiques renvoie à une volonté de se démarquer des affinités politiques auxquelles l'Asloca est publiquement rattachée. Bien qu'ils se défendent de toute logique partisane, cela ne signifie pas pour autant qu'ils entretiennent un rapport strictement professionnel à leur rôle au sein de l'association. En me fondant sur les travaux de Camille Hamidi à propos des processus de politisation à l'œuvre dans le contexte associatif, il apparaît en effet que ces personnes nourrissent une attitude que l'on peut aussi qualifier de « politique » lorsqu'ils évoquent la défense des locataires et leur expérience du conseil juridique aux membres comme expression d'une « exigence de justice » et « traduction d'un conflit social », deux outils de « repérage du

politique » identifiables dans les discours et qui se rapporte à la référence : « de principes généraux devant régir une société et la reconnaissance de la dimension conflictuelle adoptée (au sens où le locuteur admet l'existence de clivages sur la question en jeu et non pas au sens où il mobiliserait nécessairement un registre discursif, revendicatif ou contestataire) » (Hamidi, 2006, 10). Ainsi, dans leur cas, ce n'est pas tant le comité cantonal qui fonctionne comme une instance de socialisation politique (Darmon et Bargel, 2017), mais bien davantage les services de consultation juridique où la confrontation quotidienne des salarié·e·s aux problèmes des locataires contribue à réactiver des dispositions critiques acquises dans d'autres contextes. C'est notamment le cas de Romain Trottet, qui fait état d'une famille politisée à gauche et dont le travail quotidien vient nourrir un sentiment d'indignation à l'encontre des pratiques des milieux immobiliers :

Marie : Est-ce que cela vous a changé de travailler ici à l'Asloca ? Disons, au niveau de vos convictions ?

Romain Trottet : Oui et non ! Ça n'a pas tellement changé mes convictions politiques, parce que je dirais que je n'ai pas tellement de convictions. En revanche, j'ai une vision beaucoup plus cynique des rapports entre les gens. C'est parce que nous sommes confrontés à des agissements qui sont d'une violence extrême ! C'est donc certaines pratiques qui me révoltent vraiment ! Je savais que d'une manière générale les gens ne sont toujours pas très aimables les uns avec les autres, mais je ne pensais pas à ce point. J'ai été face à des situations vraiment difficiles à avaler ! Il y a eu des cas où j'ai mis des mois à me sortir des affaires de la tête, tellement j'étais révolté !

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Bien qu'il se déclare « apolitique » lors de nos interactions, les situations auxquelles il est confronté l'amènent à produire un discours faisant appel à des principes généraux et une vision des rapports entre locataires et propriétaire qui dépasse la singularité des cas rencontrés, indicateur pour certains auteurs, dont William Gramson, d'un mécanisme de « politisation » (Aït-Aoudia, Bennani-Chraïbi et Contamin, 2011, 14)<sup>1</sup>. Selon ses propres termes, les difficultés des locataires sont le produit « d'une grosse économie » contre « des petits particuliers qui peinent à joindre les deux bouts ». Cette socialisation politique « par » l'engagement (Darmon et Bargel, 2017) est également présente dans le parcours de César Montalto qui, au-delà de l'indignation, exprime sa volonté de transformer le droit en vigueur. C'est

---

<sup>1</sup> Pour William Gamson, le passage entre le singulier et le collectif est indicateur de politisation. Il existe trois composantes des cadres de l'action collective : l'injustice ; l'agency ; l'identity : et qui permettent de mettre l'accent sur « l'existence d'un sentiment d'injustice, donc sur une dénaturalisation de la situation, sur une vision conflictuelle du monde et sur une désingularisation de la cause » (Hamidi, 2006, 10). Pour une synthèse éclairante sur les travaux relatifs à la politisation des individus, voir (Aït-Aoudia, Bennani-Chraïbi et Contamin, 2011).

ainsi qu'il est amené à formuler des revendications qu'il construit à partir de situations rencontrées dans sa pratique d'avocat et qui entrent en résonance avec son propre parcours de vie :

Lorsque j'ai été nommé président, j'ai évoqué dans mon discours deux thèmes qui me tenaient à cœur. Premièrement, la mise sur pied d'un contrat de conciergerie pour les concierges qui ont un statut mixte et qui ne bénéficient à mon avis pas de bonnes conditions. Pourquoi ce thème me tient à cœur ? Parce que mes parents ont été concierges pendant pratiquement vingt ans. Ensuite, le deuxième thème qui me touche concerne les expulsions de locataires. Je souhaite qu'on institutionnalise une période pendant laquelle on n'expulse personne comme c'est le cas en France. Je me rends compte, par ma pratique, que les communes qui ont l'obligation d'héberger leurs propres administrés n'ont pas de logements de secours disponibles. J'ai été confronté à quelques cas d'expulsions où les personnes finissent à l'hôtel. Je trouve qu'il y a vraiment quelque chose à faire à ce niveau-là. Et c'est pour moi un sujet d'actualité dans la mesure où nous sommes dans une grave période de pénurie et lorsqu'aujourd'hui un locataire se fait expulser, il ne retrouve plus de logement.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2013

Ressource cognitive, le droit constitue ici un point d'appui permettant aux personnes confrontées aux difficultés des locataires, selon la formule de Felstiner, Abel et Sarat, de nommer un grief, identifier des responsables et enfin revendiquer un changement (Felstiner, Abel et Sarat, 1991). En dépit de la distance affichée à l'égard des partis politiques, ces dispositions à l'indignation favorisent parfois l'expression d'une revendication politique et peuvent se traduire par une confiance accordée aux institutions et au droit comme vecteurs d'amélioration de la condition des locataires. Ainsi, bien qu'il ne se revendique pas d'une position partisane, César Montalto reconnaît le fait que, selon ses propres termes, « pour pouvoir aider les locataires, il faut qu'on puisse avoir les outils juridiques favorables ». Il en résulte pour lui que l'action de l'Asloca sur le plan politique constitue une évidence :

Le combat des locataires se fait pour moi de deux manières. D'abord, au niveau politique, nous pouvons intervenir directement sur les lois par la voie parlementaire. Si nous sommes dans une position minoritaire, nous devons mobiliser les instruments comme l'initiative populaire ou le référendum. C'est notamment ce que nous avons fait pour maintenir la gratuité du Tribunal des baux et loyers en 2011, qui est le seul moyen qui permet aux locataires de faire valoir leurs droits sans prendre de risque financier trop important. Ensuite, nous pouvons intervenir par la jurisprudence en faisant pencher les tribunaux dans un sens ou un autre. Nous y sommes parfois parvenus, mais cela reste difficile.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2013

Cependant, cette action passe en premier lieu par des interventions au niveau institutionnel, dans l'arène parlementaire et référendaire, à l'exclusion d'autres

formes perçues comme moins conventionnelles. Évoquant une manifestation organisée par un collectif *ad hoc* en septembre 2012 pour défendre un « droit à la ville », il exprime sa réserve à l'encontre d'une modalité d'action jugée étrangère à la stratégie de l'association :

Dans l'ensemble il faut que l'Asloca ait une certaine crédibilité lorsqu'elle intervient auprès des politiques. C'est pourquoi, par exemple, cette manifestation ne correspond pas à la manière d'agir de l'Asloca.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2013

Cette conception est également partagée par Romain Trottet lorsqu'il s'exprime à propos des moyens à mettre en œuvre pour défendre les intérêts plus généraux des locataires :

Je pense qu'il faut que nous agissions pour introduire des lois qui protègent encore mieux les locataires, mais il faut faire du lobbying au Grand Conseil. Il ne faut pas aller défiler à la Cité<sup>1</sup>.

Romain Trottet, entretien, septembre 2013

Ainsi, par la place qu'ils·elles accordent au droit « dans la définition des termes et la modalité de leurs luttes », ces juristes « attestent leur confiance envers cette institution comme levier de changement social dans un État revendiquant une légitimité de type rationnel légal » (Revillard, 2009, 346). Dans le même temps, étant d'abord associée à la défense individuelle des membres, cette conception du rôle politique de l'Asloca ne va pas de soi et s'acquière au fil de l'engagement, comme en témoigne César Montalto qui envisage différemment la cause de l'association depuis qu'il est membre du comité cantonal :

Je me rends compte, depuis que je suis dans le comité cantonal, à quel point c'est important d'être présent sur le plan politique. Vous pouvez avoir les meilleurs consultants au monde, les meilleurs avocats ; si vous n'avez pas le système législatif qui va avec vous, vous ne pouvez pas défendre vos locataires ! Et nous ne nous rendons pas toujours compte des effets de l'action politique de l'association. Par exemple, si l'Asloca ne s'était pas battue, nous n'aurions plus de législation qui protège le parc locatif. Cela implique qu'un propriétaire peut faire tous les travaux qu'il veut dans son appartement et vous pouvez passer d'un appartement modeste à un duplexe de luxe. Ce sont des éléments que les consultants qui aident tous les jours les locataires ne voient pas forcément.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2013

---

<sup>1</sup> Nom d'un quartier historique de la ville de Lausanne où siège notamment le gouvernement cantonal.

En définitive, les profils tels que ceux de César Montalto, Romain Trottet et Chris Suter entraînent un investissement contrasté dans les activités du comité cantonal. D'un côté, ils manifestent un engagement significatif dans les tâches organisationnelles et celles qui relèvent de la défense juridique, c'est-à-dire dans deux domaines particulièrement ajustés à leurs compétences et à leur fonction au sein des sections. De l'autre, ils délèguent les activités qui concernent l'intervention politique de l'association aux personnes dont la raison d'être au sein de l'association est plus directement indexée à un profil politique et militant. Cette conception de leur rôle au sein de l'association renforce alors la division du travail associatif déjà lisible dans la structure de l'organisation entre une action menée dans l'arène politique d'un côté et celle introduite dans l'arène judiciaire de l'autre.

*« La politique, ça me gonfle », mise à distance des enjeux collectifs de l'action associative.*

Le dernier cas de figure se situe du côté d'un pôle que l'on peut qualifier de « dépolitisé ». En effet, plusieurs membres du comité affichent une distance au politique qui se traduit aussi bien par des compétences limitées vis-à-vis de l'action politique institutionnelle menée par l'association que par un désengagement total par rapport aux activités qui relèvent de la conception « militante » qui s'y manifeste sous diverses formes. C'est le cas de Rebecca Devaud et Elsa Rivaz qui, à côté de leur poste salarié au sein de l'association, sont respectivement présidente et secrétaire générale de la section de Lausanne. Bien qu'elles participent aux comités de section et soient impliquées dans le comité cantonal, elles expriment une forte distance à l'égard de cette activité de prise en charge des dimensions collectives (et donc politiques) de l'association. Pour Rebecca Devaud en charge de l'administration du FAJ, au même titre d'ailleurs que pour Romain Trottet, « le monde politique » est un milieu repoussoir dont elle se méfie :

Rebecca Devaud : Je n'ai aucune affinité avec le monde politique. Cela ne m'intéresse pas du tout. Donc c'est bien et il faut qu'il y en ait, mais moi cela ne m'intéresse pas !

Marie : Qu'est-ce qui ne te plaît pas ?

Rebecca Devaud : Ce n'est pas franc ! C'est je te donne un peu contre un peu et ce n'est pas ma manière de fonctionner... c'est d'ailleurs pour cela que je suis indépendante !

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

Bien qu'investie dans les activités de l'association, y compris celles qui requièrent certaines des compétences organisationnelles, comme la tenue d'un stand pour la

récolte de signatures, Rebecca Devaud manifeste en revanche sa difficulté à se positionner sur les enjeux qui structurent la défense individuelle des locataires :

Marie : Est-ce que pour toi le droit du bail, c'est un bon outil pour défendre les locataires ?

Rebecca Devaud : Il n'y a pas trente-six mille solutions, soit c'est l'État qui fait une surveillance des loyers, soit il faut que le droit permette aux gens d'agir ! Est-ce que c'est bien ou pas bien ! Alors ça !

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

Par ailleurs, dans le cadre des séances du comité, Rebecca Devaud, à l'instar des autres membres du comité plus distants de l'univers politique, éprouve aussi des difficultés à identifier les différents acteurs du champ politique et leur position dans les institutions, ainsi qu'à comprendre les enjeux sous-jacents à certaines stratégies. Sa critique à l'encontre du « monde politique » traduit sans doute une compétence politique limitée, cette notion étant entendue ici dans le double sens de capacité technique (aptitude à maîtriser le corpus de connaissances nécessaires pour comprendre le « jeu politique ») et de « compétence statutaire » (fondée sur la légitimité qu'un individu ressent à se prononcer sur les questions relevant de cet univers spécifique qu'est le champ politique) (Bourdieu, 1979). Une logique analogue de mise à distance et même de rejet du politique se retrouve également chez Elsa Rivaz, lorsqu'elle affirme : « La politique, ça me gonfle ! Je ne suis pas intéressée et il faut laisser ça aux gens qui aiment cela, qui savent et qui sont politiciens ». Cette attitude repose chez elle sur l'absence totale de socialisation politique<sup>1</sup> au sein du cadre familial, qui s'est poursuivie dans la suite de son parcours, Elsa Rivaz ne faisant à aucun moment état d'une expérience politique ou d'un lien particulier avec cet univers, renonçant d'ailleurs à un poste au sein d'un syndicat avant son engagement à l'Asloca, lorsqu'elle prit conscience de l'implication militante de ce type de travail lors de l'entretien d'embauche.

La présence de Rebecca Devaud et de Elsa Rivaz au sein du comité s'explique en premier lieu par leur emploi salarié au sein des sections locales et donc par les rétributions matérielles que l'association permet de procurer à ces juristes dont le profil est spécifique par rapport au marché des professions juridiques. Ainsi, comme déjà évoqué, Elsa Rivaz reprend la fonction de secrétaire générale de la section de Lausanne parallèlement à son poste de consultante à l'Asloca Intersections. Rebecca Devaud, quant à elle, est juriste indépendante avant d'être salariée par le FAJ à mi-temps. En parallèle du droit du bail, elle défend surtout des dossiers dans le domaine du droit administratif (circulation routière ou encore

---

<sup>1</sup> La socialisation politique est un processus par lequel la société construite transforme les individus et « qui se traduit par des pratiques et des représentations dans le domaine politique » (Darmon et Bargel, 2017).

migration). Son parcours professionnel recoupe, sous plusieurs aspects celui des autres salarié·e·s des sections locales. Après un CFC d'employée de commerce, elle décide à 30 ans d'entreprendre des études de droit. Pour financer ses études, elle prend un poste de secrétaire dans une étude proche de l'association et dans laquelle de nombreux dossiers relèvent du droit du bail. Dans ce contexte, elle conseille d'abord bénévolement les locataires lors des permanences, puis devient mandataire au Tribunal des baux. Après avoir renoncé au barreau, elle poursuit son activité comme juriste indépendante et son engagement au sein de la section de Lausanne :

J'ai travaillé quelques années avec mon CFC dans les RH, puis je suis partie en Angleterre. Je ne voulais pas faire cela jusqu'à la fin de ma vie et j'ai décidé de faire des études et pour ce faire j'ai fait le gymnase du soir. C'est pendant cette période que j'ai travaillé à 50% dans l'étude de Recordon. J'ai donc commencé à approcher le droit du bail et à faire des consultations bénévoles, puis des mandats au tribunal des baux. Mon entrée au comité de Lausanne est venue plus tard. Je suis entrée parce qu'on m'a proposé, et puis je suis entrée au comité cantonal. En ce qui concerne la présidence, comme à chaque fois que j'ai fait des présidences, tu te fais avoir parce qu'il n'y a personne qui veut.

Rebecca Devaud, entretien, juin 2017

En tentant de comprendre leur place dans le comité, j'observe une participation limitée de leur part aux discussions qui concernent la défense des locataires dans le « champ politique » et les interventions de ces dernières sont parfois tenues pour évidentes par les autres membres du comité, plus aguerris aux arcanes des tractations politiques. C'est particulièrement le cas lors de discussions portant sur la stratégie à adopter vis-à-vis de l'arène parlementaire ou lorsque sont évoquées les logiques partisans associées à certaines prises de position publiques, dont la maîtrise exige une « compétence politique » dont elles se trouvent dépourvue et qu'elles ne souhaitent du reste pas à acquérir par l'expérience, comme l'atteste le rapide désengagement de Elsa Rivaz du poste de secrétaire générale. En définitive, les séances du comité, lorsqu'elles sont consacrées aux questions politiques, renforcent sans doute leur sentiment de dépossession face à un univers politique qu'elles considèrent de longue date avec distance, acceptant de s'en remettre aux autres membres lorsqu'il s'agit de déterminer les orientations de l'association.

\* \* \*

Comme dans la plupart des organisations, le comité de l'Asloca Vaud rassemble des individus dont les motifs d'engagement et les conceptions de la cause divergent, ce qui pèse sur le degré et la forme d'investissement des un·e·s et des autres en son sein. Ces distinctions qui caractérisent les membres du comité sont l'expression d'un développement associatif marqué, comme je l'ai montré dans les deux

chapitres précédents, d'une part par un mouvement de politisation des activités relevant de la défense collective des locataires et, d'autre part, par une logique de professionnalisation de la défense individuelle des membres. Au final, il en résulte un certain nombre de tensions et de difficultés qui émergent lorsqu'il s'agit de conduire un processus visant à promouvoir la cause dans l'espace public. C'est ce que montre la dernière section et ce à partir de l'exemple de l'initiative populaire « Stop à la pénurie de logements », un processus pour le moins complexe et sinueux qui permet de rendre compte de quelle manière l'Asloca Vaud intervient dans le contexte particulier du champ politique vaudois.

### **Section 3 : conquérir des droits par la démocratie directe : l'Asloca face aux contraintes du jeu politique et parlementaire**

Dans cette dernière section, j'analyse, à l'aune des dynamiques internes au comité, la façon dont l'Asloca Vaud intervient sur le terrain de la démocratie directe à partir du cas de l'initiative cantonale « Stop à la pénurie de logements ». Pour ce faire, partant du point de vue de l'association et aussi des principaux·ales acteur·ice·s du champ politique vaudois, je suis les différentes étapes de ce processus institutionnel, qui débute en août 2011, lorsque le comité dépose un texte demandant une intervention des collectivités publiques dans la construction de nouveaux logements, et se termine en février 2017 par l'adoption d'une nouvelle loi sur le logement, résultat d'un long et sinueux parcours législatif. C'est en effet dans une configuration politique caractérisée par une très forte polarisation autant dans la composition des autorités politiques qu'à propos de la thématique du logement que s'inscrit la proposition de l'Asloca. Dès lors, je montre comment le comité cantonal compose avec les règles du jeu politique qui lui sont imposées et de quelle manière ses dynamiques internes affectent la défense des revendications associatives dans le champ politique.

#### *Stopper la pénurie : une intervention audacieuse dans le domaine de la politique du logement*

L'initiative « Stop à la pénurie de logements » est la cinquième initiative lancée par l'Asloca Vaud depuis sa constitution en 1972. Engagé majoritairement sur des thèmes relatifs à la protection des locataires, le comité cantonal s'investit cette fois-ci sur le terrain de la politique du logement sur la base d'une proposition formulée par Jean Jacques Schwaab, président du comité cantonal depuis près de six ans, qui souhaite sans doute marquer son passage dans l'association. C'est probablement son expérience de Conseiller d'État qui l'amène à envisager un objectif politique à

côté des questions relatives au droit du bail. Dans l'extrait ci-dessous, il revient sur le constat qu'il effectue à l'issue d'une rencontre organisée par les autorités cantonales, dans un contexte où le taux de vacance se maintenait à un niveau extrêmement bas depuis les années 2000<sup>1</sup> :

Sauf erreur de ma part, en 2010, le Service des communes et du logement du canton a organisé des « Assises du logement » auxquelles nous avons été conviés. Lors des débats, beaucoup de données étaient présentées sur la pénurie de logements et ses effets, mais il n'y avait par ailleurs aucune proposition concrète pour en venir à bout. Nous avons donc sollicité la société vaudoise pour la construction à loyer modéré (SVLM) pour connaître leurs difficultés. Elles résultaient surtout du manque de terrains et de moyens. Ce sont ces discussions qui nous ont poussés à réfléchir à ce texte. Nous devons dépasser la problématique du droit du bail pour lutter directement contre la pénurie de logements et cela implique de donner des moyens aux collectivités publiques leur permettant de construire des logements.

Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015

Les mesures proposées par le texte que l'Asloca Vaud dépose en août 2011 sont audacieuses. Dénonçant la persistance d'une « pénurie aigüe » dans le canton<sup>2</sup>, l'initiative propose d'introduire deux dispositions fortement interventionnistes dans la loi sur logement<sup>3</sup>. L'une oblige les communes et le canton à consacrer une

---

<sup>1</sup> Les conditions du secteur du logement se mesure notamment par l'indice du taux de vacance. Depuis le début des années 2000, ce taux est inférieur à 1% (la valeur admise pour un secteur équilibré est de 1,5%). Par exemple, au 1<sup>er</sup> juin 2011, le taux de vacance est de 0,5%, ce qui correspond à 1900 logements vacants dans le canton, dont 1120 offerts à la location sur un parc locatif estimé à 205 000 logements. « Logements vacants : dix ans de pénurie », *Numerus Courrier statistique*, n° 4, septembre 2011.

<sup>2</sup> « Pourquoi une initiative ? », argumentaire pour l'initiative « Stop à la pénurie de logement », Asloca Vaud, 2011.

<sup>3</sup> Art. 1 : La loi du 9 septembre 1975 sur le logement est modifiée comme suit : al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation. Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles. Art. 2a (nouveau) al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes peuvent collaborer pour procéder aux investissements. al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État. al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi. al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte. Art. 16 al. 1 : sans changement. al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter. al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent : a. d'une

part de leur budget à la construction de logements à loyers modérés en imposant une contribution financière fixée dans un premier temps à 20 francs par habitant·e·s. L'autre, surtout, inscrit la possibilité pour les autorités d'acquérir des terrains par voie d'expropriation, proposition iconoclaste en regard de la garantie de la propriété privée, dont la radicalité est d'ailleurs soulevée par les médias qui commentent l'événement en évoquant la « thérapie de choc » préconisée par l'Asloca face à la situation du secteur du logement<sup>1</sup>.

Au moment du lancement, les membres du comité d'initiative sont conscient·e·s de la dimension radicale de leur proposition, qui rencontre quelques résistances au sein même de l'association. L'argumentaire à l'appui du texte atteste du reste la nécessité de fonder juridiquement cette proposition. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation, une matière assez complexe, est ainsi mobilisée, dès lors qu'il considère cette dérogation à la propriété privée comme légitime en cas de construction de logement répondant à un « intérêt public », entre autres conditions<sup>2</sup>. C'est en particulier cette dimension que souligne Jean Jacques Schwaab lors de l'entretien :

Sur le plan juridique, on ne peut rien reprocher à ce texte. On doit donc se battre uniquement sur des arguments politiques. Ce que nous voulons, c'est que les collectivités publiques payent pour le logement et qu'elles aient la possibilité d'exproprier pour construire des logements.

Jean Jacques Schwaab, entretien, novembre 2015

Signe sans doute que le texte peut être perçu comme excessivement contraignant, la récolte de signatures s'avère laborieuse. Alors que le président espérait 30'000 signatures, c'est tout juste le nombre de paraphes requis, soit 12'000,

---

contribution annuelle de l'État ; b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3; c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales. al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes. Ce montant est fixé en francs par habitant. al. 3 à 4 : sans changement. Art. 39 (nouveau) Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du (date d'adoption) modifiant la présente loi. Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>1</sup> « L'Asloca veut forcer les communes à construire », *24 Heures*, 5 septembre 2011 ; « Contre la pénurie, l'Asloca fait le pari de l'expropriation », *Le Courrier*, 5 septembre 2011.

<sup>2</sup> « La jurisprudence du Tribunal fédéral admet que les pouvoirs publics peuvent déroger à la garantie de la propriété et procéder à une expropriation ; quand la loi les y autorise ; en cas d'intérêt public ; en versant une juste indemnité au propriétaire lésé. Le Tribunal Fédéral considère que le logement est un problème d'intérêt public surtout lorsqu'il s'agit de construire des habitations à loyers modéré. » « Que propose l'initiative », argumentaire pour l'initiative « Stop à la pénurie de logement », Asloca Vaud, 2011.

que l'association parvient à réunir et à déposer, quelques jours avant l'expiration du délai pour la remise des listes aux municipalités<sup>1</sup>. Pour le directeur de la CVI, ce score en demi-teinte prouve que « les Vaudois restent attachés au sol »<sup>2</sup>. Si l'expropriation est une mesure difficile à défendre politiquement, je relève aussi que plus de quinze ans séparent cette proposition de la dernière initiative portée par l'association, ce qui explique certainement aussi la difficulté des membres du comité cantonal à mener une campagne sur une telle thématique, dont ils·elles ne sont guère familiers, dès lors qu'elle excède leurs préoccupations premières, davantage liées à l'application du droit du bail. D'un point de vue interne, la dimension « jusqu'au-boutiste » de l'initiative n'est pas ignorée, mais elle se justifie aux yeux d'une partie des membres du comité comme un moyen destiné avant tout à exercer une pression sur la politique du logement au niveau cantonal. Il s'agit même, selon Anne Baehler Bech, « de forcer le Conseil d'État à construire un contre-projet intéressant »<sup>3</sup>. En outre, lancée uniquement par l'Asloca<sup>4</sup>, elle apparaît également comme une opportunité permettant à l'association d'apparaître de manière proactive dans l'arène politique et de corriger son image publique de « Neinsager », selon les termes de César Montalto qui reprend dès 2011 le projet de son prédécesseur<sup>5</sup>. Une fois son initiative déposée, l'Asloca Vaud se place dans une position d'attente, laissant aux autorités politiques la tâche de soumettre le texte au corps électoral dans les deux ans, voire trois ans en cas d'élaboration d'un contre-projet<sup>6</sup>.

### *De l'initiative au « paquet logement » : transformation du cadrage politique*

Au moment où l'Asloca Vaud dépose son initiative susceptible d'entraîner une modification profonde de la loi sur le logement, des travaux législatifs concernant la protection du parc locatif (à côté du droit du bail, l'autre volet de la protection

---

<sup>1</sup> L'Asloca a déposé près de 16'000 signatures, mais seules 12'930 signatures sont déclarées comme valables. Pour rappel 12'000 sont nécessaires pour déposer une initiative populaire au niveau cantonal. « L'initiative de l'Asloca a abouti, mais de peu », *24 Heures*, 12 septembre 2011.

<sup>2</sup> « 'Stop à la pénurie de logements' a abouti », *24 Heures*, 27 août 2011.

<sup>3</sup> Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2015.

<sup>4</sup> Le comité d'initiative est exclusivement composé de membres de l'Asloca et aucune autre organisation n'en revendique le lancement.

<sup>5</sup> Retranscription Assemblée des délégués du 11 mai 2016.

<sup>6</sup> « L'initiative est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux ou décidé d'apposer un contre-projet à une initiative. » Art. 82, Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003.

des locataires contre les hausses de loyers et résiliations abusives) sont en cours de discussions<sup>1</sup>.

En effet, depuis plusieurs années déjà, la problématique liée à la pénurie de logement fait l'objet d'une véritable « guerre de tranchées » au parlement. En 2006, une motion visant l'abrogation de la LDTR et la LAAL déposée par le député Armand Rod (PLR) est adoptée par le Grand Conseil à majorité bourgeoise<sup>2</sup>. Le Conseil d'État s'y oppose par un projet de loi qui propose une fusion de ces deux législations. En 2009, lors d'un débat en plenum, la motion Rod est finalement rejetée, alors que deux postulats – l'un déposé par « La Gauche » et l'autre par le PLR – sont déposés<sup>3</sup>. C'est ainsi qu'au printemps 2011, sous la conduite de Jean-Claude Mermoud, conseiller d'État UDC en charge du Département de l'intérieur (DINT), que l'exécutif adopte une nouvelle ligne de conduite et présente un projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL), dont l'objectif est de réviser ces deux législations « dans une perspective de simplification administrative »<sup>4</sup>. D'emblée l'Asloca affiche son opposition à cette réforme, considérant qu'elle aurait pour effet de réduire la protection du parc locatif en excluant certaines catégories d'immeubles et en imposant un régime différencié selon les districts<sup>5</sup>.

Alors qu'une commission parlementaire doit encore examiner le projet, le décès soudain de Jean-Claude Mermoud, en septembre 2011, suspend cette réforme pendant deux ans<sup>6</sup>. En décembre, à la faveur de l'élection complémentaire consécutive à ce drame, Béatrice Métraux, membre des Verts, emporte le siège

---

<sup>1</sup> Le parc locatif est encadré par deux lois qui visent le maintien du parc locatif existant (en termes de montant des loyers et de logements disponibles à la location) en restreignant la liberté des propriétaires à transformer leur bien ou à en changer l'affectation. La première est la loi sur les démolitions, travaux et transformation (LDTR) et la seconde la loi sur l'aliénation des appartements loués (LAAL). Elles sont toutes deux le résultat des actions politiques de l'association des locataires et de ses relais au sein du parlement. Voir chapitre IV pour plus de détails.

