

VOTATION DU 25 SEPTEMBRE 1977

INITIATIVE POUR UNE PROTECTION EFFICACE DES
LOCATAIRES ET CONTRE-PROJET DU CONSEIL FEDERAL

DOCUMENTATION

GENERALE

COMITE SUISSE CONTRE L'ETATISATION DU LOGEMENT
CASE POSTALE 173 - 1001 LAUSANNE

* * *

T A B L E D E S M A T I E R E S

=====

	<u>Page</u>
<u>Chapitre I Initiative pour une protection efficace des locataires</u>	1
<u>Section 1 Texte de l'initiative (français et allemand) et comité référendaire</u>	1
<u>Section 2 Lancement et dépôt à la Chancellerie fédérale. Signatures recueillies</u>	3
<u>Chapitre II Examen de l'initiative par l'autorité fédérale</u>	5
<u>Section 1 Message du Conseil fédéral</u>	5
<u>Fixation des loyers et procédure</u>	5
<u>Protection contre les résiliations</u>	6
<u>Dispositions sur le fermage agricole</u>	9
<u>Immeubles concédés en droit de superficie</u>	11
<u>Conclusions</u>	12
<u>Section 2 Composition des commissions parlementaires</u>	14
<u>Section 3 Examen de l'initiative par le Conseil national</u>	16
<u>Section 4 Examen de l'initiative par le Conseil des Etats</u>	19
<u>Chapitre III Scrutins fédéraux concernant le logement</u>	22
<u>Résultats par cantons</u>	24
<u>Chapitre IV Le logement de 1970 à 1976</u>	26
<u>Section 1 Introduction</u>	26
<u>Section 2 Statistiques</u>	26
a) <u>Construction de logements dans l'ensemble de la Suisse</u>	27
b) <u>Construction de logements dans certaines communes de la Suisse romande</u>	28

	<u>Page</u>
c) <u>Augmentation nette de nouveaux logements dans les communes de plus de 2000 habitants</u>	29
d) <u>Nombre de pièces par nouveaux logements dans les communes de plus de 2000 habitants</u>	29
e) <u>Logements en construction à la fin de chaque année dans l'ensemble de la Suisse</u>	30
f) <u>Permis de construire délivrés dans les communes de plus de 2000 habitants</u>	30
g) <u>Permis de construire délivrés dans certaines communes de Suisse romande</u>	31
h) <u>Indice des logements vacants relevés dans les communes de plus de 2000 habitants</u>	32
i) <u>Indice des logements vacants relevés dans certaines communes romandes</u>	33
k) <u>Financement de la construction de nouveaux logements dans les communes de plus de 2000 habitants</u>	33
l) <u>Evolution de l'indice des loyers</u>	34
<u>Chapitre V Les dispositions légales en vigueur</u>	35
<u>Section 1 Description générale</u>	35
<u>Section 2 Activité des commissions de conciliation depuis 1972</u>	36
<u>Chapitre VI Appréciation de l'initiative et du contre-projet</u>	37
<u>Section 1 L'initiative</u>	37
a) <u>Généralités</u>	37
b) <u>Généralisation du contrôle des loyers</u>	37
c) <u>Annulation de la résiliation</u>	38
d) <u>Se prémunir pour le futur</u>	40
e) <u>Rendement des fonds propres et couverture des charges</u>	40
f) <u>Conclusion</u>	41
<u>Section 2 Le contre-projet du Conseil fédéral</u>	42
<u>Section 3 Pour une conception réaliste de la politique du logement</u>	43

CHAPITRE I. Initiative pour une protection efficace des locataires

Section 1. Texte de l'initiative (français et allemand) et comité référendaire

Le texte de l'initiative est le suivant :

- 1) L'article 34 septies, deuxième alinéa, de la Constitution fédérale est remplacé par l'article 31 sexies nouveau ayant la teneur suivante :
La Confédération édicte des dispositions sur les loyers immobiliers et sur la protection des locataires contre les résiliations injustifiées et les prétentions abusives.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) La Confédération édicte des dispositions analogues s'appliquant aux fermages et aux immeubles concédés en droit de superficie.
- 6) La Confédération peut faire appel au concours des cantons pour l'exécution de ces dispositions.

