

Nullité partielle du contrat
en ce qui concerne le
montant des loyers
couverts par un contrôle
étatique

Art. 20, 269, 269c, 270 CO

Selon la jurisprudence, un bail d'habitation est **partiellement nul** lorsque le bailleur n'a pas dûment remis au locataire **l'avis de fixation du loyer initial** qui est exigé, le cas échéant, par les dispositions cantonales applicables ; le **loyer convenu** est alors **seul frappé de nullité** ; en pareil cas, le locataire peut saisir d'abord l'autorité de conciliation, puis le juge en vue de faire fixer le loyer ; il en va de même, lorsque, comme en l'espèce, l'action du locataire n'est pas fondée sur un vice de l'avis de fixation du loyer initial, mais sur **l'inobservation des dispositions cantonales instituant un contrôle étatique des loyers** ; dans un tel cas, la nullité partielle ne frappe que les montants convenus pour les années de bail soumises au contrôle étatique des loyers (consid. 8 à 11).

Composition

Mmes les juges Kiss, présidente, Klett et May Canellas.

Greffier : M. Thélin.

Participants à la procédure

X.,
représentée par Me Pascal Pétroz,
défenderesse et recourante,

contre

H.Z. et F.Z.,
demandeurs et intimés.

Objet

bail à loyer; contestation du loyer initial

recours contre l'arrêt rendu le 14 mai 2018 par la Chambre des baux et loyers de la Cour de justice du canton de Genève
(C/23466/2016, ACJC/601/2018).

Considérant en fait et en droit :

1.

Dès le 1er octobre 2011, H.Z. et F.Z. ont pris à bail un appartement de cinq pièces au deuxième étage d'un bâtiment sis à Carouge. Conclu le 29 septembre 2011 pour une durée indéterminée, le contrat était résiliable de cinq ans en cinq ans moyennant préavis de trois mois, la première fois pour le 30 septembre 2016. Le loyer convenu était échelonné à 26'400 fr., 28'200 fr. et 30'000 fr., respectivement pour les première, deuxième et troisième années du bail, frais accessoires en sus; dès la quatrième année, le loyer pourrait être adapté à l'indice suisse des prix à la consommation moyennant préavis d'un mois. Les locataires ont reçu un avis de fixation du loyer initial sur formule officielle.

Lors d'un contrôle intervenu le 24 septembre 2013, l'autorité administrative cantonale a constaté qu'avant le début de ce contrat, la propriétaire et bailleresse X. avait fait exécuter d'importants travaux de rénovation à l'intérieur de l'appartement. L'autorité a constaté que ces travaux étaient assujettis à la législation genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, et qu'une autorisation de construire aurait dû être préalablement sollicitée. La propriétaire a sans succès contesté cette décision; en dernière instance, son recours a été rejeté le 6 avril 2016 par la Ire Cour de droit public du Tribunal fédéral (arrêt 1C_405/2015).

2.

L'autorité administrative a délivré une autorisation le 8 juillet 2016, sous condition que le loyer annuel, frais accessoires non compris, n'excédât pas 18'000 fr. pendant les trois premières années de location, c'est-à-dire, rétroactivement, du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2014. Cette décision-ci, semble-t-il, n'a pas été attaquée.

Le 11 août suivant, la bailleresse a proposé aux locataires un contrat destiné à remplacer celui en cours, accompagné d'un nouvel avis de fixation du loyer initial sur formule officielle. Le loyer prévu était fixé à 18'000 fr. par an pour les trois premières années, du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2014, et à 26'400 fr. par an pour les deux années suivantes, du 1er octobre 2014 au 30 septembre 2016, frais accessoires en sus; le loyer pourrait ensuite être adapté à l'indice suisse des prix à la consommation. La durée de ce nouveau contrat était indéterminée; il serait résiliable la première fois pour le 30 septembre 2021, et plus tard de cinq ans en cinq ans.

Les locataires n'ont pas accepté. Le 23 août 2016, ils ont réclamé que le loyer initial fût fixé à 18'000 fr. par année, frais accessoires en sus, et ils ont exigé le remboursement des montants versés au delà de cette prestation.

3.