<sup>2</sup> Motion Armand Rod (05\_MOT\_109) visant à l'abrogation de la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) et la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL) adoptée par le Grand Conseil le 28 mars 2006.

<sup>3</sup> Réponse du Conseil d'État au postulat Jean-Michel Dolivo (09\_MOT\_060) et consorts « pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) » et au postulat Frédéric Borloz (09\_MOT\_061) « Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo ! » ; Exposé des motifs et projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie, 2010.

<sup>4</sup> Rapport de minorité de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats de Jean-Michel Dolivo et consorts (09\_POS\_156) et de Frédéric Borloz (09\_POS\_157), Juin 2015, p. 2.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> « Jean-Claude Mermoud, la mort, le vide et la stupeur » *24 Heures*, 6 septembre 2011.

vacant contre un candidat de l'UDC<sup>1</sup>, qui ne parvient pas à obtenir le soutien de l'électorat des partis bourgeois, en dépit de leur alliance. Cette élection, confirmée l'année suivante à l'occasion des élections générales, institue durablement une majorité de gauche à l'exécutif (trois socialistes et une verte contre trois membres du parti libéral-radical), alors que le législatif reste marqué par une majorité de droite<sup>2</sup>. Ce n'est toutefois qu'au début de l'année 2014, dans le cadre d'un remaniement de l'organisation du Conseil d'État, que Béatrice Métraux, désormais à la tête du Département des institutions et de la sécurité (DIS), relance les travaux liés à la politique du logement. L'antagonisme des positions de l'Asloca et des milieux immobiliers contraint alors la Conseillère d'État à élaborer un laborieux compromis. En effet, compte tenu de la majorité du Grand Conseil, mais aussi de la capacité référendaire de l'Asloca, le contre-projet à l'initiative qu'elle entend soumettre au parlement doit pouvoir rallier les différents protagonistes. C'est dans ce contexte, en mars 2014, que le Conseil d'État annonce son intention de soumettre au Grand Conseil un « paquet logement » comprenant d'une part un contre-projet à l'initiative de l'Asloca et d'autre part une nouvelle mouture de la LPPL<sup>3</sup>.

Au printemps 2015, la commission parlementaire en charge du traitement de cet ensemble complexe de textes contradictoires termine ses travaux. Ses résultats inaugurent le ton et précisent les enjeux des débats parlementaires à venir. Sans surprise, la majorité de la commission recommande le rejet de l'initiative populaire de l'Asloca et adopte un contre-projet qui supprime les mesures phares proposées dans ce texte. En outre, elle adopte un projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL) qui reprend largement les propositions formulées en 2011 déjà par le Conseiller d'État Jean-Claude Mermoud<sup>4</sup>. Sur le fond, les enjeux sont complexes, attendu que ces décisions affectent plusieurs dispositions législatives.

Premièrement, le contre-projet à l'initiative vise la modification de deux lois : la loi sur l'aménagement du territoire (LATC) et la loi sur le logement (LL). Dans son

---

<sup>1</sup> Arrêté du 19 décembre 2011 proclamant les résultats de l'élection complémentaire au Conseil d'État du 18 décembre 2011 (2<sup>e</sup> tour de scrutin).

<sup>2</sup> Durant la législature 2012-2017, les 150 sièges se répartissent de la façon suivante : PLR 47, PS 40, UDC 26, Les Verts 19, Vert'libéraux 7, Parti démocrate-chrétien-Vaud Libre 6, La Gauche 4.

<sup>3</sup> « L'État propose des outils pour créer des logements abordables », *24 Heures*, 4 mars 2014.

<sup>4</sup> 7 voix pour, 5 contre et 2 abstentions. Rapport de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements » et Projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 et rapport du conseil d'État au Grand conseil sur les motions et postulats ; Jérôme Christien et consorts (12\_POS\_005) ; Marc-Olivier Buffat et consorts (11\_POS\_261) ; Christa Calpini et consorts (11\_POS\_273) ; Pierre Volet et consorts (12\_POS\_273), Juin 2015 ; Rapport de majorité de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats de Jean-Michel Dolivo et consorts (09\_POS\_156) et de Frédéric Borloz (09\_POS\_157), juin 2015.

argumentaire, anticipant les réactions hostiles à l'initiative de la majorité au parlement, le Conseil d'État se déclare favorable aux mesures permettant de lutter contre la pénurie de logements, mais « regrette que les outils proposés par l'Asloca Vaud [...] soient liés à la politique foncière des communes exclusivement, qu'ils ne présentent aucune incitation aux propriétaires et investisseurs privés et qu'ils induisent une nouvelle charge financière pour les communes et le canton »<sup>1</sup>. La commission suit cet avis qui maintient la suppression des deux mesures fortes du texte de l'Asloca, à savoir l'obligation de financement par les communes et le droit d'expropriation. Pour l'essentiel, le contre-projet prévoit la création d'une nouvelle catégorie de logements d'utilité publique (LUP), dits « logements à loyers abordables » (LLA), la mise en place de quotas de logements LUP dans les plans d'affectation, l'insertion d'un droit d'emption conventionnel et d'un droit de préemption pour éviter la thésaurisation des sols et permettre aux communes d'acquérir des terrains<sup>2</sup>.

Deuxièmement, le projet de LPPL reprend, dans les grandes lignes, le projet de 2011. Il allège les dispositifs de préservation du parc locatif en permettant notamment une application différenciée de la loi en fonction du taux de pénurie observé par district (un taux de vacance se situant entre 1 et 1.5% donne lieu à un assouplissement des autorisations). Il introduit une procédure simplifiée pour les appartements isolés et un principe général d'information aux locataires<sup>3</sup>. Le projet est controversé. Un rapport de minorité émanant de l'extrême gauche est également publié, dont le rapporteur principal est Jean-Michel Dolivo, membre du Groupe « La gauche »<sup>4</sup>, avocat proche de l'Asloca qui a débuté à sa carrière dans la section de Genève. Ce dernier préconise de ne pas entrer en matière sur les projets du Conseil d'État et de soutenir l'initiative, jugeant inefficaces les mesures non contraignantes prévues par celui-ci en matière de construction de logement. Le rapport de minorité souligne surtout les risques que s'instituent des procédures simplifiées dans la protection du parc locatif (absence notamment de mise à l'enquête) et déplore la suppression du droit de recours des associations<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>2</sup> Alors que le texte de l'Asloca permet aux communes d'acquérir par expropriation des terrains nécessaires à la construction de logements à loyers modérés, le droit de préemption leur permet seulement d'acheter de manière prioritaire un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir, et cela aux conditions initialement fixées entre le vendeur et l'acheteur.

<sup>3</sup> Rapport de majorité de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats de Jean-Michel Dolivo et consorts (09\_POS\_156) et de Frédéric Borloz (09\_POS\_157), juin 2015.

<sup>4</sup> Le groupe parlementaire « Ensemble à gauche » regroupe cinq membres des partis SolidaritéS et du POP Vaud.

<sup>5</sup> Rapport de minorité de la commission (...), p. 2-3.

Si le mécanisme de transformation du cadrage politique par les autorités politiques est un effet classique de l'usage des droits populaires, il n'en reste pas moins que la décision de traiter ces objets simultanément place l'Asloca dans une situation délicate où elle doit être prête à agir sur deux fronts. En effet, à l'issue de cette première phase, non seulement les propositions relatives à la construction de logements sont largement en deçà des revendications de l'association, mais en plus, deux législations cantonales fondamentales dans le domaine de la protection des locataires sont affaiblies.

Cependant, dès le début de ce qu'il nomme « les grandes manœuvres »<sup>1</sup>, le comité cantonal adopte une position que je peux qualifier d'attentiste et ne semble pas être en mesure de faire pression sur le débat parlementaire, comme en attestent ses interventions dans le débat public. En 2014, l'association intervient par voie de communiqué de presse à deux reprises, afin de signifier qu'elle « déplore » les choix de Béatrice Métraux ou encore qu'elle « regrette » la lenteur des autorités politiques, tout en « prenant acte » des décisions gouvernementales<sup>2</sup>. En mai 2015, sa réaction – toujours par voie de communiqué de presse – aux travaux de la commission atteste plutôt une posture de délégation de la problématique aux députés, puisqu'elle se réserve le droit de ne prendre position qu'à l'issue des travaux parlementaires, une stratégie qu'elle va du reste maintenir tout au long de la procédure :

Ce n'est qu'à l'issue des travaux du Grand Conseil que l'ASLOCA décidera de la ligne à suivre : retirer ou maintenir son initiative « Stop à la pénurie de logements » ; lancer éventuellement un référendum contre la LPPL.

Des mesures doivent être prises pour lutter contre la pénurie de logements et promouvoir la construction de logements à loyer abordable. L'ASLOCA appréciera le contre-projet opposé à son initiative de manière pragmatique à l'aune de la qualité et de l'efficacité des mesures retenues pour lutter contre la crise du logement. Elle rappelle à cet égard que le contre-projet du Conseil d'État représente un minimum en deçà duquel aucune entrée en matière n'est possible.

L'ASLOCA souligne aussi les enjeux liés à la préservation du parc locatif existant. Elle ne saurait accepter qu'une loi destinée à lutter contre la spéculation immobilière

---

<sup>1</sup> Asloca Vaud, « Vaud : Les grandes manœuvres ont commencé ! », communiqué de presse, 8 décembre 2014.

<sup>2</sup> Asloca Vaud, « Un contre-projet à l'initiative de l'Asloca », communiqué de presse, 17 avril 2014 ; Asloca Vaud, « Contre-projet à l'initiative 'Stop à la pénurie de logements' », communiqué de presse, 1<sup>er</sup> septembre 2014.

pour sauvegarder le parc locatif vaudois ne devienne plus qu'une simple coquille vide.

Les débats du Grand Conseil sur la politique du logement feront l'objet de toute l'attention de l'ASLOCA et, le moment venu, notre association de défense des locataires sera prête à réagir et à prendre les justes décisions.

Asloca Vaud, « Politique du logement : La balle est dans le camp du Grand Conseil », communiqué de presse, 29 mai 2015

Restant dans l'attente de la phase parlementaire, le comité cantonal ne manifeste pas non plus de propension particulière à défendre coûte que coûte son initiative, exprimant une certaine retenue face à l'opportunité de faire campagne. C'est du moins ce que laisse penser la manière dont se déroulent en juin 2015 les « Assises du logement » convoquées à l'appel de plusieurs organisations émanant essentiellement de la gauche sociale et partisane, plus précisément de l'Union syndicale vaudoise (USV), des syndicats Unia Vaud et ceux du service public (SSP), du PS, des Verts, du POP, du Mouvement pour le socialisme (MPS) de Solidarité, et enfin de l'Asloca Vaud elle-même.

Selon l'invitation, cette journée qui se déroule dans les locaux de l'USV vise « à débattre de la situation actuelle sur le marché du logement et des réponses qu'il serait urgent de donner »<sup>1</sup>. Des ateliers de discussions sont organisés sur les deux thèmes faisant l'objet des débats parlementaires de l'automne (construction de logements et protection du parc locatif), puis une table ronde consacrée à la politique du logement réunit les différents acteur·ice·s concerné·e·s par ce thème<sup>2</sup>. Bien qu'il s'agisse de discuter d'une réforme en partie initiée par l'Asloca, cette journée n'est pas de son initiative, comme le précise Anne Baehler Bech :

Ces assises ont été demandées à l'instigation de l'extrême gauche qui trouvait à juste titre que le débat était compliqué et technique. Il fallait donc comprendre l'enjeu, ce qu'il y avait derrière les différents textes en présence - l'initiative populaire de l'Asloca, le contre-projet et la LPPL - et ce n'était pas facile. Il fallait pouvoir expliquer et conscientiser les personnes intéressées.

Anne Baehler Bech, entretien, décembre 2015

Au-delà de la volonté d'éclaircir les termes à bien des égards techniques de la problématique, il se joue surtout lors de cet événement une confrontation classique au sein de la gauche entre, d'un côté, les personnes qui souhaitent voir aboutir un compromis au sein du Grand Conseil (dans les grandes lignes une majorité des

---

<sup>1</sup> Appel « Participez aux assises du logement », 6 juin 2015.

<sup>2</sup> Il s'agit de Frédéric Dovat secrétaire général de l'USPI, César Montalto président de l'Asloca Vaud, Urs Zuppinger, un urbaniste militant dans les associations de quartier, et enfin Fabienne Freymond Cantone, députée PS au Grand Conseil et municipale à Nyon, chargée du logement.

membres du PS et des Verts) et, de l'autre côté, celles qui voudraient porter le texte de l'Asloca devant les urnes. Anne Baehler Bech poursuit : « La volonté de l'extrême gauche était de déclarer que le contre-projet était nul et que l'initiative populaire était la bonne solution et qu'il fallait donc s'engager dans cette direction ». Du côté de l'Asloca, bien qu'il existe également des positions divergentes au sein même du comité cantonal, toujours aux yeux de la secrétaire générale, en revanche, l'association « doit avoir une approche plus pragmatique et prudente ».

Je relève ensuite qu'il s'opère dans le déroulement de la journée une sorte de division du travail politique propre aux différentes positions et cultures organisationnelles des uns et des autres. Ainsi, alors que des membres du MPS et de Solidarités distribuent leur tract « L'initiative de l'Asloca doit être votée » à l'entrée de ces assises, l'Asloca ne dispose d'aucun matériel de campagne. En revanche, plusieurs membres de ses sections se chargent d'animer les ateliers. Ils·elles se présentent d'abord en fonction de leur qualification professionnelle : Nicole Wiebach et Xavier Rubli, tous deux avocat·e·s, interviennent sur les problématiques juridiques relatives à la protection du parc locatif et à la construction de logement. Laurent Guidetti, architecte et membre de la section de Lausanne, se charge de la politique foncière et Anne Baehler Bech de la pénurie de logements. César Montalto, quant à lui, participe en sa qualité de président à la Table ronde. Les plénières sont également des occasions d'explicitier les différentes positions en présence. Ainsi, l'introduction est faite par Jean-Michel Dolivo : pour lui le « paquet logement » est caduc, dans la mesure où la LPPL correspond à un « démantèlement grave de la protection du parc locatif » et le contre-projet ne contient que des « mesurètes » en matière de construction de logements. Il relève à maintes reprises la technicité de la loi — « le diable se cache dans les détails » — appelant les personnes présentes, dont plusieurs député·e·s (comme lui), à la vigilance lors des débats au plénum du parlement. De son côté, César Montalto n'hésite pas à fustiger l'intérêt des milieux immobiliers à maintenir un « marché du logement tendu », mais aussi l'incapacité des responsables politiques, contrairement au texte de l'Asloca, à mettre en place des mesures contraignantes pour lutter contre la pénurie de logements.

Au final, si l'Asloca en tant qu'organisation ne mène pas vraiment campagne pour défendre son initiative et intervenir plus largement dans le débat public, une partie de ses membres militent en revanche à d'autres niveaux pour défendre les lois préservant le parc locatif. C'est le cas de Benjamin Demay, avocat, mandataire FAJ, membre de la section de Lausanne, invité en septembre à intervenir lors de l'Assemblée générale des Juristes progressistes vaudois<sup>1</sup> pour sensibiliser ses pairs

---

<sup>1</sup> L'association des Juristes progressistes vaudois a notamment pour but de défendre les droits et les libertés démocratiques, l'accès de tous les justiciables aux tribunaux et aux instances administratives, l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que la solidarité avec les plus démunis·e·s. L'association intervient sur le plan législatif, sur les plans de l'information et de la formation, en

(dont certain·e·s sont député·e·s au Grand Conseil) aux effets des modifications induites par la LPPL<sup>1</sup>. Dans un exposé de 45 minutes, il revient de façon détaillée sur les enjeux des modifications législatives soumises au Grand Conseil. Appuyant l'essentiel de son argumentation sur son expérience auprès de locataires confrontés à des projets de rénovation d'immeubles, il évoque certains amendements proposés au Grand-Conseil que d'aucuns, non-spécialistes du droit, pourraient à tort considérer comme des détails techniques et superficiels. Ainsi par exemple, alors que seuls les « travaux indispensables » sont autorisés par la LDTR, l'introduction dans la nouvelle loi de la notion moins restrictive de « travaux opportuns » affaiblit considérablement à ses yeux la protection des locataires contre la résiliation des baux<sup>2</sup>, preuve selon lui aussi que « le diable se cache dans les détails », et indice, à mon sens, que la juridicisation de la cause des locataires place les spécialistes du droit du logement (et ici de la construction) en première ligne des controverses politiques.

D'une manière générale, avant que s'amorce la phase parlementaire, le « paquet logement » ne semble pas faire consensus dans les rangs de l'Asloca, même si celle-ci se montre relativement discrète par une communication allusive et réservée. La suite de la procédure est toutefois marquée par la réticence croissante des membres du comité cantonal à se mobiliser dans une action parallèle à celle menée dans l'arène parlementaire. Peu à peu, ils sont en effet amenés à reconsidérer le cadrage des revendications contenues dans l'initiative de façon à l'ajuster aux rapports de force politique, tels qu'ils les perçoivent au fil d'un processus parlementaire particulièrement complexe et sinueux.

### *La cause des locataires à l'épreuve des rapports de force parlementaires*

Saisi du « paquet logement » à partir d'octobre 2015, le Grand Conseil traite successivement l'initiative de l'Asloca, le contre-projet du gouvernement et enfin la LPPL. La première séance, celle du 6 octobre, révèle la fragilité du compromis porté par la Conseillère d'État écologiste Béatrice Métraux, donnant ainsi le ton des

---

collaborant avec des associations concernées par la défense de droits et sur le plan médiatique. Elle est une section cantonale de l'association des juristes démocrates de Suisse (<http://www.juristesprogressistesvaudois.ch/quisommesnous>).

<sup>1</sup> Observation du 24 septembre 2015, Assemblée générale des Juristes progressistes.

<sup>2</sup> Partageant l'argumentaire de Jean-Michel Dolivo, il relève également les problèmes suivants : différenciation entre une pénurie « prononcée » (jusqu'à 1%) et « simple » (entre 1 et 1,5%) ; fixation des taux de pénurie par districts pour 3 ans ; exclusion de la loi des appartements se trouvant dans des immeubles comprenant deux logements, voire trois si l'un d'entre eux est occupé par le propriétaire (observation du 24 septembre 2015, Assemblée générale des Juristes progressistes).

débats à venir. Bien que l'ensemble des député·e·s s'accordent sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de la politique du logement, les méthodes proposées divergent fortement. D'un côté la droite réclame un assouplissement des mesures administratives pour construire et surtout transformer le parc locatif existant, de l'autre, les socialistes et les verts souhaitent renforcer les propositions du gouvernement et offrir des moyens aux collectivités publiques leur permettant de s'engager davantage dans la construction de logements. Enfin, une minorité représentée par le groupe « La Gauche » appelle au rejet du « paquet logement » dans son intégralité et apporte son soutien à l'initiative de L'Asloca<sup>1</sup>.

D'abord, c'est sans surprise que le texte de l'Asloca n'obtient pas les faveurs du parlement. Il est même rejeté par une écrasante majorité des parlementaires. D'un côté, depuis 2011, les formations de la droite bourgeoise condamnent vivement ce texte comme portant une atteinte inadmissible à la propriété privée. Pour Christelle Luisier Brodard, qui rapporte en plenum la position du PLR, « c'est un niet total à une initiative qui vise à une étatisation du sol, qui augmente les impôts et qui brise les équilibres entre les partenaires privés et publics »<sup>2</sup>, une position également soutenue par les Vert'libéraux pour qui « cette initiative rogne sérieusement le droit de propriété », comme le souligne le député Régis Courdesse à la tribune<sup>3</sup>. Du côté des Verts, le discours est à peine plus modéré. S'exprimant au nom du parti écologiste, Yves Ferrari admet que le texte de l'Asloca « donne un grand coup dans la fourmière de la politique du logement », mais considère dans le même temps que « ce texte est plus proche du bâton que de la carotte »,<sup>4</sup> contrairement au contre-projet du Gouvernement dont il souligne avant tout la qualité par son ton nuancé et l'équilibre des mesures proposées. Cette posture est également celle des représentants du PS qui, par une forme de « réalisme » dicté par les rapports de force au sein du Grand-Conseil et craignant l'issue d'un éventuel scrutin, se rallient également au « compromis » porté par un gouvernement qu'ils n'entendent pas désavouer sur ce dossier, du moins à ce stade des délibérations. A l'opposé, représentant la minorité favorable à l'initiative, Jean-Michel Dolivo dénonce sans succès le fait que le contre-projet n'apporte aucune mesure suffisante pour « promouvoir et développer réellement la construction de logements à loyer abordable dans le canton », dès lors que, selon lui, une telle politique dépendra encore « du bon vouloir des communes qui, à quelques exceptions, n'ont encore rien fait »<sup>5</sup>. Finalement, à l'issue de ce premier débat, l'initiative n'obtient que le soutien de douze député·e·s contre cent huit et six abstentions<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> « Le rapport de minorité sur le logement est publié », *24 Heures*, 19 juin 2015.

<sup>2</sup> Séance du 6 octobre 2015, *Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, n° 128, Tome 16, p. 445.

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 444.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>6</sup> 108 contre, 12 pour et 6 absentions (*ibid.*, p. 455).

*A priori*, ce rejet peut être perçu comme une opposition sur le fond de l'initiative de l'Asloca. En réalité, le jeu politique autour de ce texte s'avère plus complexe. En effet, en dépit de son vote négatif, le PS prend appui sur l'initiative pour renforcer les chances de succès du compromis élaboré par le gouvernement. Comme le souligne le rapporteur du groupe lors de son allocution, anticipant probablement la volonté des partis bourgeois d'atténuer les mesures proposées dans le contre-projet, un retour à l'initiative reste encore possible :

Les socialistes soutiendront unanimement le contre-projet, à la seule condition que le texte sorti de la commission ne soit pas touché. Dans le cas contraire, notre groupe donnera sans problème son soutien unanime à l'initiative de l'ASLOCA. En effet, cette initiative répond clairement aux besoins criants des familles de la classe moyenne et son approbation par le peuple n'est en aucun cas une chimère.

Nicolas Rochat Fernandez, Séance du 6 octobre 2015,  
*Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, n° 128, Tome  
16, p. 436

Cette position est également celle de l'Asloca, relayée au début de la séance par la voie de sa secrétaire générale qui maintient la menace d'un vote populaire en indiquant que l'association se prononcera sur le maintien ou non de son initiative seulement à l'issue des travaux parlementaires :

Consciente toutefois que son initiative s'inscrit dans un contexte politique tendu, voire difficile, et que la politique des petits pas est inscrite dans les gènes de ce canton, l'ASLOCA a pris le parti de considérer le verre à moitié plein, plutôt qu'à moitié vide, afin que le canton se dote le plus rapidement possible d'une politique du logement plus efficace qu'actuellement. Se fondant ainsi sur les engagements des uns et des autres, l'ASLOCA fait le pari du consensus pragmatique pour faire avancer les choses. À cet égard, l'ASLOCA rappelle toutefois fermement que le contre-projet du Conseil d'État représente un minimum — et j'insiste sur ce terme — en deçà duquel aucune entrée en matière n'est possible. En effet, un contre-projet vidé de sa substance ou démantelé ne saurait être une alternative crédible à l'initiative de l'ASLOCA. Ainsi, notre association s'engage à retirer son initiative si — et uniquement si — le Grand Conseil accepte dans son intégralité le texte du contre-projet du Conseil d'État tel qu'il ressort des travaux de la commission. En toute logique, ce n'est donc qu'à l'issue des travaux du Grand Conseil que l'ASLOCA décidera du retrait ou non de son initiative.

Anne Baehler Bech, Séance du 6 octobre 2015, *Bulletin du  
Grand Conseil du canton de Vaud*, n° 128, Tome 16, p. 448

L'intervention d'Anne Baehler Bech devant ses collègues député·e·s au nom de l'association marque l'alignement de la position officielle de l'Asloca sur celles du PS et des Verts (dont elle fait du reste partie). Compte tenu des logiques de délégation au sein même de l'association, ce discours, sans doute rédigé par la

secrétaire générale elle-même, traduit bien la complexité et les incertitudes liées aux usages de la démocratie directe par l'Asloca dans cette conjoncture particulière où les rapports de force parlementaires sont défavorables, bien qu'en partie compensés par un gouvernement à majorité de gauche. À cela s'ajoute également la crainte d'une défaite de l'initiative dans les urnes, ainsi qu'un recours possible de l'arme référendaire par les milieux immobiliers contre les réformes proposées par la Conseillère d'État du parti écologiste.

Au final, comme en attestent les prises de parole des uns et des autres, à l'issue de cette première journée, le compromis du « paquet logement » s'annonce fragile. Aucun des principaux protagonistes de ce débat d'entrée en matière ne se déclare disposé à accepter la moindre modification (affaiblissement du droit de préemption à gauche, assouplissement des mesures administratives liées aux transformations du parc locatif à droite). Les désaccords se trouvent réaffirmés d'une manière d'autant plus tranchée que l'issue d'un éventuel scrutin sur l'initiative, en raison de sa dimension perçue comme « radicale » par les uns et les autres, s'avère constituer une menace à double tranchant. C'est d'ailleurs lors des lectures successives des différents textes que le compromis imaginé va progressivement s'effriter. En effet, se succèdent au plénum de longues discussions et le dépôt de plusieurs amendements qui mettent d'ailleurs la presse en émoi fin octobre 2015 : « les députés approchent le paquet logement du feu »<sup>1</sup>. Si dans un premier temps le droit de préemption vivement critiqué par une partie de la droite « passe la rampe » du parlement<sup>2</sup> alors que la gauche « avale la pilule » de la LPPL, les menaces de référendum des milieux immobiliers<sup>3</sup> et de « la Gauche » finissent par avoir raison d'un compromis qu'Isabelle Lusion Brodard, députée PLR, jugeait « perturbant pour la droite comme pour la gauche »<sup>4</sup> au début du mois de novembre déjà. Ainsi, le 17 novembre faute de consensus, une très large majorité du Grand Conseil, aussi bien des députés des partis bourgeois qu'une partie de la gauche, renvoie le texte en commission par 95 voix contre 17 oppositions et 22 abstentions<sup>5</sup>.

En parallèle des travaux parlementaires, les séances du bureau et du comité cantonal de l'Asloca vaudoise des mois d'octobre et novembre consacrent une partie de leur ordre du jour au « suivi de la politique cantonale ». Signe d'une distance à l'égard de l'institution parlementaire, la plupart des membres ne suivent que de loin les débats en cours. C'est surtout Anne Baehler Bech qui anime ce point

---

<sup>1</sup> « Les députés approchent le paquet logement du feu », *24 Heures*, 28 octobre 2015.

<sup>2</sup> « Mesure phare du paquet logement le droit de préemption passe la rampe », *Le Courrier*, 28 octobre 2015.

<sup>3</sup> Notamment suite à la déclaration du directeur de la CVI Olivier Feller « hostile à une mesure disproportionnée » et à des déclarations allant dans ce sens au sein du groupe PLR, « Menacé, le paquet logement s'offre une séance de rattrapage », *Le Temps*, 18 novembre 2015.

<sup>4</sup> « La gauche avale la pilule du paquet logement », *24 Heures*, 4 novembre 2015.

<sup>5</sup> Observation au Grand Conseil, 17 novembre 2015 ; « Coup de théâtre pour le paquet sur le logement », *24 Heures*, 18 novembre 2015.

en rapportant les événements qui ponctuent les séances du Grand Conseil, et cela essentiellement à titre d'information, dès lors que l'association, après avoir rappelé sa position devant les parlementaires lors du vote d'entrée en matière, attend la fin des débats pour se prononcer sur le retrait ou non de son initiative. Lors de ces discussions, les échanges se caractérisent d'abord par la suspicion que les membres du comité nourrissent à l'égard des parlementaires et de leurs stratégies. Ainsi, lorsqu'Anne Baehler Bech annonce que la majorité des parlementaires socialistes soutient le contre-projet contre l'initiative, Rebecca Devaud manifestant à nouveau sa distance à l'égard de l'univers politique s'emporte en déclarant ne pas comprendre « pourquoi on attend quoi que ce soit des partis politiques »<sup>1</sup>. Les réactions sont également vives au moment où le projet est renvoyé en commission sous couvert de la menace de référendum. « Pourquoi l'Asloca entre dans ces manigances politiciennes, nous perdons en crédibilité », clame alors Romain Trottet. Par ailleurs, les nombreuses demandes de précisions de la part des membres du comité, y compris de son président sur les affiliations partisans des intervenant·e·s ou encore sur les motifs de leur positionnement attestent l'importante déposition de plusieurs membres du comité face aux enjeux partisans et aux règles du jeu parlementaire.