La version allemande de l'initiative est :

- 1) Der Zweite Absatz des Art. 34 septies der Bundesverfassung wird ersetzt durch einen neuen Artikel 31 sexies, der wie folgt lautet :
Der Bund erlässt Bestimmungen über die Mietzinse für Immobilien und über den Schutz der Mieter gegen ungerechtfertigte Kündigungen und missbräuchliche Forderungen.

- 2) Die Mieten für Immobilien dürfen ohne Bewilligung nicht erhöht werden, auch nicht bei Wechsel von Vermieter oder Mieter. Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn aufgrund von Abrechnungen nachgewiesen wird, dass der Mietertrag für eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals und für die Deckung der wirklichen Kosten nicht genügt. Bei Handänderungen wird der Kaufpreis nur soweit berücksichtigt, als er den mittleren Ertragswert vergleichbarer Objekte nicht übersteigt.
- 3) Die Mieten der erstmals vermieteten Objekte unterliegen der Bewilligungspflicht. Für Neubauten werden die Mieten aufgrund der Anlagekosten berechnet. Übersetzte Kosten werden nicht berücksichtigt.
- 4) Ungerechtfertigte Kündigungen des Vermieters werden aufgehoben. Gerechtfertigte Kündigungen, die für den Mieter eine Härte bedeuten, können aufgeschoben oder aufgehoben werden. Einen besonderen Schutz geniessen die Mieter, deren Wohnung als Stockwerk verkauft wird.
- 5) Der Bund erlässt entsprechende Bestimmungen für Pacht- und für Baurechtsverhältnisse.
- 6) Der Bund kann die Kantone für diese Bestimmungen herbeiziehen.

Le comité référendaire est composé des personnes suivantes :

<u>Nom</u>	<u>Prénom</u>	<u>Adresse</u>	<u>Localité</u>
BERDAT	Roland	Vieux-Moulin 11	ONEX
BRECHBUHL	Pierre	Petit-Chasseur 22	SION
CHABLAIS	Gertrude	Rue de Morat	FRIBOURG
DUPERTUIS	Robert	Route de Lonay	MORGES
KISTLER	Dr. Max	Theaterstrasse 13	LUCERNE
LANDSMANN	Isaak	Talstrasse 52	SCHAFFHOUSE
LIENHARD	Richard	Zürichholzstr. 5	ZURICH
OKLE	Joseph	Quaderstrasse 15	COIRE
QUELOZ	Jean	Ch. de Montelly 16	LAUSANNE
QUELOZ	Antoine	Rue de la Golatte 28	DELEMONT
ROETHLISBERGER	Rudolphe	Ostring 8	BERNE

./..

<u>Nom</u>	<u>Prénom</u>	<u>Adresse</u>	<u>Localité</u>
SOLDINI	Marco	Via Arbostra 7	PREGASSONA
TSCHOPP	Marie	Avenue de France 20	SIERRE
ZAEHNER	Dr. Walter	Weisse Gasse 15	BALE
ZIEGLER	Bernard	Rue de la Muse 3	GENEVE

Section 2. Lancement et dépôt à la Chancellerie fédérale.
Signatures recueillies

Le lancement d'une initiative pour une protection efficace des locataires est annoncé le 11 mars 1972 par le Mouvement populaire des familles, l'Union suisse des locataires et la Fédération romande des locataires regroupés au sein d'un comité d'action suisse pour une protection efficace des locataires. Elle est déposée à la Chancellerie fédérale le 30 juin 1973, soit quinze mois et dix-neuf plus tard.

Le lancement de l'initiative pour le droit au logement a été annoncé le 26 novembre 1966. Elle est déposée à la Chancellerie fédérale le 11 octobre 1967, soit dix mois et quinze jours plus tard.