Le 23 janvier 2017, les locataires ont ouvert action contre la bailleresse devant le Tribunal des baux et loyers du canton de Genève. Le tribunal était requis de constater la nullité du loyer initial convenu le 29 septembre 2011, de fixer le loyer initial à 18'000 fr. par année, frais accessoires en sus, et de condamner la défenderesse à restituer le trop-perçu à hauteur de 54'600 fr. avec intérêts au taux de 5% par an, dès le 24 août 2016 sur 53'600 fr. et dès le 30 novembre suivant sur 1'000 francs.

La défenderesse a conclu au rejet de l'action.

Le tribunal s'est prononcé le 5 octobre 2017; il a accueilli l'action selon les conclusions de la demande.

La Chambre des baux et loyers de la Cour de justice a statué le 14 mai 2018 sur l'appel de la défenderesse; elle a rejeté cet appel et confirmé le jugement.

4.

Agissant par la voie du recours en matière civile, la défenderesse requiert le Tribunal fédéral de rejeter entièrement l'action.

Les demandeurs concluent au rejet du recours.

5.

Les conditions de recevabilité du recours en matière civile sont en principe satisfaites, notamment à raison de la valeur litigieuse.

6.

Il est constant que les parties ont conclu un bail d'habitation soumis aux art. 269 et ss CO concernant la protection des locataires contre les loyers abusifs. **Les parties ont alors convenu d'un loyer échelonné** dont les caractéristiques satisfaisaient aux exigences spécifiques posées en pareil cas par l'art. 269c CO. Les demandeurs ont reçu l'avis de fixation du loyer initial exigé par les dispositions que le canton de Genève a adoptées sur la base de l'art. 270 al. 2 CO.

Confirmé par la Cour de justice, le jugement du Tribunal des baux et loyers constate la nullité du

contrat en tant que celui-ci fixe le loyer à acquitter par les demandeurs, et il remplace le loyer échelonné convenu par un loyer sans échelonnement de 18'000 fr. par année, dès le commencement du contrat le 1er octobre 2011 et pour une durée indéterminée. Ce loyer doit donc faire règle entre les parties aussi longtemps que la défenderesse ne le majorera pas conformément à l'art. 269d al. 1 CO, ou que les demandeurs n'en réclameront pas la diminution conformément à l'art. 270a al. 1 et 2 CO.

La défenderesse ne conteste pas le loyer ainsi réduit à 18'000 fr. par an pendant les trois premières années du bail, parce que ce montant correspond au plafond imposé par la décision administrative du 8 juillet 2016. Celle-ci est fondée sur des dispositions cantonales qui instituent un contrôle étatique des loyers sur certains logements, pendant les trois années de location qui suivent l'exécution de travaux de rénovation importants.

En revanche, à titre principal, la défenderesse soutient que le loyer initial convenu, échelonné, est valable dès la fin de ce contrôle étatique des loyers, soit dès la quatrième année du bail. Elle se prétend ainsi en droit de percevoir 30'000 fr. par an dès cette quatrième année, conformément au contrat.

A titre subsidiaire, la défenderesse se prévaut de l'avis de fixation de loyer qu'elle a transmis le 11 août 2016 avec une proposition de nouveau contrat. Selon son argumentation, parce que les demandeurs n'ont pas contesté l'avis par une action en justice dans le délai de trente jours dès sa réception, elle est en droit de percevoir le montant de 26'400 fr. par an dès la quatrième année du bail, prévu dans ledit avis.

7.

Les conclusions que la défenderesse articule devant le Tribunal fédéral tendent au rejet intégral de l'action effectivement exercée par les demandeurs. Ces conclusions sont irrecevables, faute de motivation, dans la mesure où elles portent sur le loyer et le trop-perçu des trois premières années du bail; en effet, la défenderesse admet qu'elle ne peut pas percevoir plus de 18'000 fr. par an durant ces trois années.

8.

A teneur de l'art. 20 al. 1 et 2 CO, un contrat est nul s'il a pour objet une chose impossible, illicite ou contraire aux moeurs (al. 1). Si le contrat n'est vicié que dans certaines de ses clauses, ces clauses sont seules frappées de nullité, à moins qu'il n'y ait lieu d'admettre que le contrat n'aurait pas été conclu sans elles (al. 2).