À tout le moins, les discussions, que cela soit au sein du bureau ou lors du comité cantonal, manifestent l'écart significatif entre Anne Baehler Bech, très directement impliquée dans le travail politique et parlementaire, et les autres membres, plutôt méfiant·e·s à l'égard de ce qui s'y passe. Lorsqu'il s'agit par exemple de discuter des amendements proposés dans le cadre de la LPPL, quelques interventions abordent l'éventualité d'un référendum par rapport à ce qui est perçu comme un affaiblissement de la protection des locataires. Cependant, les implications d'une telle procédure freinent rapidement les ardeurs, comme le souligne César Montalto : « Une campagne coûte cher et nous n'avons ni l'argent ni la motivation ». Cette position prévaut durant cette période et aucun membre des deux instances ne manifeste une propension particulière à s'engager pour que l'association intervienne plus activement dans le débat public.

Au final, à en croire les réactions des membres du comité lors de ses différentes séances, à ce stade, la délégation à l'arène parlementaire est totale et il règne davantage un sentiment d'impuissance que de réaction face à la tournure que prennent les événements. Cette attitude générale se renforce également en raison de l'agenda politique qu'impose le renvoi en commission de l'ensemble des textes soumis au Grand Conseil, une décision qui reporte encore le traitement de l'initiative et une prise de position sur son éventuel maintien.

Dans le courant du mois de décembre, souhaitant sortir de l'impasse dans laquelle s'enlise son projet, Béatrice Métraux soumet en coulisses un compromis

---

<sup>1</sup> Observation du 6 novembre 2015, bureau du comité cantonal.

aux différentes forces politiques engagées dans cette réforme de la politique du logement. Elle propose alors le maintien du droit de préemption, mais en le limitant à certaines communes et centres régionaux, ainsi que l'acceptation de la LPPL, mais en renforçant le droit de recours des locataires. Elle appelle les organisations à se prononcer avant la reprise des travaux parlementaires, prévue le 13 janvier, raison pour laquelle le bureau du comité cantonal convoque le 6 janvier une Assemblée extraordinaire des délégué·e·s en vue d'une prise de position de l'association sur ces nouvelles propositions. Cette assemblée se tient dans les locaux de l'Asloca Vaud. Une trentaine de délégué·e·s y participent, dont certaines personnalités politiques par ailleurs peu investies dans les activités routinières de l'association. La séance se déroule en deux temps : sur la base d'une présentation de la LPPL par un avocat, les délégué·e·s entament une discussion stratégique sur la teneur des travaux parlementaires en cours et sur la position de l'association sur les nouvelles propositions de la conseillère d'État.

À la demande des membres du comité, c'est un avocat spécialisé en droit des constructions, mandataire FAJ, qui vient présenter les enjeux parfois techniques de la LPPL, qui à ses yeux sont très importants lorsqu'il s'agit de plaider en faveur de locataires dont les baux sont menacés par des travaux de rénovation. Bien qu'il précise au début de son exposé « ne pas faire de politique », tout en se déclarant favorable au maintien du régime en vigueur constitué de la LDTR et de la LAAL, s'appuyant sur des cas pratiques, il souligne alors les effets délétères que le projet de LPPL (s'il devait entrer en vigueur) aurait sur la défense des locataires devant les juridictions administratives et civiles. Interrogé par Anne Baehler Bech et César Montalto sur les amendements gagnés par la gauche et sur lesquels le nouveau compromis serait censé s'appuyer, il estime que ces propositions se limitent à maintenir des acquis et ne peuvent, dès lors, pas être considérées comme des avancées dans le domaine, un avis que partagent également plusieurs juristes dans la salle.

Cette entrée en matière annonce d'emblée une division déjà présente dans les prises de position des uns et des autres au moment de la présentation du « paquet logement » en 2014. La discussion stratégique qui suit cet exposé juridique, fait en effet ressortir deux tendances au sein de l'association où se confrontent les personnes investies dans les activités politiques du comité cantonal et celles principalement engagées dans la défense quotidienne des locataires. Cette opposition se fonde largement sur les profils différenciés des membres du comité cantonal, mais aussi sur la position qu'ils·elles y occupent. Ainsi, César Montalto et Anne Baehler Bech défendent la nécessité du compromis : « Je vous rappelle les moyens qu'avaient les milieux immobiliers pour le référendum de 2011. C'est une campagne à plus de 150'000 francs qu'il nous faudra toutes et tous porter », insiste le président, qui reprend alors des propos qu'il avait déjà tenus à plusieurs reprises. Sans doute liée aux fonctions de responsabilité que l'un et l'autre assument au

comité, cette position réservée et prudente s'explique par leur souci commun de ne pas devoir engager l'association dans une campagne politique coûteuse, à l'issue incertaine et dont ils auraient la responsabilité principale en raison des capacités militantes réduites qui pourraient être mobilisées dans une telle démarche politique. En ce qui concerne Anne Baehler Bech, s'ajoutent également des considérations liées à sa forte implication dans le champ politique, qui l'amène à envisager principalement les possibilités d'action de l'Asloca à l'aune des alliances possibles avec les partis politiques capables de peser dans le rapport de force parlementaire. Tout cela dans une conjoncture où ils sont très défavorables à l'association, en dépit du relatif soutien d'un gouvernement de gauche lui aussi tributaire de l'opposition qui se manifeste au Grand Conseil. Dans ses prises de position, Anne Baehler Bech se réfère de manière récurrente à ce rapport de force politique qu'elle ne cesse de rappeler aux autres membres du comité qui, de leur côté, semblent écarter de leurs prises de position les contraintes auxquelles s'expose l'association dans le champ politique.

C'est du moins ce qu'attestent les interventions des juristes. Tel est notamment le cas de Sébastien Cachin, délégué de la section de Vevey, membre des JPV travaillant dans un collectif d'avocat très actifs sur le terrain des luttes sociales, lui aussi mandataire FAJ et qui s'oppose à la révision des législations protectrices du parc locatif : « Au final, ce sont des montants qui seront dépensés pour des mandataires qui n'ont plus d'outils juridiques pour plaider devant les tribunaux », affirme-t-il en réponse aux arguments financiers invoqués contre l'hypothèse d'une campagne de votation populaire. Ainsi, plus que le refus du nouveau compromis, c'est le contenu même du « paquet logement » concrétisé par la LPPL qui est remis en cause. Cette position est également celle partagée par Benjamin Demay, absent lors de la séance, mais qui l'a auparavant partagée avec ses collègues de section. Bien que les praticien·n·e·s présent·e·s lors de cette séance, dont Romain Trottet, Nicole Wiebach ou encore Elsa Rivaz, ne se prononcent pas explicitement pour une action offensive, ils·elles partagent en revanche la critique envers le démantèlement de la LDTR et la LAAL. Leurs interventions expriment en tout cas un attachement aux outils qu'ils·elles mobilisent dans leur travail quotidien et qui sont ici directement menacés.

Au final, pour les juristes, compte avant tout la défense des outils à disposition des locataires engagés dans une procédure judiciaire, alors que pour d'autres membres, la priorité est ailleurs et se fonde sur une représentation différente de l'intérêt général des locataires, à l'instar de la remarque de Julien Vallon, président de la section de Morges, membre du PS, qui se situe ici sur le terrain de la politique générale du logement : « Ici il s'agit de faire baisser la pénurie », par quoi il entend le fait que la LPPL pourra favoriser la construction de logements. Anne Baehler Bech, César Montalto et Julien Vallon sont cependant minorisés durant le débat, en dépit de leur insistance sur la nécessité de prendre en compte les rapports de

force qui structurent le champ politique et qui limitent selon eux la marge de manœuvre de l'association. Ainsi, à plusieurs reprises, Anne Bachler Bech rappelle que « si on lance une initiative, on s'inscrit dans le jeu politique et partisan », une position qui contraste avec celle de la majorité des membres du comité, qui expriment leur volonté de s'écarter « des manœuvres politiciennes » pour répondre réellement aux « intérêts des locataires », comme le soulève Catherine Pralong, figure militante et présidente de la section de Vevey. Au final, la majorité du comité refuse le compromis sans pour autant prendre de décision pour la suite du processus. Cette position à la fois attentiste et hostile au compromis proposé en commission est communiquée par courrier aux membres du Grand Conseil, ainsi qu'à la Conseillère d'État Béatrice Métraux :

En substance, l'assemblée des délégués considère d'une part que le droit de préemption (article 85c LATC) en faveur de l'État est par trop affaibli par rapport au projet initial et d'autre part que les amendements proposés à l'article 13 LPPL sont insuffisants pour garantir la préservation du parc locatif que l'Asloca juge nécessaire. Ainsi, l'assemblée des Délégués ne peut cautionner les propositions de la commission. Elle estime de plus qu'en l'état de la situation, elle ne peut prendre aucun engagement quant à la suite et qu'elle se réserve la possibilité de prendre toutes dispositions utiles pour promouvoir la construction de logements abordables, améliorer la protection du parc locatif existant vaudois et celle des locataires.

Courrier transmis aux groupes parlementaires du Grand  
Conseil vaudois à la suite de l'Assemblée extraordinaire  
du 6 janvier 2016

Compte tenu de la position l'Asloca, de la possibilité du maintien de l'initiative, voire du lancement d'un référendum sur la LPPL, mais sans doute aussi de l'absence de consensus au sein même du PLR et de la majorité de droite, à quoi s'ajoute l'hostilité au compromis que manifestent les membres du groupe « la Gauche », les député·e·s décident par 76 voix contre 67, lors de la séance du 12 janvier, de renvoyer à nouveau le « paquet logement » à la conseillère d'État, Béatrice Métraux<sup>1</sup>.

Une nouvelle stratégie est déployée par la conseillère d'État en février 2016. En effet, pour débloquer la situation, elle propose de fusionner les deux réformes législatives dans une seule loi, renommée alors loi sur la préservation et promotion du parc locatif (LPPPL). Le procédé oblige alors les parlementaires à accepter les amendements des uns et des autres, sous peine d'enterrer un projet pour une nouvelle politique du logement sur le plan cantonal.<sup>2</sup> En substance, dans ce nouveau projet, d'un côté le droit de préemption des communes et du canton est

---

<sup>1</sup> « La politique vaudoise sur le logement en échec », *Le Temps*, 13 janvier 2016 ; « Les députés enterrent le consensus sur le logement », *24 Heures*, 13 janvier 2016.

<sup>2</sup> « Un unique projet de loi contre la pénurie », *24 Heures*, 19 février 2016.

limité aux territoires urbains, ce qui vise à satisfaire la droite, et de l'autre, par rapport au projet de 2011, les motifs d'autorisation de transformation sont restreints dans l'objectif d'obtenir le soutien de la gauche<sup>1</sup>.

Cette annonce est vécue par la majorité des membres du comité comme une trahison. « Ils nous ont bien eus », s'exclame Romain Trottet pour qui la conseillère d'État a fait miroiter des promesses pendant de nombreuses années à l'association, alors que le projet péjore une législation que ces derniers et dernières mobilisent dans les instances judiciaires, sans pour autant répondre à l'initiative<sup>2</sup>. Devant ce qui semble être vécu comme une impasse, il est néanmoins décidé lors du bureau du comité de février de reporter à nouveau la décision concernant l'initiative à la fin des débats parlementaires. Bien que les positions des différents partis politiques ne soient pas fondamentalement différentes (le PS se dit déçu, la Gauche ne voit qu'un copier-coller du premier projet, le PLR reste divisé et les Verts soulignent le travail de leur conseillère d'État), il reste que l'insertion de l'ensemble des mesures dans une même loi et l'hypothèse d'une nouvelle impasse politique à un an des élections cantonales favorisent l'avancement des travaux parlementaires. Après plusieurs séances en plénières, c'est finalement le 10 mai 2016 que le Grand Conseil adopte à une courte majorité une nouvelle loi sur le logement (LPPPL)<sup>3</sup>. Preuve supplémentaire de la polarisation des positions relatives à la politique du logement, l'UDC, une partie du PLR, ainsi que les milieux immobiliers d'emblée hostiles au droit de préemption annoncent dans la foulée le lancement d'un référendum dont l'intitulé donne le ton de la campagne à venir : « Non à une pénurie de logements planifiée par la loi »<sup>4</sup>.

Pour sa part, l'Asloca, dont l'initiative est toujours pendante, doit à présent se prononcer. Le lendemain de l'adoption de la LPPPL, une nouvelle Assemblée extraordinaire des délégué·e·s est convoquée pour le mois de mai, qui est amenée à prendre une décision finale, à la fois à propos de l'aboutissement du travail parlementaire et de l'initiative de l'association. C'est dans un premier temps la LPPPL qui occupe les échanges des délégué·e·s. Plusieurs député·e·s habituellement absent·e·s aux séances routinières du comité cantonal s'expriment en insistant sur les apports de ce texte et le travail réalisé dans l'hémicycle compte tenu des rapports de force au sein du Grand Conseil. « Nous avons beaucoup travaillé pour obtenir tout ça », relève Colin Oberson de la section de Vevey, également député PS. Il est en outre indiqué que certaines notions problématiques concernant la transformation des immeubles, qui figuraient encore dans la version

---

<sup>1</sup> « Le Conseil d'État retaille sa politique du logement », *24 Heures*, 20 février 2016.

<sup>2</sup> Observations du 19 février, bureau du comité de l'Asloca Vaud.

<sup>3</sup> Le texte est adopté à 69 voix contre 58 et 7 abstentions « La politique du logement franchit un premier cap », *24 Heures*, 11 mai 2016.

<sup>4</sup> Chambre Vaudoise Immobilière, « Non à une pénurie de logements planifiée par la loi : le référendum est lancé », communiqué de presse, 13 mai 2016.

de la loi discutée en janvier ont été supprimées, ce qui provoque le soulagement des avocat·e·s et salarié·e·s des sections et conduit à un consensus en faveur de la LPPPL, qui se dessine rapidement.

Reste la question de l'initiative toujours en suspens et qui demande une prise de décision stratégique de la part des délégué·e·s des sections. Ici, indépendamment de leur fonction au sein de l'association, la majorité des intervenant·e·s plaident en faveur du retrait de l'initiative. Considérant les contraintes d'une votation populaire opposant deux objets relatifs à la politique du logement, certains relèvent les faibles chances de l'initiative de l'Asloca face à une loi qui rassemble une large coalition allant du centre droit au PS et qui est, par ailleurs, combattue en référendum par les milieux immobiliers et une partie de la droite. C'est notamment la position d'Éric Voruz, délégué de la section de Morges, membre du PS disposant d'une longue carrière d' élu (syndic de sa ville, conseiller national) à son actif. D'autres insistent sur le succès que représente l'adoption de la LPPPL compte tenu des objectifs de l'association au moment du lancement de l'initiative. Le but était de « se montrer proactif », rappelle César Montalto<sup>1</sup>. Au final, l'intervention de David Tasev, délégué de la section de Lausanne et militant de longue date au sein de l'association, applaudie par la plupart des membres du comité, exprime bien l'état d'esprit dans lequel est prise la décision de retrait de l'initiative. Sa position atteste par ailleurs l'ambivalence des usages de cet instrument de la démocratie directe :

À l'époque, on avait un bon slogan, dans les années soixante-quinze, c'est « ce n'est qu'un début, continuons le combat ! ». Alors moi je suis d'accord avec le slogan, je le crie toujours. La question est de savoir comment on continue le combat au cas où on perd sur le référendum qui menace la LPPPL. On a gagné sur le Tribunal des Baux, on avait fait passer cette initiative en 80 ou 81, mais autrement, de manière générale, dans les votations populaires, nous perdons ! Nous sommes un des cantons les plus progressistes de Suisse, mais cela veut dire un des moins réactionnaires de Suisse (*rires*). Il faut garder en tête le rapport de force dans lequel nous sommes placés. Dans le cas présent, nous avons eu une occasion unique de lancer cette initiative, sachant que nous voulions obtenir un bon contre-projet. Il y a quelques mois, nous n'étions pas satisfaits parce que le contre-projet n'était pas bon. Maintenant il est bon. Pour nous c'est une chance énorme d'encouragement de la mobilisation des locataires. Les locataires sont des gens, trente ans que je défends cette cause, qui ont tendance à avoir peur, à penser qu'ils vont se faire écraser par le propriétaire alors qu'ensemble nous sommes forts. Donc l'effet mobilisateur ici c'est que nous avons obtenu quelque chose de significatif pour les locataires. C'est pour cela qu'il est nécessaire de sortir de cette période avec une idée forte qui est de dire : « l'ASLOCA cette fois-ci, elle est en ligne avec le bon sens vaudois ! Nous avons convaincu une majorité raisonnable du Grand Conseil, pas seulement la gauche, une partie importante de la droite, qui avait enfin un effort à

---

<sup>1</sup> Re transcription Assemblée des délégué·e·s du 11 mai 2016.

faire en faveur des locataires et de la politique du logement » À partir de cette position on crée un rapport de force et une image qui nous sera utile non seulement sur ce cas-là, mais de manière beaucoup plus générale dans la défense des locataires. Et c'est dans cette optique que je pense qu'il faut retirer l'initiative de manière claire et immédiate dans une communication.

David Tasev, intervention lors de l'Assemblée des délégués du 10 mai 2016

Face à cette position, quelques voix minoritaires, dont celle de Michel Guenet, ancien président cantonal, relèvent la faiblesse des instruments de la LPPPL au regard des revendications contenues dans le texte de l'initiative, mais elles se font remettre à l'ordre au nom d'un certain « pragmatisme », notamment de la part des député·e·s présent·e·s<sup>1</sup>.

En janvier, le refus du compromis reposait sur un fort rejet des logiques relatives au « champ politique » au nom de la défense individuelle des locataires. En mai, le retrait de l'initiative s'explique au contraire par l'intériorisation des rapports de force politique visible dans les positions d'une très large majorité des membres du comité. Cette prise de position s'exprime d'abord dans les discours des élu·e·s ou ancien·ne·s élu·e·s. Monopolisant la parole lors de ces échanges, leur appréciation de la situation est légitimée par leur position au sein du champ politique. Mais elle est présente également chez les juristes de l'association. Moins dotés des compétences politiques et militantes, à la fois objectives et subjectives<sup>2</sup>, leur permettant de peser sur un débat pour le moins complexe, ils·elles s'en sont finalement remis à la position présentée comme pragmatique exprimée par les premier·ère·s. Quant aux « figures militantes », bien que critiques envers les logiques partisans, elles ne sont plus en mesure d'imposer leur opinion, dans une conjoncture politique marquée désormais par le référendum contre le compromis proposé par le gouvernement. Au terme de ce processus politique dont l'issue était très incertaine, le comité vote à une très large majorité le retrait de l'initiative<sup>3</sup>.

Les contraintes auxquelles sont soumis les membres du comité se poursuivent d'ailleurs en aval du retrait de l'initiative, puisque la LPPPL fait l'objet d'un référendum lancé par une partie de la droite et les milieux immobiliers, qui axent leur campagne sur la défense de la propriété privée, comme en atteste, parmi d'autres, cette prise de position de Jean-François Thuillards, député UDC, dans une tribune du *24 Heures* en mars 2016 : « Cette loi introduit une série de mesures qui

---

<sup>1</sup> Retranscription Assemblée des délégués du 11 mai 2016.

<sup>2</sup> Nonna Mayer distingue les « compétences objectives (savoir parler en public, rédiger des tracts, organiser une réunion) [...] des compétences subjectives (intérêt pour la politique, sentiment d'efficacité, sens civique) [...] qui suppose des attitudes favorable à l'engagement politique » (Mayer, 2010, 229).

<sup>3</sup> Retranscription Assemblée des délégué·e·s du 11 mai 2016.

permettront aux collectivités publiques de chambouler le droit de propriété »<sup>1</sup>. Du côté des partisans de la loi, la campagne est surtout portée par les partis politiques. Même si le comité cantonal de l'Asloca, au moment où il décidait du retrait de l'initiative, avait exprimé sa volonté de s'appuyer sur l'échéance référendaire pour souligner le rôle de l'association dans la mise en place d'une nouvelle loi sur le logement au niveau cantonal, cette intention ne s'est guère traduite dans les faits, la réserve de l'association durant la campagne traduisant ici encore sa faible marge de manœuvre dans le champ politique. Agendée en février 2017, la votation sur la LPPPL s'inscrit en effet dans un contexte préélectoral, le renouvellement des autorités cantonales étant prévu deux mois plus tard, en avril<sup>2</sup>, dans une conjoncture où le nombre de logements vacants est faible dans le canton, en particulier dans les centres urbains<sup>3</sup>. Compte tenu de l'échéance référendaire, cette question devient l'un des enjeux majeurs de la campagne électorale et plusieurs indices attestent la forte politisation du logement durant les mois précédant la votation populaire sur la LPPPL.

En premier lieu, la campagne en faveur de la loi est animée par un comité vaudois « Pour des logements abordables », qui réunit une large coalition partisane, ralliant des députés de l'ensemble des partis politiques (y compris des membres du PLR, des Verts libéraux ou encore de Solidarités). En plus de l'argumentaire en faveur de la LPPPL – « construire des logements adaptés aux besoins de tous » ou « rénover des logements en maintenant des loyers abordables », – le matériel de campagne mentionne le nom des candidats à l'élection du parlement qui « voteront oui le 12 février »<sup>4</sup>. Dans ce cadre, l'Asloca n'apparaît que de façon marginale sous le visage d'Anne Baehler Bech, qui fait également campagne pour son siège de députée.

Ensuite, les membres de ce comité se montrent particulièrement présents dans le débat public en intervenant fréquemment durant les semaines précédant la votation dans les principaux quotidiens, que cela soit dans des articles de fond ou des tribunes d'opinions<sup>5</sup>. Face à cet activisme politique, l'intervention de l'Asloca apparaît plutôt discrète, comme en atteste l'unique intervention de son président César Montalto une semaine avant le vote<sup>6</sup>, alors même que plusieurs membres du bureau, en mai 2016, soit au moment du lancement du référendum, entendaient investir la campagne de votation pour renforcer la visibilité de l'action de

---

<sup>1</sup> « Non à une pénurie de logements planifiés par la loi », *24 Heures*, 16 mars 2016.

<sup>2</sup> « Logement la votation aura lieu le 12 février », *24 Heures*, 26 août 2016.

<sup>3</sup> « Logements vacants : dix ans de pénurie », *Numerus Courrier statistique*, n° 4, septembre 2011.

<sup>4</sup> Matériel de campagne du comité vaudois « Pour des logements abordables ».

<sup>5</sup> Plusieurs candidats aux élections se montrent particulièrement actifs sur cette thématique dont le Vert Libéral Régis Courdesse, le Vert Alberto Mocchi, la socialiste Fabienne Freymond Cantone ou encore le PDC Axel Marion. Voir revue de presse « loi sur la préservation et promotion du parc locatif », Viedoc, juin 2017.

<sup>6</sup> « Le propriétaire, le promoteur et le truand », *24 Heures*, 6 février 2017.

l'association et marquer ainsi l'importance de son rôle dans la politique du logement au niveau cantonal. Au sein du bureau, César Montalto et Romain Trottet avaient d'ailleurs exprimé leur crainte de se faire « rattraper » par les partis politiques et proposaient d'anticiper la préparation de la campagne. De son côté, reconnaissant s'exprimer en tant que « présidente de parti », Anne Baehler Bech évoquait la constitution d'un comité unitaire en novembre, estimant alors inopportun « de faire cavalier seul », d'autant plus, à ses yeux, que cette loi procédait principalement d'un travail parlementaire et non de l'Asloca<sup>1</sup>. Faute du soutien de sa secrétaire générale, l'association ne s'est finalement que marginalement engagée dans la campagne, s'en remettant pour l'essentiel à ce comité unitaire piloté par les partis politiques.

Finalement, le 12 février 2017, la nouvelle loi vaudoise sur le logement (LPPPL) est acceptée de peu, par 55% du corps électoral. Si ce résultat est présenté par les médias comme une victoire principalement pour la conseillère d'État Verte Béatrice Métraux, qui parvient en cours de mandat à faire aboutir une politique de l'habitat après plus de dix ans de tractations parlementaires, le score serré du référendum manifeste quant à lui la forte polarisation politique qui subsiste autour du logement. En effet, malgré une large coalition allant du « centre droit » jusqu'à l'« extrême gauche », les milieux immobiliers et une partie de la droite parviennent à rallier les districts périphériques du canton dans lesquels résident davantage de personnes propriétaires de leur logement<sup>2</sup>. Enfin, concernant les effets de cette nouvelle législation, ils restent relativement indéterminés à ce stade pour les principaux protagonistes impliqués dans ce processus, dont l'Asloca. Comme le souligne Anne Baehler Bech dans les tribunes du *24 Heures*, « La LPPPL est un pas dans la bonne direction, mais la balle est dans le camp des communes : si elles ne font rien ce sera à la population de réagir »<sup>3</sup>.

\* \* \*

L'analyse de l'engagement du comité de l'Asloca Vaud sur le terrain de la démocratie directe a permis de rendre compte de la façon dont la dynamique interne, marquée par différents degrés de politisation des membres, s'articule aux contraintes du champ politique (à la fois ses règles formelles et ses rapports de force) telles qu'elles sont perçues par les uns et les autres. Ces contraintes se sont avérées considérables, notamment en regard des rapports de force entourant la politique du logement. Bien que l'initiative populaire ait eu pour ambition de porter dans le débat public un ensemble de problèmes touchant de près les locataires, une population largement majoritaire dans le canton, il est apparu que les milieux immobiliers n'étaient pas en reste. Disposant eux aussi de relais parlementaires

---

<sup>1</sup> Bureau du 27 mai 2016, observations.

<sup>2</sup> « Vaud a enfin sa loi sur le logement », *24 Heures*, 13 février 2017.

<sup>3</sup> *Id.*

pour faire évoluer dans le sens de leurs intérêts certaines législations, leurs interventions depuis les milieux des années 2000 pour abroger la LDTR et la LAAL ont exercé une pression majeure sur le processus, contraignant alors le gouvernement (majoritairement à gauche dès 2011) à un exercice périlleux : répondre à l'initiative par un contre-projet susceptible de satisfaire les partis de droite, sans pour autant nourrir l'hostilité de l'Asloca et des partis qui lui sont traditionnellement proches. Considérant que l'initiative n'est plus soutenue que par l'extrême gauche parlementaire, l'association s'est ainsi trouvée à devoir conjuguer avec des règles du jeu tributaires d'une conjoncture particulière dans laquelle elle a une certaine proximité avec les partis de gauche, socialiste et vert, et le gouvernement, plus précisément la conseillère d'État verte en charge d'élaborer les compromis. Il en a résulté une certaine ambivalence, sinon même une forme de complicité que souligne la presse au lendemain de la décision de retirer l'initiative en publiant les portraits de la secrétaire générale de l'Asloca et de la Conseillère d'État en charge du dossier « logement », toutes deux membres du même parti, au moment où s'amorce l'ultime phase du processus, soit la campagne sur le référendum des milieux immobiliers. À ce propos, si l'on peut évoquer avec Jacques Lagroye une forme de « récupération » des enjeux sociaux portés par l'Asloca par des élus ou organisations partisans (Lagroye, 2003a, 265) aussi bien que par l'exécutif cantonal, cette logique repose aussi sur les propriétés du jeu politique induites par la démocratie directe et son usage dans une configuration particulière.

D'un point de vue interne, cette configuration a révélé l'autonomie précaire de l'Asloca Vaud vis-à-vis du champ politique, et cela dans une conjoncture où j'ai pu observer une politisation plutôt faible de ses instances dirigeantes. Cet aspect qui peut *a priori* sembler paradoxal s'explique en premier lieu par l'analyse somme toute classique des effets que produisent les instruments de la démocratie directe sur les organisations qui s'en saisissent (Voutat, 2005). En deuxième lieu, et c'est cette dimension qu'une analyse fine du processus a permis d'identifier, la forte division du travail au sein du comité eu pour effet de renforcer un mécanisme de délégation des activités politiques vers les personnalités les plus impliquées dans le champ partisan et dans l'arène parlementaire. J'observe ici une double délégation, qui s'opère d'abord au sein du comité pour s'élargir ensuite en direction des partis de gauche, majoritaires au gouvernement. Manifeste dans la phase parlementaire, cette logique de délégation atteint son point culminant lors de la campagne référendaire.

Finalement, cette mise à distance du politique revendiquée par la majorité des membres du comité conduit à ce que l'association se trouve assez largement dépossédée de sa cause, du moins telle qu'elle entendait la promouvoir au moment de lancer son initiative. Même si une fraction significative des membres du comité ont exprimé leur réticence, voire leur opposition à la logique de compromis impulsée par le Conseil d'État, lui-même soutenu dans cette perspective par la gauche socialiste et verte, ils/elles n'ont pas été en mesure d'instaurer un rapport de

force à l'interne ni non plus de porter leur position en dehors de la sphère associative et le cercle somme toute restreint des professionnel·le·s du droit favorables à la cause des locataires.



## Conclusion

En s'intéressant aux associations de locataires cette thèse a cherché à combler une lacune de l'histoire sociale et politique de la Suisse. En effet, en dehors de quelques mentions dans des ouvrages généraux concernant la politique du logement, aucune enquête de science politique ne s'est intéressée à l'Asloca, son organisation, ses activités et les personnes qui la composent. C'est d'autant plus étonnant dans un pays qui connaît un taux de locataires aussi élevé par rapport à ses voisins. La situation de dépendance à l'égard d'un propriétaire concerne le quotidien d'une grande majorité de la population en Suisse. Le logement constitue donc un enjeu politique majeur et en ce sens un terrain favorable pour la mobilisation des locataires.