Selon la jurisprudence, un bail à loyer d'habitation est partiellement nul lorsque le bailleur n'a pas dûment remis au locataire l'avis de fixation du loyer initial qui est exigé, le cas échéant, par les dispositions cantonales édictées sur la base de l'art. 270 al. 2 CO; le loyer convenu est alors seul frappé de nullité (ATF 121 III 56 consid. 2c p. 58; 120 II 341 consid. 5b à 5d p. 348; voir aussi ATF 124 III 62 p. 64 in initio). En pareil cas, le locataire peut saisir d'abord l'autorité de conciliation, puis le juge en vue de faire fixer le loyer (arrêt 4C.428/2004 du 1er avril 2005, consid. 3.1, SJ 2006 I 19).

L'action présentement en cause, introduite par les demandeurs le 23 janvier 2017, est semblable. Elle n'est certes pas fondée sur un vice de l'avis de fixation du loyer initial, mais sur l'inobservation des dispositions cantonales instituant un contrôle étatique des loyers. Aucune des parties ne prétend que le contrat conclu le 29 septembre 2011 soit entièrement nul; elles reconnaissent au contraire sa validité partielle. Selon les demandeurs et selon l'arrêt de la Cour de justice, la nullité partielle frappe toutes les clauses concernant le montant du loyer; selon la défenderesse, la nullité partielle ne frappe que les montants convenus pour les trois premières années de bail, seules soumises au contrôle étatique des loyers.

9.

La défenderesse se réfère surtout à un arrêt de la Ire Cour de droit public rendu le 8 janvier 2014 (1C_184/2013). Dans cette cause aussi, le litige portait sur un appartement dans le canton de Genève, soumis à un contrôle étatique du loyer durant trois ans après l'exécution de travaux de

renovation. Les parties au contrat de bail avaient convenu d'un loyer initial échelonné. Le premier échelon fixait pour les trois premières années un montant égal au plafond imposé par l'autorité administrative en exécution du contrôle étatique (19'224 fr. par an); le deuxième échelon fixait un montant très fortement supérieur (32'592 fr. par an) dès la quatrième année. Le Tribunal fédéral a jugé cet échelonnement compatible avec le droit cantonal et il a souligné que ce droit ne pouvait pas, après l'échéance de la durée de trois ans prévue par lui, empêcher un échelonnement admissible au regard de l'art. 269c CO (consid. 2.2).

Dans cette affaire, le propriétaire et bailleur avait requis et obtenu une décision de l'autorité administrative avant de proposer et de conclure un bail à loyer, et il avait fixé le premier échelon de trois ans en conformité avec cette décision. Au regard de l'art. 20 CO, le contrat était entièrement valable.

Dans la présente espèce, la défenderesse n'a pas procédé de cette manière et on a vu que le contrat est partiellement nul. Les deux cas seraient comparables si la défenderesse avait stipulé un premier échelon de 18'000 fr. pour les trois premières années de bail, puis un échelon de 30'000 fr. dès la quatrième année.

10.

Pour évaluer si la nullité partielle ne frappe que le loyer des trois premières années, selon l'opinion de la défenderesse, ou l'ensemble des clauses concernant le loyer initial, selon l'opinion des demandeurs et l'approche de la Cour de justice, il faut apprécier si le 29 septembre 2011, ces parties-ci auraient accepté un contrat hypothétique fixant un premier échelon de 18'000 fr. pour les trois premières années de bail, puis un échelon de 30'000 fr. dès la quatrième année.

Les demandeurs ont en fait accepté un contrat nettement plus onéreux qui leur imposait, pour les trois premières années de bail, un loyer total de 84'600 fr. (26'400 fr. plus 28'200 fr. plus 30'000 fr.) au lieu de 54'000 fr. (trois fois 18'000 fr.). Ayant conclu ce contrat, ils n'ont pas tenté de contester le loyer sur la base des art. 269 et 270 al. 1 CO. De toute évidence, ils auraient donc aussi accepté le contrat hypothétique ici envisagé. Certes, celui-ci aurait prévu une hausse très importante, de 18'000 fr. à 30'000 fr., à la fin de la troisième année, et la défenderesse aurait sans doute dû expliquer que le montant des premières années était particulièrement modique en raison de l'assujettissement au contrôle étatique durant ces années. Rien ne dénote, cependant, que les demandeurs n'eussent pas accepté aussi ce contrat hypothétique. **Il s'ensuit que la nullité partielle du contrat effectivement conclu en 2011 ne frappe que le loyer des trois premières années, conformément à la thèse que la défenderesse avance à titre principal.**

11.