Trois questions centrales ont servi de fils conducteurs à cette recherche. La première interroge les raisons pour lesquelles les revendications et les activités de l'Asloca reposent quasi exclusivement sur le droit. Pourquoi, par exemple, ces associations se sont développées spécifiquement autour du droit du bail et non pas dans le développement de coopératives d'habitation, en favorisant ainsi l'indépendance des locataires ? La deuxième s'est focalisée sur la forme que vont prendre ces associations. Aujourd'hui, l'Asloca se caractérise par les nombreuses connexions qu'elle entretient avec des personnalités politiques d'envergure aux niveaux cantonal et fédéral, ainsi que par son implication dans la législation fédérale en matière de logement et de protection des locataires. Dans le même temps, elle assure au sein des cantons un soutien sur le terrain judiciaire à un nombre considérable de ses affilié·e·s. Comment s'articule au sein de la même organisation une action centrée d'une part sur la conquête des droits des locataires et de l'autre sur leur application dans le cadre d'un soutien individuel, notamment sur le terrain judiciaire ? Finalement, la troisième question s'est intéressée à la trajectoire de ces associations à la lumière des usages du droit. Si aujourd'hui l'Asloca constitue un des groupes d'intérêt les plus importants de Suisse, ce sont les mobilisations en faveur d'un « droit au logement », parties de quelques cantons romands, qui ont porté la problématique du logement au niveau fédéral. Cela m'a amenée à interroger

les conséquences du recours au droit sur l'association, son organisation, son fonctionnement, et sur la cause qu'elle défend.

Afin d'articuler cette série de questionnements qui porte simultanément sur l'action associative orientée vers les autorités politiques et sur les membres, je me suis inspirée de la typologie des organisations liées au mouvement social proposée par Hanspeter Kriesi, qui met en évidence deux dimensions constitutives de toute action collective (1993, 1996). Pour rappel, la première dimension renvoie aux objectifs de l'action qui peut s'adresser soit aux autorités politique soit aux membres. La seconde se concentre sur le degré d'implication des membres, qui va de l'activisme à des formes passives d'adhésion parfois limitées au paiement d'une cotisation.

Au fil des six chapitres, j'ai montré que la cause des locataires a connu des transformations importantes sur ces deux axes sans pour autant se figer dans une forme ou une autre. D'une part, alors que les mobilisations initiales en faveur d'un droit au logement dans les années 1960-70 et même au-delà s'apparentaient à ce que Kriesi désignerait comme relevant d'un mouvement social, elles ont progressivement évolué vers la forme caractéristique d'un groupe d'intérêt, davantage destiné à représenter les locataires plutôt qu'à les inciter à l'action. Si cette forme s'observe au niveau fédéral, on n'assiste pas à la même dynamique dans tous les cantons.

D'autre part, le développement considérable des services juridiques a contribué à déplacer l'action associative vers le soutien individuel aux membres, contraignant les sections cantonales à ajuster leur organisation aux nécessités d'une activité assez tôt marquée par une professionnalisation de ces services. Cependant, ici aussi, l'action sur le terrain judiciaire implique selon les cantons l'implication plus ou moins grande des membres.

L'analyse des trajectoires des associations de locataires en Suisse illustre donc un double mouvement. Dans la première partie, je montre un processus de « politisation » de la cause des locataires par le droit et dans la seconde une « juridicisation » de cette dernière.

\* \* \*

Pour l'essentiel, la première partie a proposé une analyse diachronique des mobilisations autour de la cause des locataires et de sa cristallisation dans un groupe d'intérêt au niveau fédéral. L'analyse s'est nourrie du débat récurrent à propos du système politique suisse concernant les instruments de la démocratie directe, notamment celui de l'initiative populaire, considérée ici sous l'angle de ses effets sur les organisations, mouvements sociaux et groupes d'intérêts. Dans le premier chapitre, j'ai montré que d'un côté, sous l'impulsion du MPF, il apparaît que l'usage répété de l'initiative populaire a permis que soit durablement inscrit à l'agenda

politique un problème public, celui du logement, politisé et reconnu à travers la revendication d'un droit au logement. Cet effet est largement observé dans les travaux consacrés aux droits populaires en Suisse, notamment chez Marco Giugni qui insiste sur les opportunités que ces droits représentent pour les mouvements sociaux (1991). De l'autre, cependant, le constat auquel parvient Ruedi Epple-Gass se vérifie tout autant : la démocratie directe est très contraignante pour les mouvements sociaux, qui se doivent d'adapter leurs revendications aux rapports de force entourant une cause particulière, mais aussi leur organisation et leurs ressources aux procédures qu'implique une action soutenue, crédible et durable sur ce terrain-là (1991). J'ai en particulier insisté sur la proximité qui s'établit très tôt entre l'Asloca et les partis politiques, le Parti socialiste d'abord, puis les Verts, dans ce déplacement vers les arènes politiques et décisionnelles qu'implique l'usage de l'initiative populaire.

En germe durant les années 1970, ce déplacement se renforce au cours des années 1980 et s'approfondit par la suite *via* la requalification des enjeux liés au logement dans les termes et selon les contraintes de l'arène parlementaire. Afin de comprendre les ressorts de cette transformation, le deuxième chapitre insiste particulièrement sur les rapports de force parlementaires qui façonnent le contenu des revendications de l'association autant que son engagement sur le terrain judiciaire auprès des locataires. Que ce soit au sein de l'arène parlementaire ou auprès des membres, le droit du bail devient le prisme par lequel est pensée la défense de la cause.

Dans le troisième chapitre, j'ai montré que le droit du logement structure désormais les débats relayés par les partis politiques dans l'arène parlementaire. Ce déplacement progressif relève d'un processus de « politisation » de la cause des locataires, qu'il ne faut pas confondre avec la simple instrumentalisation de cette cause par les partis politiques de gauche. Dans le contexte suisse, le phénomène se traduit davantage par la proximité que les groupes d'intérêts (et ici l'Asloca) entretiennent avec les partis, en l'occurrence le Parti socialiste et les Verts. Alors que Kriesi distinguait clairement ces deux formes d'organisation dans son schéma, mon analyse a montré leur *imbrication*, considérant la multipositionnalité des dirigeants de l'association, qui occupent simultanément des fonctions de premier plan au sein des partis, un constat qui vaut du reste tout autant pour les organisations et partis représentant les milieux immobiliers. Plus encore, cette proximité atteste de la faiblesse des partis politiques et de leur forte dépendance à l'égard des intérêts organisés dont ils se font les porte-parole dans les institutions politiques (Eichenberger *et al.*, 2016 ; Mach, 2015). À tout le moins, la « politisation » de la cause des locataires et dans son sillage sa « nationalisation » se sont traduites à l'interne par une délégation croissante de l'action associative à un nombre restreint de personnes disposant des ressources leur permettant d'intervenir dans le champ

politique à partir de leurs positions de direction au sein des instances associatives et partisans.

En outre, contrairement au schéma de Kriesi qui classe les différentes organisations selon une typologie, mon analyse montre que les associations de locataires en Suisse ne peuvent être facilement assimilées à l'un ou l'autre de ces types, mais qu'elles cumulent en même temps plusieurs caractéristiques, sédimentées durant leur histoire récente. Cette situation explique d'ailleurs dans une large mesure les tensions internes à l'Asloca que nous avons analysées ici. En effet, en articulant le niveau fédéral et cantonal, je montre que ce n'est pas parce que la dimension relative à l'activité de représentation parlementaire s'est renforcée au niveau national qu'il ne subsiste pas au sein des sections cantonales des approches parfois apolitiques de la cause quand il s'agit de s'engager sur le terrain de la démocratie directe ou, au contraire, une conception strictement judiciaire des difficultés que rencontrent les membres locataires lorsqu'il s'agit de poursuivre ou non un litige.

À travers ces trois premiers chapitres, j'ai également démontré que la cause des locataires s'est incontestablement institutionnalisée. Toutefois, comme le constate Éric Neveu, ce processus ne saurait être réduit à un phénomène de « bureaucratisation » ou « d'organisation caractérisée par un certain formalisme » (2020, 315). La mise en lumière de la diversité des sections cantonales témoigne d'une pluralité de stratégies mobilisées pour pérenniser au niveau local la défense des locataires. De même que la « nationalisation » tardive des activités associatives démontre que l'usage répété de l'initiative populaire n'implique pas d'office la formalisation d'une puissante association au niveau fédéral. Plus largement, ces éléments nous montrent que « s'institutionnaliser n'est pas le seul résultat du calcul stratégique du groupe mobilisé », mais qu'il « naît d'interdépendances multiples » (2020, 315) qu'une démarche sociohistorique permet de documenter. Ainsi, la comparaison du développement des sections genevoise et vaudoise éclaire le rôle des configurations politiques locales et des connexions entre militant·e·s dans la manière d'envisager l'articulation entre l'activité politique et juridique. De même, l'analyse des différentes initiatives populaires déposées au niveau fédéral montre que la transformation des objectifs politiques de l'Asloca est certes un produit du déplacement de l'action associative au sein de l'arène parlementaire, mais qu'elle est également tributaire de son action sur le terrain judiciaire. Au final, le changement de contexte politique nous invite à complexifier les schémas théoriques.

L'institutionnalisation des causes et des organisations est souvent évoquée dans la littérature sur le devenir des mouvements sociaux (Pierru, 2010). Dans le cas de l'Asloca, mes recherches ont permis de constater que cette institutionnalisation a pris des formes variées. Elle s'est développée à la fois dans le domaine de la démocratie directe, dans des interactions de plus en plus étroites avec les partis politiques, et, enfin, dans le recours croissant aux tribunaux. Cette

institutionnalisation a eu plusieurs effets sur les actions entreprises par l'association. Pour ne prendre qu'un exemple, les droits populaires constituent une opportunité pour les associations de locataires, tout en réduisant leurs revendications à celles qui sont susceptibles d'être traitées par le champ politique. Dès lors, elles ont pu s'y faire reconnaître sous l'impulsion de ses dirigeant·e·s, qui ont très tôt envisagé la cause associative au prisme des débouchés politiques que leur trajectoire d'engagement les disposait à reconnaître comme possibles. De même, pour ce qui concerne le recours aux tribunaux, cette institutionnalisation implique aussi des limitations importantes, le droit du logement étant le produit d'un rapport de force duquel les associations de défense des locataires ne sortent pas toujours gagnantes. Il reconnaît certes des droits aux locataires, « partie faible » dans la relation contractuelle qu'il s'agit de protéger, mais cette protection se limite aux « abus » des propriétaires. Le droit du logement cherche donc à arbitrer entre le besoin fondamental de disposer d'un logement et la nécessité pour les bailleur·esse·s de générer du profit. En résumé, cela traduit un enjeu de luttes dans lequel le droit est constamment pris.

\* \* \*

Alors que la première partie de la thèse envisageait la place du droit dans le processus de « politisation » de la cause des locataires, la seconde partie prolonge l'analyse en s'intéressant à la « juridicisation » de l'action associative, aussi bien dans son organisation que dans ses objectifs. Pour ce faire, j'ai porté mon attention sur les modalités de prise en charge des litiges individuels au sein de l'Asloca Vaud pour en saisir les effets sur la promotion de la cause associative au niveau collectif. J'ai en effet montré que le développement des associations de locataires s'est largement appuyé sur le dispositif d'aide juridique mis en place pour rendre effectifs les droits obtenus (même indirectement) par les mobilisations sur le terrain de la démocratie directe. Les services juridiques leur ont permis de générer les ressources (matérielles et symboliques) essentielles pour intervenir au niveau politique et plus largement dans l'espace public, mais ils ont en retour durablement affecté les dynamiques internes des associations (division du travail et profil des salarié·e·s), ainsi que leurs revendications au niveau national et dans les cantons. Le déplacement de la cause des locataires sur le terrain de la défense individuelle et dans l'arène judiciaire se manifeste tout d'abord dans la participation significative de l'association dans les litiges entre locataires et bailleurs et se traduit plus largement par son implication croissante sur le terrain de la production doctrinale dans le domaine du droit du bail. De manière concomitante avec la fabrique du droit dans l'arène parlementaire, cet investissement sur ce que les sociologues américains appellent les *legal mobilizations* engendre une complexification des relations contractuelles entre locataires et propriétaires, forme de sophistication du droit dont se nourrit en partie

le développement associatif. C'est dans le chapitre quatre, focalisé sur le développement de la section vaudoise que je présente les changements que cela engendre, d'abord sur le profil des personnes impliquées dans les permanences juridiques et dans les instances dirigeantes, puis sur l'organisation du travail associatif où les services juridiques s'autonomisent progressivement par rapport aux activités politiques de la section, à la fois dans son organisation, mais aussi dans la manière dont le soutien aux membres est envisagé par les consultant·e·s. Ces différents éléments modifient donc la fonction initiale des guichets juridiques, pensés au départ comme des moyens d'améliorer la connaissance du droit par les locataires pour pouvoir faire face aux bailleur·esse·s.

Dans le chapitre cinq, l'analyse des activités des guichets juridiques, et plus largement des stratégies qui sont mises en place par les mandataires accompagnant les locataires dans les procédures en matière de baux et loyers, a mis en évidence l'ambivalence de cette modalité de l'action associative. D'un côté, la défense individuelle favorise l'accès à leurs droits pour les locataires qui, une fois accompagnés et soutenus par les juristes de l'association, sont alors en mesure de les mobiliser. En outre, de par son expertise et le nombre considérable d'interventions qu'elle réalise auprès des locataires, l'association devient un adversaire crédible sur le terrain judiciaire, contribuant ainsi à infléchir les pratiques des bailleur·esse·s et à transformer la jurisprudence. Forme de guérilla juridique, cet activisme judiciaire constitue ainsi un point d'appui pour la formulation de griefs plus généraux que l'Asloca s'attache à promouvoir dans l'espace public, par des prises de position dans la presse ou dans son journal *Droit au logement*. Cependant, d'un autre côté, la défense individuelle se heurte à de nombreuses contraintes. Hormis le fait que le contenu du droit du bail est le résultat d'un rapport de force politique qui n'est pas toujours favorable aux locataires, il faut aussi considérer les obstacles qui se présentent aux consultant·e·s pour que les locataires fassent valoir les droits que leur reconnaît le droit positif. Que ce soit la crainte de représailles de la part des propriétaires, le sentiment de dépossession à l'égard du droit, la réticence à s'engager dans des procédures à l'issue incertaine ou encore la faible perception des enjeux collectifs des litiges, il s'avère que les locataires sont nombreux à consulter l'association, mais finalement assez peu à vouloir s'engager dans un conflit au nom de la cause associative, souvent réduite aux caractéristiques d'un grief particulier. De leur côté, les consultant·e·s, du fait notamment de leur professionnalisation, tendent à investir leur rôle à partir d'une identité de juriste plus que de militant·e de la cause des locataires. De fait, ils·elles ont tendance à s'éloigner du projet politique de l'association. Cherchant d'abord à donner satisfaction aux demandes des locataires, ils favorisent ce qu'Éric Agrikoliansky nomme « une tyrannie du singulier », un mécanisme selon lequel la défense de situations singulières devant les autorités judiciaires est résolue au prix de la mise à l'écart de la cause défendue par l'organisation. Cette dimension de la

défense individuelle se trouve renforcée (et même institutionnalisée) par les procédures de conciliation organisées d'office par la loi avant toute poursuite judiciaire du litige. Plus largement, la défense individuelle tend à circonscrire les revendications des locataires aux seules dispositions du droit du bail susceptibles de peser dans les procédures judiciaires. Le changement de profil au sein des permanences juridiques n'affecte pas uniquement la manière dont est envisagée l'aide individuelle aux membres, mais aussi les activités politiques de l'association. C'est ce que démontre le dernier chapitre qui suit le parcours de l'initiative populaire « Stop à la pénurie de logement » et met en évidence la manière contrastée dont les membres du comité investissent le terrain politique. Finalement, de par l'ampleur de ses activités, que cela soit dans l'espace politique ou auprès des locataires, l'Asloca participe plus largement à un processus de « juridicisation » des litiges dans le domaine du logement. Le droit du bail et, au sein des cantons, les différentes législations portant sur le logement constituent dès lors la référence cognitive et pratique à partir de laquelle est pensée et envisagée la résolution des difficultés que rencontrent les locataires, et cela à deux niveaux : d'abord à un niveau politique – entendu ici au sens de la défense du groupe – et ensuite à un niveau individuel – c'est-à-dire dans les rapports entre les locataires et les bailleur·esse·s. En définitive, ce processus met en partie de côté d'autres grilles de lecture possibles relatives aux questions touchant le domaine du logement, à commencer par la revendication d'un « droit au logement » qui ferait pleinement partie des droits fondamentaux.

\* \* \*

Partie d'une interrogation sur la place du droit dans l'action collective, je me suis efforcée de mettre à distance l'évaluation parfois normative dont cette « arme » (défensive ou offensive) fait souvent l'objet dans la littérature scientifique, que ce soit à propos des usages de la démocratie directe en Suisse ou de la défense individuelle, *via* les activités de conseil juridique ou le soutien dans les procédures judiciaires. Dans un cas comme dans l'autre, les travaux ont parfois tendance à se focaliser sur les résultats obtenus à travers ces modalités d'action. Il s'agit de mesurer les usages du droit aux succès ou aux défaites qu'enregistrent les mouvements, aux « reculs » et aux « avancées » en fonction de leurs objectifs, bref aux « avantages » et aux « inconvénients » d'une action sur le terrain du droit, qu'il s'agisse de le conquérir ou de le mobiliser pour se défendre. Dans le cas de l'Asloca, cela reviendrait à se demander si sa progressive institutionnalisation ou son engagement sur le terrain judiciaire a provoqué l'affaiblissement de ses revendications ou encore si la protection qu'offre le droit du bail n'est pas un leurre face aux rapports de force qui structurent le secteur locatif.

Ces questionnements ne sont pas illégitimes, mais ils appartiennent d'abord aux personnes qui s'engagent au sein de ces associations. L'arme du droit offre des opportunités aux mouvements, mais elle s'avère aussi être à double tranchant, en raison des contraintes que suppose son maniement et qui interviennent à plusieurs niveaux de l'action organisée. C'est cette ambivalence que cette thèse a cherché à élucider, mais s'efforçant de mettre à distance les jugements normatifs.

En combinant une perspective socio-historique et une démarche ethnographique attentive à ce que signifie agir par le droit, j'ai proposé une analyse visant plutôt à rendre compte des effets que l'arme du droit, aussi bien celle de la démocratie directe ou la défense juridique individuelle, a produits sur les associations de locataires, à la fois sur leurs objectifs politiques, leur organisation et leurs modes d'intervention. Ces effets sont réels : la cause s'est en effet institutionnalisée, les personnes engagées dans la défense des locataires appartiennent à des sphères de plus en plus spécialisées, dans l'arène parlementaire comme dans le champ juridique, et cela affecte les objectifs et les stratégies des associations de locataires.

# Bibliographie

## I. SOURCES PRIMAIRES

### 1. Données ethnographiques

Observations : voir annexe 1.

Entretiens : voir annexe 2.

### 2. Données documentaires

#### *Sources documentaire privées*

Les responsables de l'Asloca Suisse et de l'Asloca Vaud ont mis à ma disposition de nombreux documents relatifs au fonctionnement interne de l'association produit au cours de l'enquête ainsi que des archives non classées. Les documents d'archives de l'Asloca Vaud ont pu être empruntés durant plusieurs semaines puis consultés sur place.

L'actuel secrétariat de l'Asloca Suisse constitué en 2010 ne possède pas à proprement parler d'archives. Cependant, après sollicitation, le secrétaire m'a fourni de nombreux documents relatifs à la constitution de l'association. Étant donnée la faiblesse organisationnelle de l'Asloca romande, les archives de cette structure sont détenues par des personnes ayant occupé la fonction de secrétaire général et ont été pour la plupart détruites ou ne sont pas disponibles. Les documents présentés ci-dessous sont disponibles sur demande.

ASLOCA SUISSE	Statuts, Asloca Suisse
	Ordre du jour, annexes et PV des Assemblées générales, octobre 2010 à novembre 2016
	Newsletters de l'Asloca Suisse aux sections cantonales, avril 2014 à novembre 2019
	Documentations fournis à l'occasion des événements organisé par l'Asloca Suisse
	Matériel de campagne concernant l'initiative populaire « Davantage de logements abordables », 2014
	Tableau nombre de membres des sections cantonales, 1980-2014
ASLOCA VAUD	Statuts, Asloca Vaud et Fonds d'appui judiciaire (FAJ)
	Directives internes du Fonds d'appui judiciaire (FAJ)
	Ordre du jour et PV des Assemblées des délégué·e·s de l'Asloca Vaud, 1972-2016
	Rapport d'activité Asloca Vaud, 1972-2016
	Budget d'exploitation Asloca Vaud, 1972-2016
	Documentation liées aux observations réalisées lors des Assemblées délégué·e·s de l'Asloca Vaud, aux séances du comité cantonal, au bureau du comité cantonal ainsi qu'aux séances du FAJ
	Documentations fournies à l'occasion des événements organisés par l'Asloca Vaud
	Statistiques des cas selon année annonce de cas, FAJ, 2003-2017
	Statistiques consultations Asloca Vaud, 1993-2015
	Évolution des cotisations des sections de Lausanne, Morges et Renens, 1970-2014
SECTIONS LOCALES DE L'ASLOCA VAUD	Statuts
	Bulletin d'adhésion, prestations et présentation des sections locales

	Fiche de consultation
--	-----------------------

*Sources documentaires publiques*

PUBLICATIONS DE L'ASLOCA	Dépouillement de la revue <i>Droit au logement</i> du n° 1 (février 1975) au n° 224 (mars 2016).
	Bulletin Trimestriel de l'Asloca Intersections, août 2014 à juin 2018
	(1981) <i>Le Guide du locataire</i>
	(1983) <i>La fixation du loyer</i>
	(1984) <i>Acheter ou partir</i>
	(1993) <i>Faut-il libéraliser les loyers ?</i>
PRESSE	Dossier de presse, Votation populaire du 27 septembre 1970 concernant l'initiative populaire « Pour un droit au logement et le développement de la famille », VieDoc <sup>1</sup> .
	Dossier de presse, Votation populaire du 25 septembre 1977 concernant l'initiative populaire « Pour une protection efficace des locataires », VieDoc.
	Dossier de presse, Votation populaire du 6 décembre 1986 concernant le contre-projet à l'initiative populaire « Pour une protection des locataires », VieDoc.
	Dossier de presse, Votations populaires du 18 mai 2003 et du 8 février 2004 concernant l'initiative « Pour des loyers loyaux » et le référendum contre la modification du droit du bail, VieDoc.
	Dossier de presse, Votation populaire du 7 mars 1993 concernant l'initiative populaire « Pour l'utilisation de la formule officielle au changement de locataire », VieDoc.
	Dossier de presse, Votation populaire du 18 février 2017 concernant la loi vaudoise pour la promotion préservation du parc locatif (LPPPL), VieDoc.
	Feuilles fédérales (voir liste ci-dessous).

<sup>1</sup> Pôle documentaire sur la vie politique, sociale et économique en Suisse, Université de Lausanne.

DOCUMENTATION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE	Publications et rapports de l'Office fédéral du logement (voir liste ci-dessous).
	Publications de l'Office fédéral de la statistique (voir liste ci-dessous).
DOCUMENTATION DU TRIBUNAL FEDERAL	Rapport de gestion du Tribunal fédéral, 2018, 2010, 2000, 1990, 1981, 1980, 1970.
	Arrêt du 27 août 2014, 4A_31/2014.
	Arrêt du 8 mai 2019 4A_491/2018, 4A_519/2018.
DOCUMENTATION DU CANTON DE VAUD	Publications et statistiques de l'Observatoire du logement (voir liste ci-dessous).
	Documentation relative à la révision de la loi sur le logement (voir liste ci-dessous).
	Rapport d'activité des commissions préfectorales de conciliation.
	Rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal, 2015.
REFERENCES LEGALES	RO 1990 835, Ordonnance sur le bail à loyer et le bail é ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF, État le 1 <sup>er</sup> janvier 2018).
	RS 220, Code des obligations : Bail à loyer.
	RO 1999 2556, Art. 108 et 109 Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Etat le 23 septembre 2018), Encouragement à la construction de logements et de l'accession à la propriété et Bail à loyer.
	Loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) du 10 mai 2016.
	Loi vaudoise sur la juridiction en matière de bail (LJB) du 9 novembre 2010.
	Loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués du 11 décembre 1989 (LAAL).
Loi vaudoise concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation du 4 mars 1985 (LDTR).	

	Contrat-cadre romand (CCR).
	Règles et usages locatifs du canton de Vaud (RULV).
	Directives pour l'établissement annuel des décomptes de chauffage et d'eau chaude (Vaud).

*Feuille fédérale*

FF 1920 III 347, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1920 concernant la pénurie de logement.

FF 1952 II 61, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien temporaire des prix (2 mai 1952).

FF 1952 III 808, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 23 novembre 1952 sur les arrêtés fédéraux concernant le maintien temporaire des prix réduit et le ravitaillement du pays en céréales panifiables (10 décembre 1952).

FF 1954 II 149, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs (20 Juillet 1954).

FF 1954 II 449, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs (12 mars 1954).

FF 1955 I 673, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le résultat de la votation populaire du 13 mars 1955 relative à l'arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs (27 avril 1955).

FF 1955 II 1027, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation de l'additif constitutionnel sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduits (1<sup>er</sup> novembre 1955).

FF 1956 I 889, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 4 mars 1956 concernant l'arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit (13 avril 1956).

FF 1959 II 441, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien du contrôle des prix (25 août 1959).

FF 1960 II 681, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers (23 août 1960).

FF1960 II 181, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 29 mai 1960 concernant l'arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (24 juin 1960).

FF1964 II 1717, Arrêté du Conseil fédéral relatif au résultat de la votation populaire du 6 décembre 1964 concernant l'arrêté sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (21 décembre 1964).

FF 1964 I 733, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (20 mars 1964).

FF 1964 II 1704, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les initiatives des cantons de Genève et de Vaud concernant la réglementation des baux à loyer commerciaux et artisanaux (22 décembre 1964).

FF 1967 II 1169, Arrêté fédéral constatant la recevabilité de l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille (21 novembre 1967).

FF 1968 II 873, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la limitation du droit de résiliation en matière de bail à loyer (27 novembre 1968).

FF 1969 II 895, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille (3 septembre 1969).

FF 1969 II 1249, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation de l'arrêté fédéral sur les loyers des biens immobiliers (5 novembre 1969).

FF 1971 I 1677, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un nouvel article 34<sup>sexies</sup> sur l'encouragement à la construction de logements et d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale des conventions d'associations dans le domaine du logement, et le rapport sur l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables.

FF 1971 1758, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative du canton de Neuchâtel concernant la construction de logements et la protection des locataires (30 juin 1971).

FF 1971 II 1982, Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>sexies</sup> sur la construction de logements et concernant l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds pour la construction de logements (initiative Denner) (17 décembre 1971).

FF 1972 I 1217, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant des mesures urgentes contre les abus dans le secteur locatif (24 avril 1972).

FF1972 I 1295, Arrêté concernant le résultat de la votation populaire du 5 mars 1972 portant sur l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration

de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires.

FF1972 II 1986, Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires (17 décembre 1971).

FF 1976 II 1321, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire « pour une protection efficace des locataires » et un contre-projet (21 juin 1976).

FF1985 I 1369, Message concernant l'initiative populaire « pour la protection des locataires », la révision du droit du bail à loyer et du bail à ferme dans le code des obligations et la loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (27 mars 1985).

FF 1993 III 912 ss, Message concernant la loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale (27 septembre 1993).

FF 1999 9127, Message relatif à la révision partielle du droit du bail dans le code des obligations et à l'initiative populaire « pour des loyers loyaux » (15 septembre 1999).

FF 1999 2675, Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 7 février 1999 (Médecine de la transplantation ; loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; initiative « propriété du logement pour tous ») (23 mars 1999).

FF 2002 2568, Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire « pour des loyers loyaux » du 12 mars 2002.

FF 2002 7159, Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 17 juin 2012 (Initiative populaire « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » ; initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère [accords internationaux: la parole au peuple!]»; modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [Réseaux de soins]).

FF 2009 311 ss, Message relatif à la modification du code des obligations (Protection contre les loyers abusifs) (12 décembre 2008).

FF 2013 1053, Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 23 septembre 2012 (Arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes ; initiative populaire « Sécurité du logement à la retraite » ; Initiative populaire « Protection contre le tabagisme passif »).

FF 2015 3681, Message relatif à la modification du code des obligations (Protection contre les loyers abusifs) (27 mai 2015).

*Publications de l'Office fédéral du logement (OFL)*

GEIGER M. (2006) Le marché du logement locatif – Analyse des causes et des effets dans le plus grand marché de Suisse », *Bulletin du logement*, vol. 77, OFL, Granges.

HAURI E. (mars 2013), Interview, *Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat*.

OFL. (1991) Rapport de la commission d'experts pour les questions relatives aux marchés hypothécaires, *Cahier 23*.

OFL. (2012-2015) *Commission fédérale du logement, membres*.

OFL. (2013) *Portrait*.

OFL. (16 mai 2014) *Commentaire de la modification du droit du bail dans le code des obligations*.

OFL. (3 décembre 2013) Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes, *Rapport intermédiaire du groupe de travail*.

OFL. (5 avril 2017) *Rapport explicatif relatif à la mise en consultation d'un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire « Davantage de logements abordables »*.

OFL. (février 2019) Aide fédérale aux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique et à leurs institutions, *LOG Aide-mémoire 2*.

ROHRBACH H. (mai 2014) *L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours*, OFL, Granges.

SFAR D. (2014), Une politique d'avenir pour une Suisse à dix millions d'habitants, *Questions fondamentales et informations*, OFL, Granges.

*Publications de l'Office fédéral de la statistique (OFS)*

Consultation des données sur le site internet concernant : les conditions d'habitation (nombre de pièces, années de construction des bâtiments, loyers), le statut d'occupation des logements, le taux de vacances ou encore les caractéristiques des propriétaires de logement en location.

ENZELER C. (février 2011), Le dénombrement des logements vacants- Situation actuelle, pertinence et relevé futur, *Valeurs*, Neuchâtel.

OFS. (1996) *Enquête sur la structure des loyers*, Neuchâtel.

OFS. (2003) *Enquête sur la structure des loyers*, Neuchâtel.

OFS. (2004) Logement et conditions d'habitation. Évolution de 1990 à 2000, *Recensement fédéral de la population 2000*, Neuchâtel.

OFS. (2015) *Construction et logement 2013*, Neuchâtel, 2015.

OFS. (2016) Bâtiment et logements, *Recensement fédéral de la population 2014*, Neuchâtel

*Publications de l'Observatoire du logement, Vaud*

ICONSULTING (2014), Logements vaudois : taux d'effort des ménages.

ICONSULTING, (2014), Logements vaudois : analyse de la pénurie.

PATTARONI L. ET MARMY V. (octobre 2016) *Les coopératives de logements dans le canton de Vaud*, Une étude réalisée par les Services des communes et du logement du canton de Vaud et le Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL.

*Statistiques de l'Observatoire du logement, Vaud*

OBSERVATOIRE DU LOGEMENT. (1992-2018), Nombre de requêtes à la commission de conciliation et taux de logement vacants, Vaud.

OBSERVATOIRE DU LOGEMENT. (1195-2018) Nombre de consultation auprès de l'Asloca Vaud, et de la commission de conciliation, nombre de recours au Tribunal des baux.

*Publications Département des finances et des relations extérieurs, Statistiques Vaud*

STATISTIQUE VAUD (septembre 2011) Logements vacants : dix ans de pénurie, *Numerus courrier statistique*, n° 4.

STATISTIQUE VAUD (septembre 2015), Logements vacants : pas d'amélioration en 2015, *Numerus courrier statistique*, n°4, septembre 2015.

*Documentation relative à la révision de la loi sur le logement dans le canton de Vaud*

REPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT AU POSTULAT JEAN-MICHEL DOLIVO (09\_MOT\_060) ET CONSORTS « pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) » et au postulat Frédéric Borloz (09\_MOT\_061) « Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo ! » ; Exposé des motifs et projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie, 2010.

RAPPORT DE LA COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER LES OBJETS SUIVANTS : Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements » et Projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 et rapport du conseil d'État au Grand conseil sur les motions et postulats ; Jérôme Christien et consorts (12\_POS\_005) ; Marc-Olivier Buffat et consorts (11\_POS\_261) ; Christa Calpini et consorts (11\_POS\_273) ; Pierre Volet et consorts (12\_POS\_273), juin 2015.

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER LES OBJETS SUIVANTS : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats de Jean-Michel Dolivo et consorts (09\_POS\_156) et de Frédéric Borloz (09\_POS\_157), juin 2015.

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER LES OBJETS SUIVANTS : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats de Jean-Michel Dolivo et consorts (09\_POS\_156) et de Frédéric Borloz (09\_POS\_157), juin 2015.

SECRETARIAT GENERAL DU GRAND CONSEIL. (2016) *Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud*, n° 128, tome 16.

## II. WEBOGRAPHIE

Assemblée fédérale	<a href="https://www.parlament.ch/fr">https://www.parlament.ch/fr</a>
Asloca romande	<a href="https://www.asloca.ch/">https://www.asloca.ch/</a>
Association Immobilier Suisse	<a href="https://www.vis-ais.ch/fr/">https://www.vis-ais.ch/fr/</a>
Coopératives d'habitation Suisse, association romande des maîtres d'utilité publique	<a href="https://www.armoup.ch/">https://www.armoup.ch/</a>
Dictionnaire historique de la Suisse	<a href="https://hls-dhs-dss.ch/fr/">https://hls-dhs-dss.ch/fr/</a>
Eurostat, statistique sur le logement	<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/">https://ec.europa.eu/eurostat/</a>

Feuilles fédérales	<a href="https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html">https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html</a>
Fiches juridiques de l'Asloca Vaud	<a href="http://www.fichesjuridiques-asloca.ch/">http://www.fichesjuridiques-asloca.ch/</a>
Juristes démocrates de Suisse	<a href="https://www.djs-jds.ch/fr/">https://www.djs-jds.ch/fr/</a>
Juristes progressistes vaudois	<a href="http://www.juristesprogressistesvaudois.ch/">http://www.juristesprogressistesvaudois.ch/</a>
Mieterinnen und Mieterverband	<a href="https://www.mieterverband.ch/">https://www.mieterverband.ch/</a>
Observatoire du logement, Vaud	<a href="http://www.obs-logement.vd.ch/">http://www.obs-logement.vd.ch/</a>
Office fédéral du logement	<a href="https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home.html">https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home.html</a>
Office fédéral de la statistique	<a href="https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html">https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html</a>
Radiotélévision Suisse	<a href="https://www.rts.ch/">https://www.rts.ch/</a>
Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT)	<a href="http://www.svit.ch/fr/svit-romandie/svit-school.html">http://www.svit.ch/fr/svit-romandie/svit-school.html</a>
Plateforme sur le séminaire du droit du bail de l'Université de Neuchâtel	<a href="http://www.bail.ch">www.bail.ch</a>
Union suisse des professionnels de l'immobiliers	<a href="https://www.uspi.ch/accueil/">https://www.uspi.ch/accueil/</a>
Site de campagne pour l'initiative populaire « Davantage de logements abordables »	<a href="https://logements-abordables.ch/">https://logements-abordables.ch/</a>
Site personnel d'Éric Voruz	<a href="http://www.voruz.info/accueil.htm">http://www.voruz.info/accueil.htm</a>
Wohnen Schweiz	<a href="http://www.wohnen-schweiz.ch/mitglieder/">http://www.wohnen-schweiz.ch/mitglieder/</a>

### III. SOURCES SECONDAIRES

ABBOTT A.D. (1988) *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press.

ABEL R.L. (1998) Speaking Law to Power. Occasions for Cause Lawyering, in A. Sarat et S.A. Scheingold (dir.), *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford, Oxford University Press.

ABEL R.L., FELSTINER W.L.F. et SARAT A. (1991) L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer, *in Politix*, Vol. 4 n° 16, 41-54.

- AGRIKOLIANSKY É. (2002) *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945 : sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan.
- AGRIKOLIANSKY É. (2003) Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990), in *Sociétés contemporaines*, 61-84.
- AGRIKOLIANSKY É. (2010) Les usages protestataires du droit, in Éric Agrikoliansky, Fillicule O. et Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux: Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, La Découverte, 225-243.
- AÏT-AOUDIA M., BENNANI-CHRAÏBI M. et CONTAMIN J.-G. (2011) Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards, in *Critique internationale*, Vol. 50, n° 1, 9-20.
- ALDER B. (2008) Associations de locataires, in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.
- AVANZA M., MIAZ J., PÉCHU C. et VOUTAT B.(dir.) (à paraître) *Le militantisme de guichet*, Lausanne, Antipodes.
- AVRIL C., CARTIER M. et SERRE D. (2010) *Enquêter sur le travail, concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte.
- BANSAZAK L.A. (1991) The influence of the Initiative on the Swiss and American Women's Suffrage Movements, in *Annuaire suisse de science politique*, n° 31, 187-207.
- BARBEY R. (1984) *L'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 30 juin 1972 (AMSL)*, Lausanne, Payot.
- BARTHÉLEMY M. (2000) *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Paris, Presses de sciences Po.
- BASSAND M., GALLEY F., CHEVALIER G. et ZIMMERMANN E. (1984) *Politique et logement : mise en œuvre d'une politique fédérale d'incitation à la construction de logements sociaux*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes.
- BEAUD S. et WEBER F. (2010) *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- BERTAUX D. (2006) *L'enquête et ses méthodes : le récit de vie*, Paris, Armand Colin.
- BEAUSIRE G. (2018) *Les Juristes progressistes vaudois (1968-2017). De l'avant-garde à la contre-expertise : dynamique d'un processus d'intégration politico-juridique*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Lausanne.
- BEETSCHEN M. (2014) *Une science en réseau. Les experts académiques dans les commissions extraparlamentaire helvétiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Lausanne.
- BERENI L. (2009) Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes, in *Revue française de science politique*, Vol. 59, 301-323.

- BERTHONNEAU C. (2017) *Les unions locales de la CGT à l'épreuve du salariat précaire. Adhésion, engagement, politisation*, Thèse de doctorat, Aix-Marseille, Université Aix-Marseille.
- BERTHONNEAU C. (à paraître) « Un 'boulot d'assistante sociale' ? Formes et effets du travail syndical de care au sein des Unions Locales de la CGT », in Martina Avanza, Miaz J., Péchu C. et Voutat B. (dir.), *Le militantisme de guichet*, Lausanne, Antipodes.
- BIÉLER P., GHELFI J.-P., LACHAT D. et MOUTINOT L. (1993) *Faut-il libéraliser les loyers ?*, Lausanne, Éditions de l'Asloca.
- BILLETTER C. et SCHMID A. (1993) *70 Jahre Luzerner Mieterinnen und Mieterverband*, Luzern, LMV.
- BLANKENBURG E. (1994) La mobilisation du droit. Les conditions de recours et du non-recours à la Justice, in *Droit et société*, n° 28, 691-703.
- BOHNET F., CARRON B., MONTINI M. et al. (2017) *Droit du bail à loyer et à ferme : CO et OBLF, contrats-cadres, procédure civile, droit international privé, dispositions pénales*, Université de Neuchâtel, Séminaire du droit du bail, Bâle, Helbing Lichtenhan.
- BOHNET F. et CONOD P. (2014) *Droit du bail : fond et procédure*, Université de Neuchâtel, Séminaire du droit du bail, Bâle, Helbing Lichtenhan.
- BOILLAT V., DEGEN B., JORIS E., KELLER S., TANNER A. et ZIMMERMANN R. (2006) *La valeur du travail : histoire et histoires des syndicats suisses*, Lausanne, Éditions Antipodes.
- BOUDOT P.-Y. et REVILLARD, A. (dir.) (2015) *L'État des droits. Politiques des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BOUAGGA Y., FASSIN D. et al. (2013) *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État*, Paris, le Seuil.
- BOURDIEU P. (1979) *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit.
- BOURDIEU P. (1986) La force du droit [Éléments pour une sociologie du champ juridique], in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 64, n° 1, 3-19.
- BOURDIEU P. (1992) *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Éditions du Seuil.
- BOURDIEU P. (2000) Conférence : le champ politique (1999), in *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 49-80.
- BROQUA C. (2009) L'ethnographie comme engagement : enquêter en terrain militant, in *Genèses*, Vol. 75, n° 2, 109-124.
- BUMILLER K., BERENI L., CHAPPE V.-A., LACALMONTIE S. et CORSON F. (2011) Victimes dans l'ombre de la loi, in *Politix*, n° 94, 131-152.

BUSINO G., GENDRE F., BURGER M. et TSCHANNEN O. (1989) *Les avocats vaudois recherche sociologique*, Lausanne, Institut d'anthropologie et de sociologie de l'Université de Lausanne (Groupe de recherche sur les professions libérales).

CAILLAT M., CERUTTI M., FAYET J.-F. et ROULIN S. (2008) *Histoire(s) de l'anticommunisme en Suisse, Geschichte(n) des Antikommunismus in der Schweiz*, Zürich, Chronos.

CEFAÏ D. (2007) *Pourquoi se mobilise-t-on : les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte.

CHALLAND B. (2000) *La Ligue Marxiste Révolutionnaire en Suisse Romande (1969-1980)*, Fribourg, Chaire d'histoire contemporaine de l'Université de Fribourg.

CHAMBOREDON H., PAVIS F., SURDEZ M. et WILLEMEZ L. (1994) S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien, in *Genèses*, n° 16, 114-132.

CHAPPE V-A. (2011) La qualification juridique est-elle soluble dans le militantisme ? Tensions et paradoxes au sein de la permanence juridique d'une association antiraciste, in *Droit et société*, n° 76, 543-567.

CHAPPE V-A. et QUERNEZ E. (2015) La lutte contre les discriminations, entre droit imposé et droit négocié, in Pierre-Yves Boudot et Revillard A. (dir.), *L'État des droits*, Paris, Presses de Sciences Po, 119-148.

CHAUVIN S. et JOUNIN N. (2010) L'observation directe, in Serge Paugan (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, 143-165.

CHEVALLIER J. et LOCHAK D. (2016) Les juristes dans l'espace public, in *Droit et société*, n° 93, 359-374.

CHOLLET A. (2011) Switzerland as a 'fractured nation', in *Nations and Nationalism*, n° 17, 738-755.

COGATO LANZA E., PATTARONI L., PIRAUD M. et TIRONE B. (2013) *De la différence urbaine : le quartier des Grottes*, Genève, MétisPresses.

COLLECTIF CRHR (2009) Syndicats propriétaires contre locataires : une grève des loyers à Genève (1975-1977), in *Cahier d'histoire du mouvement ouvrier*, 99-117.

COMMAILLE J. et DURAN P. (2009) Pour une sociologie politique du droit : présentation, in *L'Année sociologique*, Vol. 59, 11-28.

COMMAILLE J. (2015) *À quoi nous sert le droit ?*, Éditions Gallimard, Paris.

CUENNET S., FAVARGER P. et THALMANN P. (2002) *La politique du logement*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

- CURTAT R. (2020) Le combat perdu des jeunes travailleurs catholiques romands, *in L'Inédit par notre Histoire* [en ligne : <https://inedit.notrehistoire.ch/le-combat-perdu-des-jeunes-travailleurs-catholiques-romands/?uil=fr> ]
- DARMON M. et BARGEL L. (2017) Socialisation politique : Moments, instances, processus et définitions du politique, *in Notice pour l'encyclopédie en ligne Politika*.
- DEGEN B. (2016) Initiative populaire, *in Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.
- DEMAZIÈRE D. (2008) L'entretien biographique comme interaction. Négociations, contre-interprétations, ajustement de sens, *in Langage et société*, n° 123, 15-35.
- DEMAZIÈRE D. (2007) A qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés, *in Langage et société*, n° 121, 85-98.
- DELAGE P. (2017) *Violences conjugales : du combat féministe à la cause publique*, Paris, Les Presses de Science Po.
- DELPEUCH T., DUMOULIN L. et DE GALEMBERT C. (2014) *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin.
- DEMOUSTIER D. (2002) Le bénévolat, du militantisme au volontariat, *in Revue française des affaires sociales*, Vol. 4, 97-116.
- DIMAGGIO P. et POWELL W. (1983) The iron cage revisited: institutionnal isomorphism and collective rationality in organizationnal fields, *in American Sociological review*, n° 48, 147-160.
- DOCKÈS E. (dir.) (2007), *Au cœur des combats juridiques. Pensées et témoignages de juristes engagés*, Paris, Dalloz.
- DOLIVO J.-M., EGGLI A., FRUND A.-G., MATHEZ C. et ZUPPINGER U. (2013) *Crise du logement. Locataires et habitants prenez votre sort en main !*, Lausanne, Édition d'en bas.
- DOMINÉ BECKER F. (2011) La procédure de conciliation en matière de bail au regard du Code de procédure civile suisse, *in Plaidoyer*, n° 1, 39-43.
- DUBLER A.-M. (2007) Bail à loyer, *in Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.
- DUBLER A.-M. (2011) Fédérations immobilières, *in Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.
- DUBOIS V. (2008) L'insécurité juridique des contrôleurs des CAF, *in Informations sociales*, n° 126, 48-57.
- DUBOIS V. (2015) *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions Points.

DUNEZAT X. (1998) Des mouvements sociaux sexués, *in Recherches féministes*, Vol. 11, n° 2, 161-195.

DUSSUET A. et FLAHAULT E. (2010) Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif ?, *in Formation emploi, Revue française de sciences sociales*, n° 11, 35-50.

EDELMAN B., LEACHMAN G. et MCADAM D. (2010) On Law, Organizations, and Social movements », *in Law and Society*, Vol. 6, n° 1, 653 -685.

EICHENBERGER P. (2016) *Mainmise sur l'état social : mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908-1960)*, Neuchâtel, Éditions Alphil-Presses Universitaires suisses.

EICHENBERGER S. (2017) *Interest Group's Access to Policy Venues. The Rise of Citizen Groups in Switzerland ?*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.

EICHENBERGER S., PILOTTI A., MACH A. et VARONE F. (2016) Parlement de milice et groupes d'intérêt (1970–2010) : Professionnalisation et diversification des liens d'intérêt ? *in Annuaire suisse d'histoire économique et sociale*, Zürich, Chronos Verlag, 185-202.

ELSIG A. (2015) *La ligue d'action du bâtiment : l'anarchisme à la conquête des chantiers genevois dans l'entre-deux-guerres*, Lausanne, Éditions d'en bas.

EPPEL-GASS R. (1991) Neue Formen politischer Mobilisierung : (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie ?, n° 31, *in Annuaire suisse de science politique*, 151-171.

EWICK P. et SILBEY S.S. (1998) *The common place of law: stories from everyday life*, Chicago, University of Chicago Press.

FARKAS M., DESHUSSES J. et GIANCANE S. (2013) Groupes d'habitants à plainpalais, 1970-1977, du Groupement de parents à Plainpalais au groupement logement, *in Traces et souvenirs de la contestation, Charles Philippona*, Lausanne, Éditions d'en bas, 39-55.

FERREIRA C. (2011) Prétendre à une protection contre le risque d'invalidité : opportunités et contraintes de la mobilisation du droit, *in Droit et Société*, n° 77, 161-185.

FIJALKOW Y. (2016) *Sociologie du logement*, Paris, la Découverte.

FILLIEULE O. (2001) Post scriptum : propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel, *in Revue française de science politique*, 199-215.

FILLIEULE O. (2006) Requiem pour un concept. Vie et mort de la notion de "structure des opportunités politiques", *in Gilles Dorronsoro (dir.), La Turquie contestée*, Paris, Presses du CNRS, 201-218.

FILLIEULE O. (2010) Tombeau pour Charles Tilly, in Éric Agrikoliansky, Fillieule O. et Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 77-99.

FILLIEULE O., MONNEY V. et RAYNER H. (2019) *Le métier et la vocation de syndicaliste*, Lausanne, Antipodes.

FILLIEULE O. et PUDAL B. (2010) Sociologie du militantisme. Problématisations et déplacement des méthodes d'enquête, in Éric Agrikoliansky, Fillieule O. et Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 163-184.

FILLION E. et TORNAY D. (2015) De la réparation individuelle à l'élaboration d'une cause collective, in *Revue française de science politique*, Vol. 65, 583-607.

FISCHER N. (2009) Une frontière « négociée », in *Politix*, n° 3, 71-92.

GAIDE E. et DÉFAGO GAUDIN V. (2014) *La LDTR : démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logements et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales*, Berne, Stämpfli.

GAÏTI B. et ISRAËL L. (2003) Sur l'engagement du droit dans la construction des causes, in *Politix*, n° 62, 17-30.

GALANTER M. (1974) Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, in *Law and Society Review*, Vol. 33(4), 95-160.

GALANTER M., UMUBYEYI L. et ISRAËL L. (2013) Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien ? : réflexions sur les limites de la transformation par le droit, in *Droit et société*, n° 85, 575-640.

GARCIA VILLEGAS M. (2009) Champ juridique et sciences sociales en France et aux États-Unis, in *L'Année sociologique*, Vol. 59, 29-62.

GARCIA-VILLEGAS M. (2015) *Les pouvoirs du droit. Analyse comparée d'études sociopolitiques du droit*, Issy-les-Moulineaux, L.G.D.J, Droit et société.

GAXIE D. (1977) Économie des partis et rétributions du militantisme, in *Revue française de science politique*, Vol. 27, 123-152.

GAXIE D. (2002) Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales, in *Revue française de science politique*, Vol. 52, 145-178.

GAXIE D. (2005) Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective, in *Revue suisse de science politique*, Vol. 11, 157-188.

GAXIE D. (2014) Postface : Les rouages de la représentation, in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 291-307.

GERMANN R. (1996) *Administration publique en Suisse*, Bern, Paul Haupt.

- GIGER A. (1981) Umweltorantionen und Umweltpolitik, in *Annuaire suisse de science politique*, n° 21, 49-78.
- GIRAUD B. (2017), Quand on va au juridique, c'est qu'on a déjà perdu, in *Politix*, Vol. 2, n° 118, 131-155.
- GIUGNI M. (1991) Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux, in *Annuaire suisse de science politique*, n° 31, 173-185.
- GIUGNI M. (1995) *Entre stratégie et opportunité : les nouveaux mouvements sociaux en Suisse*, Zürich, Éditions Seismo.
- GIUGNI M. (2019) *La Suisse dans la rue : mouvements, mobilisations, manifestants*. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- GIUGNI M. (2002) Mouvements sociaux, in Ulrich Klöti et al. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/ Manuel de politique Suisse*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 259-295.
- GIUGNI M. et KRIESI H. (1990) Nouveaux mouvements sociaux dans les années 80 : évolution et perspectives, in *Annuaire suisse de science politique*, n° 30, 79-100.
- GIUGNI M. et PASSY F. (1997) *Histoires de mobilisation politique en Suisse : De la contestation à l'intégration*, Paris, L'Harmattan.
- GOTTRAUX P. et PÉCHU C. (2011) *Militants de l'UDC : la diversité sociale et politique des engagés*, Lausanne, Éditions Antipodes.
- GROSSMAN E. et SAURUGGER S. (2012) *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.
- HABLÜTZEL G.P. (2002) Une course accélérée vers l'avenir, in Jean-Claude Favez et al., *Nouvelle histoire de la Suisse et des suisses*, Lausanne, Éditions Payot, 771-900.
- HAMIDI C. (2006) Éléments pour une approche interactionniste de la politisation, in *Revue française de science politique*, Vol. 56, 5-25.
- HAMIDI C. (2010) *La société civile dans les cités : engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Paris, Economica.
- HAMIDI C. (2020) Associations et mouvements sociaux, in Olivier Fillieule, Mathieu L., et Péchu C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (2<sup>ème</sup> édition), 73-81.
- HAUSMANN U. (2016) *Vertragsfreiheit im Schweizer Mietrecht von 1804 bis 2014 unter besonderer Berücksichtigung des Mietzinses : rechtshistorischer und rechtspolitischer Hintergrund der heutigen Vertragschranken im Mietrecht*, Zürich, Dike (Europäische Rechts- und Regionalgeschichte).
- HEBEISEN P. (2011) Queloz, Jean (1918-1993), in *Dictionnaire du Jura*, Tavannes, Société jurassienne d'émulation, centre d'études historiques.

- HÉLY M. (2008) À travail égal, salaire inégal : ce que travailler dans le secteur associatif veut dire, *in Sociétés contemporaines*, n° 69, 125-147.
- HENRY E. (2003) Intéresser les tribunaux à sa cause, *in Sociétés contemporaines*, n° 54, 39-59.
- HENRY E. (2005) Le droit comme vecteur de publicisation des problèmes sociaux. Effets publics du recours au droit dans le cas de l'amiante, *in* Liora Israël, Sacriste G., Vauchez A. et Willemez L. (dir.), *Sur la portée du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 187-200.
- ISRAËL L. (2001) Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering, *in Droit et société*, n° 49, 793-824.
- ISRAËL L. (2003a) Quelques éclaircissements sur l'invention du cause lawyering. Entretien avec Austin Sarat, Stuart Scheingold, *in Politix*, Vol. 16, n° 62, 31-37.
- ISRAËL L. (2003b) Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI, *in Politix*, Vol. 16, n° 62, 115-143.
- ISRAËL L. (2007) Quand les professionnels de justice revendiquent leur engagement, *in* Jacques Commaille et M. Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, La Découverte, 119-142.
- ISRAËL L. (2009a) *L'arme du droit*, Paris, Presses de Science Po.
- ISRAËL L. (2009b) Un droit de gauche. Rénovation des pratiques professionnelles et nouvelles formes de militantisme des juristes engagés dans les années 1970, *in Sociétés contemporaines*, n° 73, 47-71.
- ISRAËL L. (2012) Qu'est-ce qu'avoir le droit? Des mobilisations du droit en perspective sociologique, *in Le sujet dans la cité*, n° 3, 34-47.
- ISRAËL L. (2020) Cause Lawyering, *in* Olivier Fillieule *et al.* (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (2<sup>ème</sup> édition), Paris, Presses de Sciences Po, 98-104.
- ISRAËL L., SACRISTE G., VAUCHEZ A. et WILLEMEZ L. (2005) *Sur la portée du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF.
- JOUZEL J.-N. et PRETE G. (2014) Devenir victime des pesticides. Le recours au droit et ses effets sur la mobilisation des agriculteurs Phyto-victimes, *in Sociologie du Travail*, n° 56, 435-453.
- JOST H.U. (1993) Sociabilité, faits associatifs et vie politique en Suisse au 19<sup>ème</sup> siècle, *in Annuaire suisse d'histoire économique et sociale*, n° 9, 7-29.
- KARPIK L. (1995) *Les avocats entre l'État, le public et le marché : XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard.

KRIESI H. (1993) Sviluppo organizzativo dei nuovi movimenti sociali e contesto politico, in *Rivista italiana di scienza politica*, Vol. 23, n° 1, 67-117.

KRIESI, H. (1996) The organizational structure of new social movements in a political context, in Doug Mcadam *et al.* (dir.), *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 152-184.

KRIESI, H. et WISLER D. (1996) Social movements and direct democracy in Switzerland, in *European Journal of Political Research*, Vol. 30, n° 1, 19-40.

KRIESI H. et TRECHSEL A.H. (2008) *The politics of Switzerland: continuity and change in a consensus democracy*, Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press.

KURZ D. (2015) Logement, in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.

KURZ D. et THALMANN P. (2015) Construction de logements, in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Éditions Victor Attinger.

LACHAT D. et MICHELI J. (1990) *Le nouveau droit du bail*, Lausanne, Éditions de l'Asloca.

LACHAT D. (2008) *Le bail à loyer*, Lausanne, Éditions de l'Asloca.

LACHAT D., GROBET-THORENS K *et al.* (2019) *Le bail à loyer*, Lausanne, Éditions de l'Asloca.

LACROIX B. (1985) Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique, in Jean Leca et M. Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF.

LAGROYE J. (1997) On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye, in *Politix*, Vol. 10, n° 38, 7-17.

LAGROYE J. (dir.) (2003a) *La politisation*, Paris, Belin.

LAGROYE J. (2003b) Les processus de politisation, in Jacques Lagroye (dir), *La politisation*, Paris, Belin, 359-372.

LAGROYE J., FRANÇOIS B. et SAWICKI F. (2012) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po.

LAMBELET A. (2010) *Entre logiques organisationnelles et vocation militante : les groupements suisses de défense des retraités en pratiques*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne en cotutelle avec l'Université de Paris I Sorbonne.

LAMBELET A. (2014) *Des âgés en AG : sociologie des organisations de défense de retraités*, Lausanne, Éditions Antipodes.