La Cour de justice n'a pas discuté l'étendue de la nullité partielle au regard de l'art. 20 al. 2 CO. Elle expose seulement qu'il serait « contraire à l'objectif de la [législation cantonale] en matière de contrôle des loyers que le loyer initial convenu s'applique automatiquement à l'expiration de la période de contrôle. Le but de la loi est de conserver un parc locatif correspondant aux besoins de la population [...] ». La Cour ne mentionne aucune disposition légale cantonale qui interdise la conclusion d'un contrat fixant d'emblée le loyer d'un appartement dès la quatrième année du bail, après la fin du contrôle étatique. Dans son arrêt ci-mentionné du 8 janvier 2014, la Ire Cour de droit public a d'ailleurs déjà mis en évidence qu'une pareille interdiction n'est pas prévue.

Les demandeurs ont versé le loyer promis par eux le 29 septembre 2011; ils semblent donc en mesure de l'assumer. Ce loyer est notablement plus élevé que celui fixé par l'autorité administrative dans sa décision du 8 juillet 2016. Néanmoins, les considérations que la Cour de justice tient pour déterminantes, relatives au but de la législation cantonale, sont dépourvues de pertinence au regard de l'art. 20 al. 2 CO. Il s'ensuit que le recours en matière civile doit être admis pour violation de cette disposition, dans la mesure où il est recevable. **Le loyer de l'appartement ne doit être fixé par le juge que pour les trois premières années du bail, à hauteur de 18'000 fr. par an; le loyer ultérieur est celui valablement convenu entre les parties.** La défenderesse doit être condamnée à rembourser le trop-perçu de ces trois premières années, exclusivement, à hauteur de 30'600 fr. en capital

(84'600 fr. moins 54'000 fr.).

12.

Il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen que la défenderesse prétend fonder à titre subsidiaire sur l'avis de fixation de loyer transmis aux demandeurs le 11 août 2016.

13.

Aucune des parties n'obtient entièrement gain de cause mais les demandeurs succombent dans une mesure plus importante que la défenderesse. En conséquence, il convient de répartir les frais et dépens de l'instance fédérale à raison de deux tiers à la charge des demandeurs et d'un tiers à la charge de la défenderesse. L'émolument arrêté à 4'500 fr. sera donc acquitté à hauteur de 3'000 fr. par les demandeurs et de 1'500 fr. par la défenderesse. Les dépens peuvent être évalués à 6'000 fr. pour les demandeurs et au même montant pour la défenderesse. Les demandeurs doivent indemniser la défenderesse à raison de deux tiers et recevoir une indemnité d'un tiers. Après compensation à due concurrence (4'000 fr. moins 2'000 fr.), les demandeurs doivent verser 2'000 fr. à la défenderesse.

Le Tribunal des baux et loyers et la Cour de justice n'ont pas perçu de frais ni alloué de dépens; un nouveau prononcé n'est donc pas nécessaire sur les frais et dépens des instances cantonales.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis, dans la mesure où il est recevable.

2.

Le loyer de l'appartement en cause est fixé à 18'000 fr. par année, frais accessoires en sus, du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2014; dès le 1er octobre 2014, le loyer dû est celui convenu entre les parties le 29 septembre 2011.

3.

La défenderesse est condamnée à rembourser 30'600 fr. avec intérêts au taux de 5% par an dès le 24 août 2016.

4.

Les parties acquitteront un émolument judiciaire de 4'500 fr., à raison de 3'000 fr. à la charge des demandeurs, solidairement entre eux, et de 1'500 fr. à la charge de la défenderesse.

5.

Les demandeurs verseront une indemnité de 2'000 fr. à la défenderesse, solidairement entre eux, à titre de dépens.

6.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Cour de justice du canton de Genève.

Lausanne, le 10 décembre 2018

Au nom de la Ire Cour de droit civil
du Tribunal fédéral suisse

La présidente : Kiss

Le greffier : Thélin