- LAMBELET J.-C. (2019) *De la démocratie directe en Suisse : son cadre, sa pratique, une analyse statistique et une évaluation sur le fond*, Genève, Éditions Slatkine.
- LAMBELET J.-C. et ZIMMERMANN C. (1991) *Droit au logement ou économie de marché*, Lausanne, Éditions Payot.
- LASCOUMES P. et SERVERIN E. (1995) Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », in Pierre Lascoumes (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, Droit et société, 155-178.
- LAPEYRE N. et LE FEUVRE N. (2009) Avocats et médecins : Féminisation et différenciation sexuée des carrières, in Didier Demazière (dir.), *Sociologie des groupes professionnels : acquis récents et nouveaux défis*, Paris, la Découverte, 424-434.
- LEJEUNE A. (2011a) *Le droit au droit : les juristes et la question sociale en France*, Paris, Éditions des archives contemporaines.
- LEJEUNE A. (2011b) Les professionnels du droit comme acteurs du politique : revue critique de la littérature américaine et enjeux pour une importation en Europe continentale, in *Sociologie du Travail*, n° 53, 216-233.
- LEJEUNE A. (2011c) Conscientiser les individus au droit : la construction sociale des besoins et demandes juridiques, in *Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, 563–583.
- LEJEUNE A. et ORIANNE J.-F. (2014) Choisir des cas exemplaires : la Strategic litigation face aux discriminations, in *Déviance et Société*, Vol. 28, 55-76.
- LEJEUNE A. et YAZDANPANAH H. (2017) Face au handicap : action syndicale et cadrages juridiques, in *Politix*, Vol. 118, n° 2, 55-76.
- LÉPINARD É. (2007) Féminiser, égaliser, inclure ? in *Travail, genre et sociétés*, 143-146.
- LINDER W. (2002) Direkte Demokratie, Ulrich Klöti et al. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/ Manuel de politique Suisse*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 109-130.
- LOCHAK D. (2006) Les catégories juridiques dans le processus de radicalisation, in Annie Collovald et B. Gaïti (dir.), *La démocratie aux extrêmes. Sur la radicalisation politique*, Paris, La Dispute, 133-152.
- MACH A. (1999) *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich, Seismo Verlag.
- MACH A. (2014) Associations d'intérêt, in Peter Knoepfel et al. *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 413-434.
- MACH A. (2015) *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

MAUGER S. (2000) « École, famille et politique : socialisations politiques et apprentissages de la citoyenneté. Bilan des recherches en science politique », *Dossier d'Étude n° 115, Allocations familiales*, 3-74.

MATHIEU L. (2006) *La double peine : histoire d'une lutte inachevée*, Paris, La Dispute.

MATHIEU L. (2007) L'espace des mouvements sociaux, in *Politix*, n°77, 131-151.

MATHIEU L. (2010) Contexte politique et opportunités, in Éric Agrikoliansky, Fillieule O. et Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 39-54.

MAYER N. (2010) *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin.

MCCANN M.W. (1994) *Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization*, Chicago, University of Chicago Press.

MCCANN, M.W (2006) Law and Social Movements: Contemporary Perspectives, in *Annual Review Law and Social Sciences*, n° 2,17-38.

MEIER R. (1993) Entstehungsgeschichte und Entwicklung des LMV, in Christophe Billeter et SCHMID A. (dir.), *70 Jahre Luzerner Mieterinnen- und Mieterverband*, Luzern, Luzerner Mieterinnen- und Mieterverband.

MÉTRAILLER M. (2014), *Le droit en action. Enquête au sein d'une association de défense des locataires : Asloca Vaud*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Lausanne.

MÉTRAILLER M., BUCHE I., DANDRÈS C., RENOLD C., THOMMEN G. et ZUTTER F. (2018) *Asloca Genève : 75 ans aux services des locataires*, Genève, Asloca Genève.

MÉTRAILLER M. (à paraître) « Du droit au logement au droit du logement : la défense collective des locataires à l'épreuve du guichet », in Martina Avanza, Miaz J., Péchu C. et Voutat B. (dir.), *Le militantisme de guichet*, Lausanne, Antipodes.

MEUWLY O. (2003) *La politique vaudoise au XX<sup>e</sup> siècle : de l'État radical à l'émiettement du pouvoir*, Lausanne, Presses Polytechniques Universitaires Romandes.

MIAZ J. (2017) *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne en cotutelle avec l'Université de Strasbourg.

MICHEL H. (2003) Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt, in *Sociétés contemporaines*, n° 52, 5-16.

MICHEL H. (2006) *La cause des propriétaires : État et propriété en France, fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin.

- MICHEL H. (2014) Du groupe d'intérêt au groupe social : BusinessEurope et la représentation du patronat européen, in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 261-275.
- MICHEL H. et WILLEMEZ L. (2002) Investissements savants et investissements militants du droit du travail : syndicalistes et avocats travaillistes dans la défense des salariés, in Philippe Hamman, Méon J-M. et Verrier B. (dir.), *Discours savant, discours militants : mélange de genre*, Paris, L'Harmattan, 153-175.
- MICHELI J. (2010), Pourquoi il faut sauver la gratuité du Tribunal des baux, in *Plaidoyer*, n° 3, 27-30.
- MULIN T. (2013) Posture professionnelle, in Anne Jorro (dir.), *Dictionnaire des concepts de la professionnalisation*, De Boeck Supérieur, 213-216.
- MV BASEL, (1957), *50 Jahre Mieterverein Basel, 1907-1957*, Basel, MV Basel.
- NARRISTENS A. et PIGENET M. (2014) *Les pratiques syndicales du droit*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- NEIDHART L. (1970) *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern, Franke.
- NEVEU É. (2015) *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- NEVEU É. (2020) Institutionnalisation des mouvements sociaux, in Olivier Fillieule et al. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, (2<sup>ème</sup> édition), Paris, Presses de Sciences Po, 314-321.
- NICOURED S. (dir) (2009) *Le travail militant*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- NICOURED S. (2009) Travail associatif et travail syndical : la proximité des répertoires d'action, in Sandrine Nicourd (dir.), *Le travail militant*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 59-69.
- SCHERR N. (2016) *Nur noch für die Miete schaffen...? 125 Jahre Zürcher Mieterbewegung (1891-2016)*, Zürich, Mieterinnen- und Mieterverband Zürich.
- OFFERLÉ M. (1998) *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- OFFERLÉ M. (2009) Groupes d'intérêt(s), in Olivier Fillieule, Mathieu L. et Péchu C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (1<sup>ère</sup> édition), Presses de Sciences Po, 279-286.
- OFFERLÉ M. (2012) *Les partis politiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PAPADOPOULOS Y. (1998) *Démocratie Directe*, Paris, Economica.
- PAPADOPOULOS Y. (2001) How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making, in *West European Politics*, Vol. 2, n° 24, 35-58.

PASQUIER S. (2013) Tribunaux des baux : particularités cantonales, in *Plaidoyer*, n° 6, 12-13.

PATTARONI L., KAUFMANN V. et RABINOVICH, A. (dir.) (2009) *Habitat en devenir : enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

PATTARONI L. et MARMY V. (2016) *Les coopératives de logements dans le canton de Vaud, Lausanne*, Service du logement du canton de Vaud et le Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL.

PÉCHU C. (2001) Les générations militantes à Droit au logement, in *Revue française de science politique*, Vol. 51, 73-103.

PÉCHU C. (2006) *Droit au logement genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz.

PÉCHU C. (2010) *Les squats*, Paris, Presses de Sciences Po.

PÉLISSE J. (2009) Judicialisation ou juridicisation ?, in *Politix*, n° 86, 73-96.

PEREIRA N. (2009) L'impact des événements français sur le mouvement de 68 en Suisse, in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 60-65.

PERROUX O. (2014) *De la création du canton en 1814 à nos jours*, Tome 3, Neuchâtel, Éditions Alphil-Presses Universitaires de Suisses.

PETTE M. (2014) Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture, in *Sociologie*, Vol. 5 n° 4, 405-421.

PIERRU E. (2010) Organisations et ressources, in Éric Agrikoliansky, Fillieule O. et Sommier I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 19-38.

PILOTTI A. (2017) *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zurich, Genève, Seismo.

PINTO L. (1989) Du 'pépin' au litige de consommation, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 76, 65-81.

POWELL, W. et DIMAGGIO, P. (dir.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, CUP.

QUELOZ J. et BLANCHARD M.-P. (1992) *Mouvement populaire des familles. 50 ans d'action 1942-1992*, Yverdon, Mouvement populaire des familles.

REVILLARD A. (2006) Du droit de la famille aux droits des femmes : le patrimoine familial au Québec, in *Droit et société*, Vol. 62, n° 1, 95-116.

REVILLARD A. (2007) Entre arène judiciaire et arène législative, in Jacques Commaille et Kaluszynski M. (dir.) *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 143-163.

- REVILLARD A. (2009) Le droit de la famille : outil d'une justice de genre ?, in *L'Année sociologique*, Vol. 59, 345-370.
- RINGELHEIM J. (2016) Introduction, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 75, 59-66.
- ROCA I ESCODA M. (2011) De la mobilisation du droit à la réalisation du droit, in *Politix*, n° 94, 59-80.
- ROSENBERG G.N. (1991) *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, University of Chicago Press.
- SAPIRO G. (2007) La vocation artistique entre don et don de soi, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 168, 4-11.
- SAWICKI F. (1997) *Les réseaux du Parti socialiste : sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin.
- SAWICKI F. (2003) Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement, in Jacques Lagroye (dir), *La politisation*, Paris, Belin, 123-146.
- SAWICKI F. et SIMÉANT J. (2009) Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français, in *Sociologie du Travail*, Vol. 51 n° 1, 97-125.
- SCIARINI P. (2002) La formulation de la décision, in Ulrich Klöti et al. *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 589-649.
- SCHAUFELBUEHL J.M. (dir.) (2009) *1968-1978 : ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz = une décennie mouvementée en Suisse*, Zürich, Chronos.
- SCHEINGOLD S.A. (2004 [1974]) *The Politics Of Rights: Lawyers, Public Policy, And Political Change*, New Haven, Yale University Press.
- SCHMITTER P.C. et STREECK W. (1999) The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of *Business in Advanced Industrial Societies*, MPIFG Discussion Paper.
- SCHWARTZ O. (1993 [1923]), L'empirisme irréductible, Postface à Anderson Nels, *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 256-303.
- SERVERIN É. (2000) *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte.
- SIBLOT Y. (2005) Les rapports quotidiens des classes populaires aux administrations, in *Sociétés contemporaines*, n° 58, 85-103.
- SIBLOT Y. (2006) *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Science Po.

SIMONET M. (2010) *Le travail bénévole : engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute.

SPIRE A. et WEIDENFELD K. (2009) Les usages sociaux de la justice administrative, in *Tracés, Revue de Sciences humaines*, n° 9, 75-85.

SPIRE A. et WEIDENFELD K. (2012) Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural, in *Droit et société*, n° 79, 689-713.

STAGGENBORG S. (1989) Stability and Innovation in the Women's Movement: A Comparison of Two Movement Organizations, in *Social Problems*, Vol. 36, n° 1, 75-92.

STAHEL T. (2006) *Wo-Wo-Wonige ! Stadt- und wohnpolitische Bewegungen in Zurich nach 1968*, Thèse de doctorat, Université de Zurich.

THALMANN P. (2017) Calcul d'indices des loyers basé sur les coûts, *Notes*, EPFL.

THALMANN P. et FAVARGER P. (2002) *Locataire ou propriétaire ? enjeux et mythes de l'accession à la propriété en Suisse*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

VOEGTLI M. (2016) *Une cause modèle : la lutte contre le sida en Suisse (1982-2008)*, Lausanne, Éditions Antipodes.

VOLDMAN D. (2013) L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne, in *Le Mouvement Social*, n° 245, 137-147.

VOLDMAN D. (2016) *Locataires et propriétaires. Une histoire française XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup>*, Paris, Éditions Payot & Rivages.

VOUTAT B. (2005) À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique, in Marie-Hélène Bacqué (dir), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 197-216.

VOUTAT B. (2012) Les droits populaires sont-ils... populaires ? Quelques réflexions sur l'initiative et le référendum en Suisse in *Les Cahiers de l'Institut*, n° 5, 28-50.

WEBER-JOBÉ M. (1972) *Le MPF et les locataires*, Mémoire de licence en science politique, Lausanne, Institut de science politique.

WEILL P.-É. (2014) Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable, in *Sociologie du Travail*, Vol. 56, 298-319.

WILLEMEZ L. (2003a) Engagement professionnel et fidélités militantes. Les avocats travaillistes dans la défense judiciaire des salariés, in *Politix*, Vol. 16, 145-164.

WILLEMEZ L. (2003b) Quand les syndicats se saisissent du droit. Invention et redéfinition d'un rôle, in *Sociétés contemporaines*, n° 52, 17-38.

WILLEMEZ L. (2006) *Le droit du travail en danger : une ressource collective pour des combats individuels*, Bellecombe-en-Bauges [France], Éditions du Croquant.

WILLEMEZ L. (2009) *Des mondes ordonnés ? Professionnels du droit et militants dans la diffusion de la raison juridique*, Mémoire en vue de l'habilitation à diriger les recherches, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

WILLEMEZ L. (2012) Les prud'hommes et la fabrique du droit du travail : contribution à une sociologie des rôles judiciaires, *in Sociologie du Travail*, Vol. 54, 112-134.

WILLEMEZ L. (2017) Une pédagogie du droit sous contrainte. Les syndicalistes et les inspecteurs du travail dans l'activité de consultation juridique, *in Politix*, n° 118, 103-130.

WILLEMEZ L. (2020) Droit et mouvements sociaux, *in* Olivier Fillieule *et al.* (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (2<sup>ème</sup> édition), Presses de Sciences Po, 199-205.

ZWICKY H. (1993) Umweltaktivierung in den 80-er Jahren, *in Annuaire suisse de science politique*, n° 33, 185-203.



# Annexes

## Liste des annexes

<b>Annexe 1</b> : observations .....	436
<b>Annexe 2</b> : entretiens .....	440
<b>Annexe 3</b> : effectifs des associations de locataires par canton .....	445
<b>Annexe 4</b> : représentation des organisations de défense de propriétaires et des milieux immobiliers à l'Assemblée fédérale.....	447
<b>Annexe 5</b> : interventions parlementaires des membres du comité de l'Asloca Suisse.....	449
<b>Annexe 6</b> : contrats-cadres .....	451
<b>Annexe 7</b> : repères chronologiques.....	458

## Annexe 1 : observations

Mes observations ont été réalisées sur trois terrains différents : l'Asloca Suisse, l'Asloca Vaud et, enfin, les sections locales de l'Asloca Vaud. On trouve ci-dessous le résumé des séquences d'observation qui se sont étendues de janvier 2015 à juin 2017. Les données récoltées durant le travail de mémoire sont marquées d'un astérisque (\*).

<b>ASLOCA SUISSE</b>	Assemblée générale de l'Asloca Suisse, Berne, 16 novembre 2013. *
	100 ans de l'Asloca Suisse, Bienne, 31 janvier 2015.
	Journée professionnelle « le tournant énergétique sous l'angle des locataires, un état des lieux », Berne, 3 juillet 2015.
	Journées d'observation participante au secrétariat de l'Asloca Suisse « Lancement de la récolte de signatures pour l'initiative populaire 'Davantage de logements abordables' », 16, 17 et 30 septembre 2015.
	Assemblée générale de l'Asloca Suisse, Berne, 10 novembre 2015.
	Journée « Année d'échange à l'Asloca Suisse : gestion des fichiers de membres », Berne, 28 juin 2016.
	Journée « Année d'échange à l'Asloca Suisse : consultations juridiques », Berne, 22 septembre 2016.
	Journée « Année d'échange à l'Asloca Suisse : visite de la section zurichoise, réseaux sociaux et site web », Zurich, 8 novembre 2016.
	Assemblée générale de l'Asloca Suisse, Berne, 19 novembre 2016.
	Journée stratégique de l'Asloca Suisse « Contestations de loyers initiaux : rencontre nationale des consultant·e·s juridiques », Berne, 30 novembre 2017.

<b>ASLOCA VAUD</b>	Débat « la pénurie du logement est-elle inéluctable ? », Lausanne, 6 juin 2013. *		
	« Les Assises du logement », Lausanne, le 6 juin 2015.		
	Assemblée générale des Juristes progressistes vaudois, Lausanne, 24 septembre 2015.		
	Séances du Grand Conseil vaudois, les 6 et 27 octobre ainsi que les 3 et 27 novembre 2015.		
	Journée d'observation participante « Récolte de signatures », Lausanne, 21 mai 2016.		
	Journée d'observation participante « Séminaire du droit du bail de Neuchâtel », les 7 et 8 septembre 2016.		
	Assemblées des délégués de l'Asloca Vaud	26 novembre 2015	
		6 janvier 2016	
		9 mars 2016	
	Séances du comité cantonal	25 septembre 2015	23 mars 2016
		16 décembre 2015	27 avril 2016
		17 février 2016	
	Séances du bureau du comité cantonal	6 novembre 2015	19 février 2016
		27 novembre 2015	27 mai 2016
		18 décembre 2015	
Forum des mandataires	27 mai 2016, Bex		
	24 novembre 2016, Lausanne		
	27 avril 2017, Lausanne		
	8 juin 2016		

	Séance du bureau du FAJ	24 novembre 2016
<b>SECTIONS LOCALES VAUDOISES</b>	Consultation juridique	9 septembre 2013, Lausanne *
		11 septembre 2013, Lausanne *
		24 septembre 2013, Lausanne *
		25 septembre, 2013, Lausanne *
		29 septembre 2013, Lausanne *
		16 octobre 2013, Lausanne *
		17 octobre 2013, Lausanne *
		6 novembre 2013, Lausanne *
		10 octobre 2013, Lausanne *
		2 avril 2014, Lausanne *
		30 avril 2014, Morges
		2 mars 2017, Montreux
		8 mars 2017, Vevey
		9 mars 2017, Vevey
		28 mars 2017, Lausanne
		4 avril 2017, Lausanne
		5 avril 2017, Yverdon
		10 avril 2017, Lucens
		13 avril 2017, Lausanne
		24 avril 2017, Morges
26 juin 2017, Nyon		

<b>INSTANCES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES</b>	Séances en commission de conciliation	4 septembre 2013 *
		10 septembre 2013 *
		17 septembre 2013 *
		19 septembre 2013 *
		25 septembre 2013 *
		25 avril 2017, Lausanne (sans consultant·e Asloca)
		26 avril 2017, Renens
		27 avril 2017, Morges
		28 avril 2017, Lausanne
		29 avril 2017, Morges
	Séances au Tribunal des baux et loyers	30 octobre 2013, Lausanne *
		5 mai 2017, Nyon
		8 mai 2017, Vevey
		29 mai 2017, Lausanne
		2 juin 2017, Lausanne
		9 juin 2017, Lausanne
		30 juin 2017, Lausanne

## Annexe 2 : entretiens

Les entretiens ont été réalisés entre l'automne 2013 (données récoltées à l'occasion d'un mémoire de Master sur les salarié·e·s d'une section locale) et le printemps 2018. À l'exception d'un entretien (marqué d'un \*), tous les autres ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une retranscription complète. Ce sont des entretiens semi-directifs réalisés à partir d'une liste de thèmes visant à rendre compte du parcours des enquêté·e·s au sein de l'association, et plus largement de leur trajectoire personnelle et professionnelle, voire, pour certain·e·s, politique. En parallèle de ces questions biographiques, une série de questions abordait les activités au sein de l'association (auprès des locataires ou au sein des instances décisionnelles) ou plus largement en faveur de la cause des locataires (en tant qu'élu·e ou dirigeant·e des instances régionales ou nationales).

La durée des entretiens a varié entre 1h15 et 2h30. La plupart ont été réalisés sur le lieu de travail des enquêté·e·s à l'issue d'une journée d'observation. Pour les personnes qui ne sont plus actives au sein de l'association, ces entretiens ont généralement eu lieu à leur domicile. Les personnes qui ont exercé ou exercent encore aujourd'hui des fonctions publiques ne sont pas anonymisées. En revanche, les noms et prénoms de toutes les personnes qui travaillent au sein de l'association ou qui s'y engagent de manière bénévole ont été modifiés (et sont marqués d'un \*\* dans la liste suivante). En parallèle de ces 45 entretiens, j'ai rencontré à l'occasion de mes multiples séances d'observation, de nombreuses autres personnes participant de près ou de loin aux activités politiques ou judiciaires de l'association (membres d'autres sections cantonales, avocat·e·s de locataires, avocat·e·s de la partie adverse, assesseurs·euses locataires ou propriétaires) avec qui j'ai eu des échanges qui ont été consignés dans mes carnets de terrain (voir l'annexe 1 : observations).

Les personnes citées ci-dessous sont présentées selon leur section d'origine, leur fonction principale au sein de l'association, ainsi que leur formation. Les personnes identifiées par \*\*\* occupent ou ont occupé un mandat d'élu·e au niveau cantonal (parlement et/ou gouvernement) et fédéral (parlement). Les fonctions citées ci-dessous sont celles que les personnes occupaient au moment de l'entretien, à l'exception des anciens responsables dont on mentionne le poste le plus élevé occupé au sein de l'association.

<b>ASLOCA ROMANDE ET ASLOCA SUISSE</b>	Anciens responsables	Bernard Ziegler, secrétaire-juriste RPSL, avocat, entretien réalisé à Genève en juin 2015 ***
		Christian Grobet, Asloca Genève, président FSL, avocat, entretien réalisé à Genève en janvier 2013 ***
		David Lachat, Asloca Genève, secrétaire-juriste RPSL, avocat, entretien réalisé à Genève en novembre 2016 ***
		Jacques Micheli, Asloca Vaud, président Asloca Vaud, vice-président FSL, avocat, entretien réalisé à Lausanne en octobre 2015 ***
		Jean Jacques Schwaab, Asloca Vaud, président Asloca Vaud, avocat, entretien réalisé à Lausanne en novembre 2015 ***
		Laurent Moutinot, Asloca Genève, président Asloca Romande, avocat, entretien réalisé à Genève en octobre 2015 ***
		Michel Bise, Asloca Neuchâtel, président Asloca Suisse, avocat, entretien réalisé à Neuchâtel en novembre 2015
		Nils de Dardel, Asloca Genève, secrétaire général Asloca Romande, avocat, entretien réalisé à Genève en octobre 2015 ***
		Philippe Biéler, Asloca Vaud, secrétaire Asloca Romande, juriste, entretien réalisé à Palézieux, en octobre 2015 ***
	Bruno Clément, rédaction <i>Droit au logement</i> , secrétaire syndical, entretien réalisé à Genève en décembre 2012	
	Carlo Sommaruga, vice-président de l'Asloca Suisse, avocat, entretiens	

		réalisés à Genève en décembre 2012 et novembre 2016 ***
	Responsables actuels	Balthasar Glättli, vice-président de l'Asloca Suisse, avocat, entretien réalisé à Zurich en septembre 2016 ***
		Michaël Tonig, secrétaire général Asloca Suisse, licence en philosophie, entretien réalisé à Berne en octobre 2015 ***
		Pierre Zwahlen, secrétaire général adjoint, Asloca Suisse, licence en science politique, entretien réalisé à Lausanne en juillet 2015 ***
		Anne Baehler Bech, secrétaire cantonale, licence en science politique, entretiens réalisés à Lausanne en avril 2013 et en décembre 2015 ***
VAUD	Membres d'un comité de section et/ou du comité cantonal	César Montalto, président, la Broye, avocat, entretien réalisé à Lausanne en décembre 2013
		Nicole Wiebach, vice-présidente, Vevey, avocate, entretien réalisé à Vevey en juin 2017
		Michel Geunot, Renens, président FAJ, greffier, entretien réalisé à Renens en mars 2013
		Benjamin Demay, Lausanne, avocat, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2016 **
		Julien Vallon, Morges, travailleur social, entretien réalisé à Morges en octobre 2018 **
		Rebecca Devaud, Lausanne, secrétaire administrative FAJ, juriste, entretien réalisé à Lausanne en juin 2017 **
		Catherine Pralong, Vevey, secrétaire médicale, entretien réalisé à Vevey en mars 2017 **

		Chris Suter, Montreux, consultant, douanier, entretien réalisé à Montreux en avril 2016 **
		Romain Trottet, Intersections, directeur et consultant, juriste, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2013 **
		Solène Wenger, La Broye, photographe en laboratoire médical, entretien réalisé à Lucens (VD) en avril 2017 **
	Salarié·e·s des sections locales	Clément Glauser, consultant, licence en géographie, entretien réalisé à Lausanne en décembre 2013 **
		Roland Rufer, consultant, mécanicien, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2013 **
		Maria Hammer, consultante, avocate, entretien réalisé à Lausanne en novembre 2013 **
		Alain Stadline, consultant, secrétaire de la section de Lausanne, mécanicien, entretien réalisé à Lausanne en octobre 2013 **
		Julie André, consultante, juriste, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2013 **
		Gaëlle Kemper, consultante, avocate, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2013 **
		Isabelle Beetschen, consultante, juriste, entretien réalisé à Lausanne en septembre 2013 **
		Elsa Rivaz, consultante, secrétaire de la section de Lausanne, juriste, entretien réalisé à Lausanne en mai 2017 **
		Sophie Rapin, consultante, juriste, entretien réalisé à Lucens (VD) en avril 2017 **

		Claire Despond, consultante, juriste, entretien réalisé à Vevey en septembre 2017 **
		Lucie Serex, consultante indépendante pour la section de Nyon, juriste, entretien réalisé à Lausanne en mai 2017 **
	Avocats spécialisés en droit du bail	Jean-Michel Dolivo, Asloca Genève, mandataire FAJ, entretien réalisé à Lausanne en mars 2016 ***
		Gilbert Rochat, mandataire FAJ, entretien réalisé à Lausanne en février 2016 **
		Nicolas Mattenberger, Asloca Vaud, mandataire FAJ, entretien réalisé à Vevey en mars 2016 ***
		Philippe Conod, Professeur associé à l'Université de Neuchâtel, co-directeur du Séminaire du droit du bail de Neuchâtel, entretien réalisé à Lausanne en octobre 2017 *
	Autres	Catherine Mathey, présidente de l'association des locataires de l'avenue Druey 22-30, entretien réalisé à Lausanne en mars 2016
		Hadrien Buclin, Lausanne, conseiller communal, SolidaritéS, entretien réalisé à Lausanne en mars 2016
		Marianne Georges, locataire au Boulevard de Grancy 45, entretien réalisé à Lausanne en janvier 2016 **
		Serge Terribilini, préfet du district de Lausanne, entretien réalisé à Lausanne en avril 2017
Jacques Ansermet, directeur adjoint de la Chambre Vaudoise Immobilière, réalisé à Lausanne en décembre 2017		

### Annexe 3 : effectifs des associations de locataires par canton

Tableau 26 : Progression par canton du nombre de membres des associations de locataires en Suisse alémanique, 1980-2017 (source : Asloca Suisse).

Sections	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2017
Zurich	12522	20077	35187	38785	39008	40137	40875	41827	42565	43374	45049	46322	47445	49262
Bern	4985	12402	16505	16725	15990	16169	16338	16511	16280	16165	16178	16372	16518	16751
Luzerne	4135	6711	11277	11979	11691	11850	11728	11973	11875	11690	11909	12247	12094	11850
Schwyz	-	521	984	1198	1191	1221	1396	1450	1495	1520	1582	1614	1643	1738
Glaris	-	-	180	177	170	172	171	183	187	190	190	228	232	276
Zoug	370	1157	1514	1702	1714	1799	1899	1917	1982	2056	2097	2147	2182	2291
Fribourg D	-	254	411	521	532	524	545	561	577	612	636	692	716	743
Soleure	1822	3271	4078	3654	3531	3404	3332	3368	3301	3270	3377	3398	3336	3287
Bâle ville	1093	4649	6437	8254	8495	8803	9206	9547	9663	9735	9900	10112	10285	10576
Bâle campagne	650	2380	4458	5809	5978	6279	6509	6733	6915	7026	7333	7551	7718	7853
Schaffhouse	178	495	962	1086	1090	1068	1139	1133	1121	1127	1158	1205	1191	1334
Suisse orientale	1787	4446	5152	4797	4888	4961	5265	5504	5737	5890	6054	6360	6555	6949
Grisons	526	841	1006	971	939	1021	972	1030	1030	1040	1061	1088	1132	1088
Aarau	707	3520	5440	6801	7052	7212	7528	7570	7790	7803	8015	8094	8133	8216
<b>Total MVD</b>	<b>28075</b>	<b>60724</b>	<b>93591</b>	<b>102459</b>	<b>102269</b>	<b>104620</b>	<b>106903</b>	<b>109307</b>	<b>110518</b>	<b>111498</b>	<b>114539</b>	<b>117430</b>	<b>119180</b>	<b>122214</b>

Tableau 27 : Progression par section du nombre de membres de l'Association vaudoise des locataires, 1980-2017 (source : Asloca Vaud).

Sections	1975	1980	1986	1990	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Lausanne</b>	6800	10000	12230	15263	18344	19293	20740	21943	21648
<b>Vevey</b>	1400	1800	2206	2723	3595	3870	4134	4545	4462
<b>Montreux</b>	908	1150	1600	2058	2412	2437	2028	2322	2554
<b>Morges</b>	680	1000	1102	1266	1779	1890	2310	2662	2467
<b>Nyon</b>	366	750	983	1250	1874	2440	2805	3591	3843
<b>Renens</b>	833	1300	1971	2264	2421	2647	2850	2738	2799
<b>Yverdon</b>	300	630	1071	1436	1772	2143	2665	3083	3295
<b>Rolle*</b>	–	100	146	244	419	541	771	–	–
<b>La Broye</b>	–	–	430	670	1091	1107	1098	1235	1600
<b>Total Asloca Vaud</b>	11287	16730	21739	27174	33707	36368	39401	42119	42668

#### Annexe 4 : représentation des organisations de défense des propriétaires et des milieux immobiliers au sein de l'Assemblée fédérale

Les organisations de défense des propriétaires et des milieux immobiliers disposent également de relais parlementaires. Ci-dessous, on trouvera la liste des parlementaires qui se déclaraient proches des organisations présentées dans l'encadré 3.1. durant la législature 2015-2019.

Tableau 28 : Représentant·e·s des organisations de défense des propriétaires et des associations professionnelles du secteur de l'immobilier au Conseil national pour la législature 2015-2019 (source : registre des intérêts du Conseil national).

Nom, Prénom / canton	Parti politique	Organisations
Ammann Thomas / SG	UDC	HEV
Bigler Haus-Ulrich / ZH	PLR	HEV
Büchel Roland Rino / SG	UDC	HEV
Candinas Martin / GR	PDC	Wohnen Schweiz
Dobler Marcel / SG	PLR	HEV
Egloff Hans / ZH	UDC	HEV (Président)
Fässler Daniel / AI	UDC	VIS (Président) / ASI
Feller Olivier / VD	PLR	FRI (Président) / Wohnen Schweiz
Fluri Kurt / SO	PLR	Wohnen Schweiz
Glanzmann-Hunkeler Ida / LU	PDC	Wohnen Schweiz
Herzog Verena / TG	UDC	HEV
Hess Lorenz / BE	PBD	Wohnen Schweiz
Keller-Inhelder Barbara / SG	UDC	HEV
Knecht Hansjörg / AG	UDC	HEV
Müller Thomas / SG	UDC	HEV
Philippe Nantermod / VS	PLR	USPI (Président)
Rutz Gregor / ZU	UDC	HEV
Schilliger Peter / LU	PLR	SVIT Suisse
Schneeberger Daniela / BL	PLR	HEV
Vitali Albert / LU	PDC	Wohnen Schweiz
Walliser Bruno / ZH	UDC	HEV
Weibel Thomas / ZH	Verts Libéraux	Wohnen Schweiz

Wobmann Walter / SO	UDC	HEV
---------------------	-----	-----

*Tableau 29 : Représentant·e·s des organisations de défense des propriétaires et des associations professionnelles du secteur de l'immobilier au Conseil des États pour la législature 2015-2019 (Registre des intérêts du Conseil des États).*

<b>Nom, prénom / canton</b>	<b>Parti politique</b>	<b>Organisations</b>
Eder Joachim / ZG	PLR	HEV
Föhn Peter / SZ	UDC	Wohnen Schwiez
Germann Hannes / SH	UDC	HEV
Hegglin Peter / ZG	UDC	HEV

## Annexe 5 : interventions parlementaires des membres du comité de l'Asloca Suisse

Tableau 30 : Interventions parlementaires (interpellations, motions, postulats et initiatives parlementaires) des membres du comité de l'Asloca entre 2010-2014 (source : site de l'Assemblée fédérale).

	Titres
13 interpellations déposées	Crise du logement dans les centres urbains et risque de bulle immobilière
	Marché du logement. Mesures d'accompagnement
	Achat d'immeubles par des entreprises publiques ou parapubliques. Augmentation des loyers
	Nouvelles mesures contre les excès sur le marché immobilier
	Calendrier pour la mise en oeuvre des mesures en matière de logement
	Conséquences d'une diminution de l'immigration sur le marché de l'immobilier
	Politique monétaire et dette hypothécaire. Quels avantages pour les propriétaires de logement et les locataires ?
	Allocations de logement versées dans le cadre de l'aide sociale et des prestations complémentaires à l'AVS/AI
	Marché immobilier. Facteurs qui poussent à la hausse les prix des logements à vendre ou à louer
	La lex Koller de nouveau contournée par la création de fondations et de coopératives
	Vente à la coupe d'immeubles locatifs
	Modèle économique de calcul de la variation du loyer en fonction des variations du taux de référence. Correction de l'ordonnance ?
	Airbnb and Co. Règles en matière de responsabilité. Règles des plates-formes Internet ou lois suisses?
8 motions, 0 acceptées	Pour une transparence du calcul des hausses et des baisses de loyer
	Sociétés coopératives mettant à disposition des logements d'utilité publique. Adapter le versement des dividendes au monde d'aujourd'hui
	Acquisition de parts dans des fonds immobiliers ou des sociétés immobilières cotées en bourse. Abolir le privilège accordé aux personnes de l'étranger par la lex Koller
	Les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle doivent être soumis de nouveau à la lex Koller
	Recensement de la propriété foncière et immobilière
	Terrains et immeubles appartenant à des entreprises liées à la Confédération. Droit de préemption des cantons et des communes
	Rapport périodique sur le marché des terrains et des logements Adapter aux réalités actuelles la consultation des pièces justificatives relatives aux charges
5 postulats, 0 acceptés	Baisse du taux hypothécaire de référence. Qu'elle en profite aux locataires
	Conditions préalables pour une taxe d'incitation efficace sur l'énergie dans les habitations
	Pour des logements abordables dans les agglomérations urbaines
	Rapport sur les conséquences économiques de la non répercussion de la baisse du taux de référence
	Baisse du taux hypothécaire de référence. Qu'elle en profite aux locataires Réexamen des prescriptions sur la présentation des comptes applicables à l'immobilier dans le cadre de la LPP
	Protégeons nos aînés des résiliations de bail abusives

4 initiatives parlementaires, 2 en suspens, 1 retirée et 1 rejetée.	Pour des loyers sans rendement initial abusif
	Pénurie de logement. Protéger les locataires contre les hausses de loyer
	Contre l'expulsion de locataire qui ont rattrapé leur retard de loyer

## Annexe 6 : contrats-cadres

### 1. Contrat-cadre romand (2007)

#### CONTRAT-CADRE ROMAND

# Contrat-cadre

entre les soussignés

ASSOCIATION DE LOCATAIRES:

ASLOCA-Fédération romande,  
représentée par M. Alain BERSET, président et  
M. Carlo SOMMARUGA, secrétaire général

ASSOCIATIONS DE BAILLEURS:

Fédération romande immobilière,  
représentée par M. Christian BLANDENIER, président et  
M. Olivier FELLER, secrétaire général

Union suisse des professionnelles de l'immobilier,  
représentée par M. Francis GODEL, président et  
M. Olivier RAU, secrétaire

Lausanne, le 12 décembre 2007

#### I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

##### 1. Droit applicable

La présente convention constitue un contrat-cadre au sens de l'art. 109 al. 2 de la Constitution fédérale et de la loi fédérale du 23 juin 1995 sur les contrats-cadre de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale ci-après, le contrat-cadre.

##### 2. Représentativité

Les parties au contrat-cadre se reconnaissent réciproquement la qualité d'associations représentatives de bailleurs et de locataires au sens de ces dispositions.

##### 3. Champ d'application territorial

Le contrat-cadre s'applique aux cantons de Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura, ainsi qu'aux sept districts du Bas-Valais.

##### 4. Objets

Le contrat-cadre s'applique aux baux à loyer pour habitations, à l'exception des:

- villas de six pièces et plus (cuisine non comprise);
- appartements de luxe de six pièces et plus (cuisine non comprise);
- appartements de vacances loués pour 3 mois ou moins.

##### 5. Entrée en vigueur et durée

Le contrat-cadre est entré en vigueur au jour fixé par le Conseil fédéral pour l'entrée en vigueur de la déclaration de force obligatoire, soit le 1<sup>er</sup> décembre 2001, avec effet jusqu'au 30 juin 2008.

##### 6. Renouvellement

Le contrat-cadre se renouvelle tacitement à son échéance pour une nouvelle période de six ans et ainsi de suite de six ans en six ans, à moins d'être dénoncé par l'une ou l'autre des parties au moins une année à l'avance.

##### 7. Dispositions transitoires

Les exigences formelles de l'art. 8 du contrat-cadre (consentement préalable et écrit à la sous-location) ne sont pas applicables aux sous-locations admises tacitement avant le 1<sup>er</sup> juillet 1990.

##### 8. Rapports avec les baux cantonaux

###### 8.1 Absence de dispositions paritaires cantonales

Dans les cantons ne disposant pas de bail paritaire ou de dispositions paritaires cantonales propres, les dispositions paritaires romandes du contrat-cadre figureont dans les baux à loyer pour habitations cantonales sous le titre de «Dispositions paritaires» avec l'indication en gras de la phrase suivante:

«Seul le texte spécifiquement identifiable (italique, gras, etc.) des dispositions générales 1 à 11 du présent contrat a été établi par-

tairement par la FRI, l'USPI et l'ASLOCA Fédération romande et déclaré de force obligatoire».

###### 8.2 Dispositions paritaires cantonales sans force obligatoire

Dans les cantons où un bail paritaire ou des dispositions paritaires ont été adoptées, les dispositions paritaires cantonales doivent intégrer les dispositions paritaires romandes du contrat-cadre. Elles peuvent les compléter sans y déroger.

###### 8.5 Dispositions paritaires cantonales avec force obligatoire

Les dispositions paritaires cantonales peuvent déroger aux dispositions paritaires romandes du contrat-cadre de force obligatoire si elles obtiennent la force obligatoire; dans un tel cas, elles prévalent sur les dispositions paritaires romandes du contrat-cadre.

#### 9. Statuts de l'ASLOCA

Conformément à l'art. 25 al. 5 des statuts de l'ASLOCA-Fédération romande, la signature d'un contrat-cadre cantonal par une section cantonale de l'ASLOCA-Fédération romande n'est valable qu'avec le consentement de l'ASLOCA-Fédération romande. Cette dernière sera sollicitée par la section cantonale de l'ASLOCA.

#### II. DISPOSITIONS PARITAIRES ROMANDES POUR HABITATION

##### Art. 1 Paiement du loyer (art. 257c CO)

Le loyer, les acomptes de chauffage et de frais accessoires sont payables par mois d'avance au domicile du bailleur ou à son compte postal ou bancaire.

Lorsque le locataire est en retard de plus de dix jours dans le paiement d'une mensualité et qu'il a fait l'objet d'une vaine mise en demeure écrite, le bailleur peut exiger que le loyer, acomptes de chauffage et de frais accessoires soient acquittés trimestriellement à l'avance, dès le mois suivant l'échéance du délai fixé dans la mise en demeure.

##### Art. 2 Sûretés (art. 257e CO)

Si une garantie financière est exigée par le bailleur, elle ne doit pas dépasser trois mois de loyer net.

Elle doit être fournie dans les trente jours qui suivent la signature du contrat, mais au plus tard à l'entrée du locataire dans les locaux.

Si le bailleur reçoit une garantie, il doit la déposer dans les dix jours sur un livret établi au nom du locataire auprès d'une banque du lieu de situation de l'immeuble. De même si le locataire constitue lui-même la garantie, il doit le faire sous la même forme.

Elle garantit l'exécution des obligations du locataire envers le bailleur découlant du présent bail, ou de la possession, au-delà du bail, de la chose louée.

Le locataire ne peut opposer la compensation avec la garantie constituée conformément à la loi pour toutes dettes à l'égard du bailleur découlant du contrat de bail.

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.

A défaut d'une action judiciaire intentée dans le délai d'une année à compter de la date où le locataire a libéré les locaux faisant l'objet de la garantie, celle-ci est de plein droit débloquée et le locataire ou son mandataire est autorisé à reprendre possession des fonds.

##### Art. 3 Etat des lieux d'entrée (art. 256 et 256a CO)

Le bailleur est tenu de délivrer la chose à la date convenue, dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée.

A l'entrée du locataire, un état des lieux, comprenant également l'inventaire et l'état des accessoires, est dressé en deux exemplaires,

## CONTRAT-CADRE ROMAND

en présence des deux parties qui le signent sur place; un exemplaire est immédiatement remis à chacune d'elles.  
Il fait partie intégrante du bail.  
A la demande du locataire, le bailleur lui remet une copie de l'état des lieux de sortie du précédent locataire.  
Le bailleur doit informer le locataire des défauts dont il a connaissance.

### Art. 4 Défauts de la chose louée (art. 256, 257g et 259 CO)

Le locataire doit signaler sans retard au bailleur les défauts auxquels il n'est pas tenu de remédier lui-même.

Le locataire répond du dommage résultant de l'omission d'aviser le bailleur.

Le bailleur est tenu d'entretenir la chose dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée, à l'exception des menus travaux de nettoyage ou de réparations indispensables à l'entretien normal de la chose louée et qui incombent au locataire.

### Art. 5 Inspection et visite de la chose (art. 257h CO)

Le locataire doit autoriser le bailleur à inspecter la chose dans la mesure où cet examen est nécessaire à l'entretien, à la vente ou à une location ultérieure.

Sauf cas urgent, lorsque le propriétaire doit visiter ou faire visiter les locaux loués, il donne un préavis de cinq jours au locataire et il tient compte des intérêts de celui-ci.

Ce délai est ramené à vingt-quatre heures en cas de restitution anticipée.

Ces visites peuvent avoir lieu tous les jours, sauf les dimanches et jours fériés.

### Art. 6 Assurance

Le bailleur et le locataire sont tenus de contracter une assurance couvrant la responsabilité civile qu'ils assument du fait du présent bail.

### Art. 7 Travaux

#### 7.1 Travaux effectués par le locataire (art. 260a CO)

Lorsque le locataire veut rénover ou modifier la chose louée, il doit demander préalablement le consentement écrit du bailleur en lui soumettant les plans et projets de transformations.

Le bailleur doit se déterminer dans les trente jours.

Le bailleur peut requérir la présentation d'une garantie pour le paiement des travaux prévus.

Les modifications, améliorations ou réparations ne doivent pas compromettre la sécurité, la salubrité, l'esthétique ni la valeur du bâtiment.

Elles doivent en outre être en accord avec les prescriptions réglementaires ou administratives officielles.

#### 7.2 Travaux effectués par le bailleur (art. 260 CO)

Le bailleur n'a le droit de rénover la chose que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié.

Lorsque le bailleur veut rénover la chose, il doit en aviser suffisamment à l'avance et aussitôt que possible le locataire, sauf cas urgent, et lui donner l'occasion de donner son avis et/ou de solliciter des renseignements complémentaires.

### Art. 8 Sous-location (art. 262 CO)

Lorsque le locataire veut sous-louer tout ou partie de la chose, il doit préalablement demander le consentement écrit du bailleur en indiquant les conditions de la sous-location et les renseignements requis par le bailleur en application de l'art. 262 CO.

Le bailleur doit se prononcer dans les trente jours, dès réception de la demande.

### Art. 9 Restitution anticipée de la chose louée (art. 264 CO)

Lorsque le locataire restitue la chose sans observer le délai ou terme de congé, il doit aviser le bailleur par écrit en indiquant la date de restitution de la chose et il doit présenter au moins un locataire sol-

vable et qui soit disposé à reprendre le bail aux mêmes conditions à la date de restitution de la chose indiquée par le locataire. Si le bailleur a des objections fondées contre le candidat, il doit sans délai indiquer au locataire les motifs de son refus.

Dans un tel cas, le locataire doit respecter au minimum un préavis d'un mois pour le quinze ou la fin du mois.

En aucun cas, le bailleur ne peut être tenu d'accepter de conclure avec la personne proposée par le locataire, étant précisé que ce dernier est alors libéré.

### Art. 10 Restitution de la chose (art. 267 CO)

A la fin du bail, le locataire doit restituer la chose dans l'état qui résulte d'un usage conforme au contrat, les usages locaux restant réservés.

Le jour de l'échéance, le locataire restitue les locaux et leurs dépendances.

Un état des lieux, comprenant également l'inventaire et l'état des accessoires, est dressé en présence des deux parties qui le signent sur place, en deux exemplaires; un exemplaire est immédiatement remis à chacune d'elles. Cet état des lieux est établi si possible dans les locaux vides.

### Art. 11 Dispositions relatives au logement familial

#### 11.1 Résiliation par le locataire (art. 266m CO)

Si l'objet du bail porte sur un logement familial, le locataire marié ne peut résilier le contrat que par écrit et avec l'accord exprès de son conjoint.

Le présent article s'applique par analogie aux partenaires enregistrés.

#### 11.2 Résiliation par le bailleur (art. 266n CO)

Le bailleur ne peut signifier valablement la résiliation ou d'autres communications aux locataires en relation avec la fin du bail que si elles sont adressées par écrit, sous deux plis séparés, à chacun des conjoints ou à chacun des partenaires enregistrés. La résiliation doit en outre être adressée sur formule officielle.

A la demande du bailleur, le locataire a l'obligation de fournir au bailleur tous renseignements sur son état civil, son nom, son adresse et ceux de son conjoint, ainsi que toutes séparations de fait ou judiciaires.

Le locataire autorise au besoin le bailleur à se renseigner auprès des autorités compétentes sur son état civil et son adresse, et ceux de son conjoint ou partenaire enregistré.

#### 11.3 Adhésion du conjoint

Si les deux conjoints signent la déclaration d'adhésion dans les six mois dès la conclusion du présent bail, ils deviennent colataires du logement familial, avec les droits et obligations que cela comporte.

Lorsque les conjoints sont colocataires, toutes communications au sujet du bail, sauf sa résiliation, peuvent leur être envoyées en un exemplaire unique sous un seul pli et à l'adresse du logement familial.

En cas de divorce, l'article 121 al. 2 CC est applicable.

En cas de mariage subséquent du locataire, son conjoint peut adhérer au bail par une déclaration unilatérale signée par les deux époux et adressée au bailleur dans un délai de six mois dès le mariage.

Le présent article s'applique par analogie aux partenaires enregistrés.

ASLOCA – Fédération romande:

Alain BERSSET Carlo SOMMARUGA

Fédération romande immobilière:

Christian BLANDENIER Olivier FELLER

Union suisse des professionnels de l'immobilier:

Francis GODEL Olivier RAU

## 2. Règles et usages locatifs du canton de Vaud (RULV), 2014.

DISPOSITIONS PARITAIRES ROMANDES  
ET  
RÈGLES ET USAGES LOCATIFS DU CANTON DE VAUD

## PRÉAMBULE

Tout ou partie des articles N<sup>os</sup> 1, 2, 5, 6, 7, 22, 24, 25, 26, 27, 33, 34, 35 et 37 ont été établis paritairement entre la FRI, l'USPI et l'ASLOCA-FEDERATION ROMANDE et constituent les Dispositions paritaires romandes. Les autres articles ont été établis paritairement entre l'ASLOCA-Vaud, la CVI, l'USPI Vaud et l'USV et constituent les Règles et usages locatifs du Canton de Vaud.

## A. ENTRÉE DU LOCATAIRE

1. Etat des lieux d'entrée

A l'entrée du locataire, un état des lieux, comprenant également l'inventaire et l'état des accessoires, est dressé en deux exemplaires, en présence des deux parties qui le signent sur place; un exemplaire est immédiatement remis à chacune d'elles.

L'état des lieux est établi si possible dans les locaux vides. Il fait partie intégrante du bail.

En règle générale l'état des lieux s'effectue en présence de l'ancien et du nouveau locataire.

Si le locataire ne se présente pas à l'état des lieux, le bailleur l'établit seul et le lui communique. Le locataire doit, dès réception du document et dans les plus brefs délais, signaler au bailleur les défauts non constatés; à défaut, l'état des lieux est admis.

A la demande du locataire, le bailleur lui remet une copie de l'état des lieux de sortie du précédent locataire.

Le bailleur doit informer le locataire des défauts dont il a connaissance.

2. Sûretés (art. 257e CO)

Si une garantie financière est exigée par le bailleur, elle ne doit pas dépasser trois mois de loyer net, sauf exception pour les baux commerciaux.

Elle doit être fournie dans les trente jours qui suivent la signature du contrat, mais au plus tard à l'entrée du locataire dans les locaux.

Si le bailleur reçoit une garantie, il doit la déposer dans les dix jours sur un livret établi au nom du locataire auprès d'une banque du lieu de situation de l'immeuble. De même, si le locataire constitue lui-même la garantie, il doit le faire sous la même forme.

Elle garantit l'exécution des obligations du locataire envers le bailleur découlant du présent bail, ou de la possession, au-delà du bail, de la chose louée.

Le locataire ne peut opposer la compensation avec la garantie qu'il a fournie pour toutes dettes à l'égard du bailleur, échues en cours de bail ou à son départ.

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.

A défaut d'une action judiciaire intentée dans le délai d'une année à compter de la date où le locataire a libéré les locaux faisant l'objet de la garantie, celle-ci est de plein droit débloquée et le locataire ou son mandataire est autorisé à reprendre possession des fonds.

3. Paiement du premier loyer

Le premier terme de loyer doit être payé à l'entrée du locataire dans les locaux.

4. Compteurs

Le locataire requiert à ses frais la pose du compteur de gaz si nécessaire et le relevé des compteurs existants (gaz, électricité). Il paie sa consommation propre d'électricité et de gaz ainsi que les taxes et locations qui s'y rapportent.

5. Assurances

Le bailleur et le locataire sont tenus de contracter une assurance couvrant la responsabilité civile qu'ils assument du fait du bail.

## B. EN COURS DE BAIL

6. Adhésion du conjoint (valable uniquement pour les baux d'habitation)

Si les deux conjoints signent la déclaration d'adhésion dans les six mois dès la conclusion du bail, ils deviennent colocataires du logement familial, avec les droits et obligations que cela comporte.

Lorsque les conjoints sont colocataires, toutes les communications au sujet du bail, sauf sa résiliation, peuvent leur être envoyées en un exemplaire unique sous un seul pli et à l'adresse du logement familial.

En cas de divorce, l'article 121 al. 2 CC est applicable.

Art. 121 al. 2 CC : "L'époux qui n'est plus locataire répond solidairement du loyer jusqu'à l'expiration du bail ou jusqu'au terme de congé prévu par le contrat ou la loi, mais dans tous les cas pour deux ans au plus; lorsque sa responsabilité a été engagée pour le paiement du loyer, il peut compenser le montant versé avec la contribution d'entretien due à son conjoint, par acomptes limités au montant du loyer mensuel".

En cas de mariage subséquent du locataire, son conjoint peut adhérer au bail par une déclaration unilatérale signée par les deux époux et adressée au bailleur dans un délai de six mois dès le mariage.

Le présent article s'applique par analogie aux partenaires enregistrés.

7. Paiement du loyer (art. 257c CO)

Le loyer, les acomptes de chauffage et de frais accessoires sont payables par mois d'avance au domicile du bailleur ou à son compte postal ou bancaire.

Lorsque le locataire est en retard de plus de dix jours dans le paiement d'une mensualité et qu'il a fait l'objet d'une vaine mise en demeure écrite, le bailleur peut exiger que le loyer, acomptes de chauffage et de frais accessoires soient acquittés trimestriellement à l'avance, dès le mois suivant l'échéance du délai fixé dans la mise en demeure.

8. Obligations du bailleur

Le bailleur a la charge des frais suivants :

- a) l'établissement du bail;
- b) l'entretien des équipements collectifs tels que les ascenseurs, les systèmes de ventilation, etc.;

- c) l'éclairage des cages d'escaliers, des locaux communs et des abords de l'immeuble;
- d) le service de conciergerie si l'immeuble en est pourvu;
- e) l'installation d'une prise téléphonique à l'intérieur du logement pour les immeubles neufs ou ayant fait l'objet d'une rénovation lourde;
- f) le remplacement des toiles de tente, si les locaux loués en sont équipés.

#### 9. Obligations du locataire

Le locataire est tenu d'user de la chose louée avec tout le soin nécessaire. Il est chargé de procéder à ses frais aux travaux de nettoyage. Sous réserve de l'usure normale, il prend à sa charge la réparation des dégâts qu'il a causés et les menus travaux d'entretien et de réparation. Il se charge notamment de :

- a) poser et enlever les fenêtres doubles;
- b) remplacer les vitres brisées ou endommagées;
- c) entretenir les sols et les boiseries. Les dégâts causés par les talons aiguilles ou la pose d'une moquette, par exemple, sont considérés comme des dégâts engageant la responsabilité du locataire;
- d) remplacer les prises endommagées;
- e) remplacer les sangles usées aux volets à rouleaux et aux stores;
- f) graisser les serrures, gonds, fiches de portes, fenêtres, volets, armatures de tente, etc.;
- g) entretenir les installations sanitaires, appareils ménagers, fiches et cordons électriques, etc.;
- h) déboucher les écoulements jusqu'à la conduite principale, nettoyer et déboucher les écoulements de balcons et terrasses;
- i) faire ramoner régulièrement les cheminées de salon et leurs canaux de fumée;
- j) aérer régulièrement les locaux loués;
- k) détartrer régulièrement les bouilleurs individuels. Après vaine mise en demeure, le bailleur peut les faire détartrer aux frais du locataire négligent;
- l) remplacer les brise-jets, les flexibles et les fusibles;
- m) remplacer les joints usés des robinets. Pour diminuer les frais d'intervention, le bailleur peut les faire changer dans tout l'immeuble et les facturer aux locataires s'ils sont usés;
- n) remplacer le filtre de ventilation interchangeable;
- o) enlever la neige ou la glace sur les balcons, terrasses et tablettes de fenêtres ainsi que sur les trottoirs devant les locaux commerciaux du rez-de-chaussée, dans la mesure où cela constitue un danger pour des tiers ou pour l'immeuble, ou si des dispositions réglementaires l'exigent;
- p) par ailleurs, la confection et la pose de plaques d'adresses des sonnettes et boîtes aux lettres, etc., sont à la charge du locataire. Si le bailleur impose un modèle standard pour tout l'immeuble, le locataire peut les faire exécuter chez l'artisan de son choix.

#### 10. Vie dans l'immeuble

Dans l'usage de la chose louée, le locataire est tenu d'avoir pour les personnes occupant l'immeuble les égards qui leur sont dus. Il évite tout acte troublant le bon voisinage ou choquant les us et coutumes de l'endroit.

Pour rendre la vie entre cohabitants plus agréable et préserver l'état de l'immeuble, le locataire :

- a) évite les bruits excessifs qui peuvent incommoder les voisins; il respecte leur repos de 22 heures à 7 heures;

- b) maintient libre le passage dans les cages d'escaliers, paliers, corridors et abords de l'immeuble et n'y entasse pas des objets, sauf avec l'accord écrit du bailleur;

- c) ne nuit pas au bon aspect de l'immeuble et des locaux communs, notamment en collant des affiches ou autres publicités dans les couloirs ou sur les boîtes aux lettres;
- d) ne garnit pas ses balcons et fenêtres de plantes qui incommode les autres locataires, détériorent la façade ou risquent de provoquer des accidents;
- e) n'entasse pas des objets dangereux, ni n'effectue des travaux dangereux, contrairement à l'usage convenu;
- f) nettoie les salissures anormales et répare les dégâts faits à l'extérieur des locaux loués par lui-même, sa famille, ses fournisseurs, ses invités ou ses animaux;
- g) s'abstient de secouer tapis, balais et brosses dans les escaliers et paliers, aux fenêtres et hors des balcons;
- h) ne jette rien par les fenêtres ou balcons, en particulier de la nourriture pour les animaux (pigeons, mouettes, etc.).

#### 11. Absence du locataire

En cas d'absence, le locataire prendra toutes dispositions utiles pour éviter que ne se produisent, par sa faute ou sa négligence, dans les locaux loués ou dans une partie de l'immeuble, des dégâts (notamment gel, fuite d'eau ou de gaz, incendie, explosion, obstruction des canaux, chutes d'objets placés sur les fenêtres ou balcons, etc.)

Si l'accès aux locaux loués est indispensable à la sécurité de l'immeuble ou de ses occupants, le propriétaire est autorisé à y pénétrer. En pareil cas, le locataire doit être avisé au plus tôt.

#### 12. Jardin, terrasse, trottoirs

Le locataire entretient à ses frais le jardin et la terrasse dont il a la jouissance exclusive. Il ne peut ériger une construction quelconque sans l'accord du bailleur. Il respecte les dispositions légales. La taille des arbres est à la charge du bailleur.

Le locataire veille à la propreté des trottoirs devant les locaux commerciaux du rez-de-chaussée.

#### 13. Grillades

Les grillades sur les balcons et dans les jardins sont admises pour autant qu'elles ne dérangent pas les autres habitants de l'immeuble et des immeubles voisins ou qu'elles ne provoquent pas de dégâts à l'immeuble.

#### 14. Déchets

Le locataire dépose les déchets triés aux endroits prévus par le bailleur ou par la commune. Il se conforme aux instructions qui lui sont données à ce sujet.

#### 15. Animaux

La détention de chiens, chats ou autres animaux est tolérée, à condition qu'ils ne gênent pas les autres locataires ou qu'ils ne provoquent ni dégâts, ni salissures à l'immeuble ou à ses abords.

#### 16. Parasites

Le locataire signale au bailleur l'apparition de parasites ou de rongeurs.

Le bailleur prend toutes dispositions pour leur extermination. Il en assume les frais dans la mesure où le locataire n'est pas fautif.

Le locataire ne peut s'opposer à la désinfection des locaux loués lorsqu'elle est dans l'intérêt général de l'immeuble.

17. Ascenseur

Sauf convention contraire, l'ascenseur est réservé aux transports de personnes. Les détériorations causées par tout autre usage sont à la charge du fautif.

Les enfants qui usent de ce mode de transport le font sous la responsabilité des parents.

18. Lessives

L'installation d'une machine à laver le linge et à sécher dans les locaux loués ne peut se faire qu'avec l'accord préalable écrit du bailleur. En cas de refus, ce dernier en donne les motifs.

Sauf accord contraire, le locataire ne peut étendre du linge dans son appartement.

Sous réserve du premier alinéa ci-dessus, il ne peut faire dans son appartement que des petites lessives.

Pour le surplus, il utilise la buanderie et l'étendage aux jours fixés, dans la mesure du possible une fois tous les quinze jours. Il doit se conformer au règlement affiché.

L'énergie consommée par tous les appareils, l'entretien, l'amortissement usuel ainsi que l'eau utilisée sont à la charge des consommateurs.

19. Installation du téléviseur

En cas d'installation du téléviseur dans l'immeuble, le locataire accepte, sans réduction de loyer pour la suppression de l'antenne collective, la pose des lignes et prises nécessaires, pour autant que les ¾ au moins des détenteurs de baux concernés le souhaitent (un bail équivaut à une voix).

La redevance pour le téléviseur est à la charge du locataire, sauf s'il ne souhaite pas être raccordé.

Celui-ci la paie mensuellement au propriétaire lorsque c'est ce dernier qui est tenu de la verser à la société créancière. Le propriétaire transmettra au locataire copie de la facture en cas d'augmentation.

Si, dans la même proportion qu'à l'alinéa 1, les locataires d'un immeuble le demandent, le propriétaire doit raccorder l'immeuble au téléviseur, pour autant que le quartier soit équipé et que les frais en résultant ne soient pas excessifs, ou à un autre système de réception semblable.

20. Nettoyage de l'immeuble

S'il n'y a pas de service de conciergerie, les locataires sont tenus de nettoyer soigneusement et régulièrement les allées, escaliers, paliers, cours, corridors et dépendances communes et de pourvoir à l'évacuation des déchets, notamment ménagers.

21. Autorisations nécessaires

L'autorisation préalable et écrite du bailleur, et le cas échéant des autorités compétentes, est nécessaire pour :

- a) la pose d'enseignes (écriteaux, affiches, panneaux publicitaires, etc.);
- b) l'installation de machines ou d'appareils électriques dans les caves, galetas, dépendances, etc;
- c) le ponçage ou l'imprégnation des parquets;
- d) la pose d'antennes extérieures (radio, TV, etc.);
- e) l'exercice d'activités artisanales ou industrielles, l'enseignement de la musique, du chant, de la danse, de la culture physique, etc., dans les locaux d'habitation; cette activité ne devra en aucun cas porter préjudice aux

autres locataires, au voisinage ou à l'immeuble lui-même;

- f) l'installation de machines à laver dans les locaux loués. Sur demande du locataire, le bailleur motive les raisons d'un éventuel refus et, cas échéant, le retrait d'une autorisation.

22. Sous-location (art. 262 CO)

Lorsque le locataire veut sous-louer tout ou partie de la chose, il doit préalablement demander le consentement écrit du bailleur en indiquant les conditions de sous-location et les renseignements requis par le bailleur en application de l'article 262 CO.

Le locataire ne peut pas sous-louer l'entier de la chose pour une durée indéterminée. Il est possible de déroger à ce principe moyennant l'accord écrit du bailleur.

Le locataire est garant envers le bailleur principal que le sous-locataire ne la sous-louera pas lui-même à son tour sans l'autorisation du bailleur principal.

Le bailleur doit se prononcer dans les trente jours, dès réception de la demande.

23. Protection civile

Pour le cas où sa cave ou une autre dépendance se trouve dans un abri de protection civile, le locataire accepte les modifications de l'objet en question selon les directives de la protection civile.

24. Défauts de la chose louée (art. 256, 257g et 259 CO)

Le locataire doit signaler sans retard au bailleur les défauts auxquels il n'est pas tenu de remédier lui-même.

Le locataire répond du dommage résultant de l'omission d'aviser le bailleur.

Le bailleur est tenu d'entretenir la chose dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée, à l'exception des menus travaux de nettoyage ou de réparations indispensables à l'entretien normal de la chose louée et qui incombent au locataire.

25. Travaux effectués par le locataire (art. 260a CO)

Lorsque le locataire veut rénover ou modifier la chose louée, il doit demander préalablement le consentement écrit du bailleur en lui soumettant les plans et projets de transformations.

Le bailleur doit se déterminer dans les trente jours.

Le bailleur peut requérir la présentation d'une garantie pour le paiement des travaux prévus.

Les modifications, améliorations ou réparations ne doivent pas compromettre la sécurité, la salubrité, l'esthétique ou la valeur du bâtiment.

Elles doivent en outre être en accord avec les prescriptions réglementaires ou administratives officielles.

26. Travaux effectués par le bailleur (art. 260 CO)

Le bailleur n'a le droit de rénover la chose que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié.

Lorsque le bailleur veut rénover la chose, il doit en aviser le locataire suffisamment à l'avance et aussitôt que possible, sauf cas urgent, et lui donner l'occasion de donner son avis et/ou de solliciter des renseignements complémentaires.

27. Inspection et visite de la chose (art. 257h CO)

Le locataire doit autoriser le bailleur à inspecter la chose dans la mesure où cet examen est nécessaire à l'entretien, à la vente ou à une location ultérieure.

Lorsque le bailleur visite ou fait visiter les locaux en vue de la relocation, il peut le faire en principe sur rendez-vous.

Sauf cas urgent, lorsque le propriétaire doit visiter ou faire visiter les locaux loués, il donne un préavis de cinq jours au locataire et tient compte des intérêts de celui-ci.

Ce délai est ramené à vingt-quatre heures en cas de restitution anticipée.

Ces visites peuvent avoir lieu tous les jours, sauf les dimanches et jours fériés.

**C. FRAIS ACCESSOIRES, CHAUFFAGE ET EAU CHAUDE**

28. Taxes publiques

Le bail précise quelles sont les taxes à la charge du locataire.

29. Frais accessoires

Les frais accessoires contractuels ou conventionnels (par exemple taxe d'épuration) font l'objet d'un décompte séparé des frais de chauffage et d'eau chaude ou de rubriques distinctes du décompte de chauffage et eau chaude. La répartition des frais s'effectue au prorata des volumes des différents locaux, à moins que le bail ne prévoie une autre clé de répartition, en particulier en fonction de la consommation effective.

30. Eau froide

L'eau froide est à la charge du bailleur, à moins que le contrat n'en dispose autrement. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un immeuble mixte, l'eau froide ne peut être facturée au locataire que dans la mesure où des compteurs séparés ont été installés pour des locaux commerciaux dont la nature l'exige (café, restaurant, blanchisserie, etc.) ou pour d'autres utilisations particulières.

31. Chauffage et eau chaude

a) S'il existe une installation de chauffage générale, le bailleur établit un compte annuel de chauffage et d'eau chaude, séparé des comptes d'exploitation de l'immeuble, pour autant que le système du forfait ne soit pas appliqué. Ce compte couvre la période allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin de l'année suivante, à moins que le bail n'en dispose autrement.

b) Le décompte détaillé des frais de chauffage et d'eau chaude conforme aux dispositions légales et leur répartition doivent être remis à chaque locataire dans un délai maximum de 5 mois dès la date du bouclage des comptes. Les suppléments ou ristournes sont réglés dans les 30 jours dès la réception du décompte.

c) Dès l'expédition des décomptes, et pendant 30 jours, les justificatifs de l'exercice écoulé ainsi que les dispositions légales et les Directives pour l'établissement du compte annuel de chauffage et eau chaude sont tenus à la disposition des locataires chez le bailleur ou en un autre lieu proche de l'immeuble.

d) Le locataire couvre entièrement ses frais de chauffage et d'eau chaude, même en cas d'absence prolongée.

e) La répartition des frais de chauffage et d'eau chaude s'effectue conformément aux Directives pour

l'établissement du compte annuel de chauffage et eau chaude.

f) Le propriétaire décide de la mise en service ou hors service du chauffage en tenant compte des désirs exprimés par la majorité des locataires.

32. Chauffage individuel

Le locataire qui se chauffe individuellement contrôle et entretient les appareils avant la mise en service et en cours d'exploitation. Il fait réviser les installations conformément aux dispositions légales.

Il maintient en permanence une température minimale pour éviter les dégâts dus au gel.

**D. RESTITUTION DE LA CHOSE LOUÉE**

33. Résiliation par le locataire (art. 266m CO)

Si l'objet du bail porte sur un logement ou sur un local commercial, le locataire ne peut résilier le contrat que par écrit. En outre, si le bail porte sur un logement familial, le locataire marié ne peut résilier le contrat qu'avec l'accord exprès de son conjoint.

Le présent article s'applique par analogie aux partenaires enregistrés.

34. Résiliation par le bailleur (art. 266n CO) (valable uniquement pour les baux d'habitation)

Le bailleur ne peut signifier valablement la résiliation ou d'autres communications au locataire en relation avec la fin du bail que si elles sont adressées par écrit, sous deux plis séparés à chacun des conjoints ou à chacun des partenaires enregistrés. La résiliation doit en outre être adressée sur formulaire officiel.

A la demande du bailleur, le locataire a l'obligation de fournir au bailleur tous renseignements sur son état civil, son nom, son adresse et ceux de son conjoint, ainsi que sur toute séparation de fait ou judiciaire.

Le locataire autorise au besoin le bailleur à se renseigner auprès des autorités compétentes sur son état civil et son adresse, et ceux de son conjoint ou partenaire enregistré.

35. Restitution anticipée de la chose louée (art. 264 CO)

Lorsque le locataire restitue la chose sans observer le délai ou terme de congé, il doit aviser le bailleur par écrit en indiquant la date de restitution de la chose et il doit présenter au moins un locataire solvable et qui soit disposé à reprendre le bail aux mêmes conditions à la date de restitution de la chose indiquée par le locataire. Si le bailleur a des objections fondées contre le candidat, il doit sans délai indiquer au locataire les motifs de son refus. Dans un tel cas, le locataire doit respecter au minimum un préavis d'un mois pour le quinze ou la fin du mois. En aucun cas le bailleur ne peut être tenu d'accepter de conclure avec la personne proposée par le locataire, étant précisé que ce dernier est alors libéré.

36. Termes usuels

Les termes usuels sont le :

- 1<sup>er</sup> avril à midi,
- 1<sup>er</sup> juillet à midi,
- 1<sup>er</sup> octobre à midi.

**37. Remise des locaux**

Le jour de l'échéance à midi, le locataire restitue les locaux et dépendances en bon état de propreté et d'entretien, débarrassés de tout objet lui appartenant. Tous les sols doivent pouvoir être contrôlés.

En plus des nettoyages usuels, le locataire veille notamment à changer ou à nettoyer, selon le genre, le filtre de ventilation ainsi qu'à nettoyer les stores à lamelles, les jalousies et les radiateurs.

Le locataire doit, avant son déménagement, réparer les dégâts qu'il a commis et qui ne sont pas dus à l'usure normale.

Un état des lieux, comprenant également l'inventaire et l'état des accessoires, est dressé en présence des deux parties qui le signent sur place, en deux exemplaires; un exemplaire est immédiatement remis à chacune d'elles. Cet état des lieux est établi si possible dans les locaux vides.

**38. Remise des clés**

Le locataire doit remettre au bailleur les clés de l'objet, y compris celles qu'il aurait fait confectionner.

En cas de perte de clés, le locataire est tenu de les remplacer, mais n'est tenu d'assumer les frais inhérents au changement de cylindre de la porte palière que s'il s'agit d'une serrure de sécurité.

La simple remise des clés ne libère pas les parties des obligations qu'elles pourraient avoir l'une envers l'autre.

**39. Restitution de la garantie**

La restitution de la garantie s'effectue conformément à l'article 2.

**Disposition transitoire**

A la fin de son bail, le locataire ne peut prétendre au remboursement de la toile de tente qu'il a payée au bailleur que si les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) la toile de tente n'est pas amortie (durée de 10 ans);
- b) la toile de tente est en bon état.

Lausanne, le 28 février 2014

**Pour l'ASLOCA-Vaud :**

César Montalto	Anne Baehler Bech
Président cantonal	Secrétaire cantonale

**Pour la CHAMBRE VAUDOISE IMMOBILIERE :**

Anne Gaussen Rapit	Olivier Feller
Président	Directeur

**Pour l'UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER VAUD :**

Anthony Collé	Frédéric Dovat
Président	Secrétaire

**Annexe 7 : repères chronologiques concernant les révisions du droit du bail et l'histoire des associations de locataires en Suisse.**

<b>Dates</b>	<b>Droit du bail</b>	<b>Défense des locataires</b>
1881	Le droit du bail apparaît dans l'adoption du premier Code des obligations (CO).	
1891		Constitution des premières associations de locataires à Zurich et à Bâle.
1989		Une première enquête sur le logement est menée dans la ville de Bâle. Elle dénonce les conditions de logements des catégories populaires.
1911	Les principales dispositions concernant le droit du bail de 1881 sont reprises dans le nouveau CO. La liberté contractuelle prime. Le locataire a un droit de résiliation anticipée en cas d'insalubrité du logement.	
1913		Création de la Ligue des locataires à La Chaux-de-Fonds.
1915		Création à Bienne de l'Union suisse des locataires (USL) <sup>1</sup> qui regroupe une dizaine de sections.
Entre 1914 et 1925	En vertu du droit de nécessité, une série d'arrêtés fédéraux relatifs à la protection des locataires viennent déroger au droit du bail. Le droit des propriétaires à résilier les baux, à réclamer des hausses de loyers ou encore à expulser les locataires est limité. Les autorités cantonales	

<sup>1</sup> Associazione Svizzera Inquilini (ASI), Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverbände (SMV).

	sont également autorisées à réquisitionner des logements inutilisés.	
9 avril 1920	Le Conseil fédéral édicte l'« Arrêté fédéral concernant les baux à loyer et la pénurie de logements », qui vise à clarifier l'ensemble des arrêtés pris jusque-là. Cet arrêté est considéré comme l'archétype du droit du bail actuel.	
Entre 1926 à 1936	Toutes les dispositions relatives à la protection des locataires sont abrogées. Seules les dispositions contenues dans le CO sont en vigueur.	
27 septembre 1936	Le Conseil fédéral édicte l'« Arrêté fédéral sur les mesures extraordinaires concernant le coût de la vie », qui vise à un contrôle des prix des biens de première nécessité, dont celui des loyers. Cet arrêté marque le début d'un régime de contrôle des loyers.	
1942		Constitution d'une association de défense des locataires à Genève avec comme objectif principal le soutien individuel de ses membres.
Entre 1936 et 1953	Parallèlement au contrôle des loyers, plusieurs arrêtés fédéraux réinstaurent des mesures de protection des locataires notamment dans les communes qui connaissent un manque chronique de logements. Les cantons sont autorisés à limiter les résiliations et les expulsions, à réquisitionner les logements vides et enfin à restreindre la liberté d'établissement.	
Entre 1953 et 1970	Le début des années 1950 marque la suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral, et avec eux le contrôle généralisé des prix et des salaires.	

	<p>Cependant, le contrôle sur les loyers subsiste et la protection des locataires relève encore durant cette période du droit public. Il se transforme progressivement en un régime de surveillance s'appliquant différemment selon les situations des communes. Plusieurs additifs constitutionnels sont alors soumis au corps électoral, d'abord pour maintenir ce système, puis l'assouplir dans un système de surveillance (1952, 1956, 1960, 1964). Ce système de contrôle des loyers s'accompagne d'une limitation du droit de résiliation des propriétaires.</p>	
13 mars 1955	<p>Votation populaire : Rejet de l'initiative populaire « Pour la protection des locataires et des consommateurs » qui demande le maintien du contrôle des prix et une protection permanente des locataires contre les résiliations. Lancée par l'USS, elle obtient la majorité des votants, mais pas des cantons (« oui » à 50,2%, 17 (demi-) cantons « contre »).</p>	
Septembre 1964		<p>Appel du Mouvement populaire des familles (MPF) dans son journal <i>Le monde du travail</i> pour la constitution d'un comité d'initiative en faveur d'un « droit au logement ».</p>
6 décembre 1964	<p>Votation populaire : Acceptation de l'Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix. Cet arrêté qui met fin au système de surveillance instaure à nouveau un régime libéral dans le secteur du locatif à partir de 1969. (« oui » à 55%, 18 (demi-) cantons « pour »).</p>	
1965		<p>Création d'une association des locataires à Delémont.</p>

27 février 1967		Dépôt d'un mémoire commun par l'USS, le PSS, l'USAL et l'USL qui revendique l'intégration d'une protection durable contre les résiliations dans le CO.
11 octobre 1967	Dépôt de l'initiative « Pour le droit au logement et à la protection de la famille » par le comité d'action suisse pour le droit au logement constitué sous l'impulsion du MPF.	
27 novembre 1968	Message du Conseil fédéral concernant la limitation du droit de résiliation en matière de bail. Le Conseil fédéral propose d'intégrer dans le CO une protection contre les congés permettant à une autorité judiciaire d'annuler les résiliations injustifiées.	
20 septembre 1969		Organisation d'une manifestation à Berne par le comité d'action suisse pour un droit au logement qui demande la prolongation des mesures de surveillance et la votation immédiate de son initiative.
Entre 1969 et 1970	Débats parlementaires à propos de la limitation de résiliation dans le CO. À l'issue d'une conférence de conciliation, le droit du bail intègre une première protection contre les congés.	
1 <sup>er</sup> mai 1970	Entrée en vigueur d'une modification du CO. Le locataire dont le bail est résilié peut voir son contrat prolonger pour une durée de 2 à 5 ans.	
Entre 1969 et 1971		Création de plusieurs sections locales de défenses des locataires dans le canton de Vaud qui se réunissent dans une association vaudoise des locataires (Avloca) en septembre 1971.

27 septembre 1970	Votation populaire : Rejet de l'initiative populaire « Pour le droit au logement et la protection de la famille » (« non » à 52%, 16 (demi-) cantons « contre »).	
18 décembre 1970	Le secteur du logement à nouveau régi par la seule liberté contractuelle.	
1970		Création du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) dans le canton de Genève
1 <sup>er</sup> février 1971		Création d'une association de locataires dans le canton de Valais.
5 mars 1972	C'est à nouveau par des mesures de droit public que le secteur locatif est réglementé. Acceptation de l'Arrêté fédéral portant sur l'insertion dans la Constitution fédérale d'un article 34 <sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires (« oui » à 85% et 0 canton « contre »).	
Mai 1972		Création de la Fédération romande des locataires (FRL) qui coordonne les activités des sections cantonales et devient un interlocuteur des autorités politiques au même titre que l'USL.
7 juillet 1972	Entrée en vigueur de l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif qui dérogent au droit du bail dans les zones dites de pénurie (AMSL).	
1973		Création d'une association fribourgeoise pour une politique sociale du logement.

1973	Création de l'Office fédéral du logement (OFL) dans le but d'exécuter les nouvelles tâches de la Confédération en matière de politique du logement, qui se dote également en 1972 d'un article sur l'encouragement la construction de logements et l'accès à la propriété.	
24 juin 1973	Dépôt de l'initiative populaire « Pour une protection efficace des locataires » par la FRL, le MPF, l'USL, et l'Union suisse des paysans. Le texte demande un retour au contrôle des loyers et une possibilité d'annulation des congés.	
23 mars 1974		Création de la Fédération suisse des locataires (FSL) qui remplace alors l'USL et réunit l'ensemble des fédérations régionales de défense des locataires.
Février 1975		Premier numéro du journal <i>Droit au logement</i> de la FRL tiré à 20'000 exemplaires.
1 <sup>er</sup> décembre 1975	Le champ d'application de l'AMSL est prolongé et étendu à tout le territoire jusqu'en 1977.	
7 juillet 1977	Prolongation de l'AMSL jusqu'en 1982, et insertion de la possibilité pour le locataire de demander une baisse de loyer en fonction de l'évolution du taux hypothécaire donné par les banques cantonales.	
25 septembre 1977	Votation populaire : Rejet de l'initiative populaire « Pour une protection efficace des locataires » et du contre-projet du Conseil fédéral qui étend l'AMSL à l'ensemble du territoire (il n'est pas possible de voter à la fois	

	pour l'initiative et le contre-projet). (« non » à 55% 22 (demi-) cantons « contre », et rejet également du contre-projet, mais à 50,1%, 22 (demi-) cantons « contre »).	
Entre 1977 et 1980	Le Conseil fédéral mandate une Commission d'experts chargée d'élaborer des propositions en vue d'une prochaine révision du droit du bail.	
Entre 1979 et 1981		Acceptation de deux initiatives populaires cantonales dans le canton de Genève (1979), puis de Vaud (1981), qui permettent la création d'un Tribunal des baux et loyer.
1980		La FSL compte 60'175 membres, dont 32'100 dans les cantons romands et 28'075 dans les cantons alémaniques <sup>1</sup> .
Janvier 1981		1 <sup>ère</sup> édition du « Guide des locataires » par la FRL.
27 mai 1982	Dépôt de l'initiative populaire « Pour une protection des locataires » par la FSL qui demande une législation contre les abus et la possibilité d'annulation des congés injustifiés.	
30 mai 1986	La FSL retire son initiative en faveur d'un contre-projet qui donne à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail et de légiférer pour protéger les locataires sur les montants des loyers, l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail.	
7 décembre 1986	Votation populaire : Acceptation du contre-projet du Conseil fédéral (« oui » à 64% et 20 (demi-) cantons « pour »)	

<sup>1</sup> Je ne dispose pas de données concernant l'ASI. Pour plus de précisions concernant ces données, voir encadré 2.1 chapitre II.

Entre 1985 et 1990		Plusieurs sections cantonales déposent des initiatives populaires pour lutter contre des pratiques de spéculation immobilière. Elles obtiennent soit par scrutin populaire ou par voie parlementaire des législations cantonales qui réglementent le secteur locatif existant contre le changement d'affectation des appartements ou leur rénovation.
Mai 1987		Création d'un poste salarié de secrétaire général à la FRL.
Entre 1987 et 1990	Le nouvel article constitutionnel doit être intégré dans une loi. Il est décidé de réviser le droit du bail. Les travaux parlementaires durent deux ans.	
1989		La FSL fête son 100'000 <sup>e</sup> membre. À cette occasion, la fédération nationale est renommée dans les cantons francophones en Association suisse des locataires (Asloca Suisse). Les sections cantonales uniformisent également leur nom à l'image de l'Asloca Genève. La FRL devient l'Asloca Romande, l'Avloca l'Asloca Vaud, l'Association fribourgeoise pour une politique sociale du logement, l'Asloca Fribourg, etc.
1 <sup>er</sup> juillet 1990	Entrée en vigueur du nouveau droit du bail ainsi que de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme (OBFL) qui reprennent pour l'essentiel les dispositions contenues dans l'AMSL qui est abrogé. Quatre nouvelles dispositions sont introduites : la possibilité de consignation du loyer par le	

	locataire ; l'annulation du congé ; le formulaire de résiliation du bail qui renseigne le locataire sur ses droits ; la généralisation du recours aux autorités de conciliation.	
Entre 1990 et 1996	À peine entré en vigueur, le nouveau droit du bail pose de nombreux problèmes aux associations de locataires. La méthode de fixation des loyers qui est basée sur les variations des taux hypothécaires est sensible à la conjoncture économique et provoque d'importantes hausses de loyers. Parallèlement, plusieurs voix s'élèvent en faveur d'une réintroduction des loyers libres.	
1992	Acceptation d'une motion qui demande un retour progressif aux loyers libres. Une commission est chargée d'étudier les effets d'un retour au secteur locatif libéralisé.	
1 <sup>er</sup> mars 1996	Entrée en vigueur d'une loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyer, et leur déclaration de force obligatoire entre en vigueur.	
14 mars 1997	L'Asloca Suisse dépose une initiative populaire « Pour des loyers loyaux » qui demande que les variations des taux hypothécaires, ayant pour conséquence une adaptation du loyer, soient calculées sur la base d'un taux moyen lissé sur cinq ans et que les locataires soient mieux protégés contre les congés et en cas de changement de propriétaire.	
Entre 1999 et 2002	L'initiative de l'Asloca enclenche une tentative de révision du droit du bail qui oppose durant trois ans le Conseil fédéral, les deux chambres ainsi que les organisations de bailleurs et de locataires. Différents modèles d'adaptation des loyers sont discutés en détail. Ils tentent tous	

	de dépasser le couplage entre taux hypothécaires et loyers, notamment en ajustant les loyers sur le renchérissement ou encore selon les prestations supplémentaires des bailleurs. Il en résulte un contre-projet sous la forme d'une révision du droit du bail à laquelle l'Asloca oppose un référendum.	
2000		L'Asloca Suisse compte 172'674 membres, dont 79'133 dans les cantons romands et 93'521 dans les cantons alémaniques
2001	Deux contrats-cadres sont déclarés de force obligatoire générale. D'un part, les « dispositions paritaires romandes pour habitation » qui sont valables dans les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Fribourg, Jura et les sept districts francophones du Valais. Ces dernières concernent entre autres : le paiement du loyer, l'état des lieux, l'assurance ou encore la sous-location. D'autre part, « les dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du canton de Vaud » qui, comparés aux premières, contiennent des réglementations supplémentaires concernant les frais accessoires, la vie dans l'immeuble ou encore les obligations des parties. Ces deux contrats ont été renouvelés deux fois, en 2008 et 2014. En 2017, il n'existe aucun équivalent pour les cantons de la Suisse alémanique et du Tessin.	
18 mai 2003	Votation populaire : Rejet de l'initiative de l'Asloca « Pour des loyers loyaux » (« non » à 68% et 25 (demi-) cantons « contre »).	
8 février 2004	Votation populaire : Le référendum contre la révision du	

	droit du bail lancé par l'Asloca est accepté à 64%.	
Entre 2004 et 2010	Deux tentatives de révision du droit du bail sont amorcées par la voie de la négociation sous l'égide de l'OFL. Dans la première, il est question de la mise en place d'un système dualiste de loyer (sur l'indice des prix à la consommation ou sur les coûts) laissé au libre choix des parties. Cependant la procédure de consultation laisse apparaître trop de divergence pour poursuivre le projet. La deuxième qui introduit un système basé sur des loyers indexés, adapté une fois par année à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, est rejetée par le Conseil national qui n'entre pas en matière sur le projet.	
1 <sup>er</sup> janvier 2008	Entrée en vigueur d'une modification de l'OBFL qui met en place un taux hypothécaire de référence unique pour toute la Suisse, et qui remplace les taux variables pour les hypothèques valables dans chaque canton. La première publication est intervenue le 10 septembre 2008 à un taux de 3,5%. Depuis, il n'a cessé de baisser pour se situer en 2018 à 1,5%.	
16 octobre 2010		Constitution d'une nouvelle structure au niveau suisse sous la forme d'une association nationale à laquelle adhèrent les vingt et une sections cantonales. Les fédérations régionales sont progressivement amenées à disparaître.
1 <sup>er</sup> janvier 2011	Entrée en vigueur du nouveau Code de procédure civil (CPC) qui modifie la procédure en matière de droit du bail. Plusieurs nouveautés sont à relever : les autorités de conciliation	

	disposent encore davantage de pouvoir décisionnel en émettant des propositions de jugement, ou encore la procédure de conciliation peut être remplacée par une médiation.	
Entre 2015 et 2017	Durant cette période plusieurs tentatives de modification du droit du bail émanent du Conseil fédéral, ainsi que des organisations de locataires et bailleurs. En mai 2015, le Conseil fédéral propose une révision partielle du droit du bail afin d'améliorer la transparence des loyers en cas de changement de locataires. Toutefois, le projet est refusé par les deux chambres. Plusieurs initiatives parlementaires visant à assouplir la réglementation dans le secteur locatif ont été déposées, dont certaines ont été acceptées par les deux chambres.	
Entre 2011 et 2019		La nouvelle organisation de l'Asloca Suisse se renforce progressivement par la création d'un secrétariat professionnel et par l'organisation d'activités à l'intention de ses sections et de ses potentiels partenaires dans le domaine de la politique du logement.
31 janvier 2015		L'Asloca Suisse fête son 100 <sup>e</sup> anniversaire à Bienne.
18 octobre 2016	Dépôt de l'initiative « Davantage de logements abordables » par l'Asloca Suisse avec le soutien des Coopératives d'habitation suisse, de l'USS, du PS et des Verts, qui vise à élargir les compétences de la Confédération en matière de construction de logements à loyer modéré.	

9 février 2020	Votation populaire : rejet de l'initiative « Davantage de logements abordables » (« non » à 57,1% et 18 (demi-) cantons « contre »).	
----------------	--	--