L'initiative pour une protection efficace des locataires a recueilli 142'190 signatures valables contre 83'526 pour l'initiative pour le droit au logement. Seuls les hommes pouvaient signer cette dernière. La répartition par canton pour chacune des deux initiatives se présente comme suit :

Canton	Droit au logement	Protection efficace des locataires
Zürich	8'036	10'251
Berne	14'035	36'913
Lucerne	1'609	3'802
Uri	1	454
Schwyz	5	492
Unterwald-le-Haut	-	9
Unterwald-le-Bas	5	59
Glaris	-	230
Zoug	1	729

./..

Canton	Droit au logement	Protection efficace des locataires
Fribourg	4'972	4'959
Soleure	225	2'274
Bâle-Ville	9'485	9'105
Bâle-Campagne	579	2'738
Schaffhouse	267	423
Appenzell	15	177
Rh. Extérieures		
Appenzell	-	6
Rh. Intérieures		
Saint-Gall	184	2'213
Grisons	17	497
Argovie	211	1'275
Thurgovie	1	291
Tessin	1'803	1'431
Vaud	17'133	26'387
Valais	2'845	2'800
Neuchâtel	6'585	9'647
Genève	15'512	25'028
TOTAL	83'526	142'190

CHAPITRE II. Examen de l'initiative par l'autorité fédérale

Section 1. Message du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a publié le 21 juin 1976 le message accompagnant le projet d'arrêté concernant l'initiative pour une protection efficace des locataires et un contre-projet (Feuille fédérale 1976 II page 1321 et ss). Dans son message, le Conseil fédéral rappelle toutes les dispositions qui ont été prises jusqu'à ce jour en matière de protection des locataires. Il indique également que les expériences réalisées dans le cadre du contrôle des prix se sont révélées toutes négatives. Passant à l'examen de l'initiative, le Conseil fédéral analyse de manière détaillée les principales revendications contenues dans le texte des initiants. On trouvera ci-dessous les principaux passages de l'analyse du Conseil fédéral :

Fixation des loyers et procédure

L'initiative populaire "pour une protection efficace des locataires" demande l'instauration par l'Etat d'un contrôle des loyers obéissant au principe selon lequel les loyers doivent couvrir les coûts et les charges du propriétaire. Comme nous l'avons déjà dit, la Suisse a connu depuis la deuxième guerre mondiale le système du contrôle des loyers, qui a été assoupli progressivement jusqu'en 1966. Les expériences que le contrôle des loyers a permis de faire ont été exposées de manière circonstanciée dans plusieurs de nos messages, en dernier lieu dans celui qui avait trait à un article constitutionnel concernant l'encouragement à la construction de logements (FF 1971 I 1677). Les raisons qui ont motivé l'abolition du contrôle des loyers sont encore valables aujourd'hui. Aussi nous bornerons-nous à rappeler les arguments les plus importants :

- le contrôle des loyers selon le principe des loyers établis en fonction des coûts et des charges du propriétaire empêche d'adapter de manière conforme aux exigences du marché les loyers des anciens logements à ceux des nouveaux, et privilégie les locataires d'anciens logements. L'écart considérable entre les loyers de ces deux catégories de logements est à l'origine de l'occupation insuffisante (sous-occupation) ou défavorable des logements, au préjudice précisément, en règle générale, des couches de la population à revenu modeste, telles que les jeunes époux et les familles nombreuses qui doivent s'accommoder de nouveaux logements chers.
- le contrôle des loyers empêche d'adapter le rendement des anciens immeubles au renchérissement. Mais en cas d'aliénation d'anciens immeubles, les prix d'achat sont ajustés

au coût de remplacement sensiblement plus élevé. Ce phénomène incite légitimement l'acheteur à récupérer la dépense en augmentant les loyers, ce qui entraîne un écart entre les loyers exigés pour des objets similaires selon qu'ils ont changé plusieurs fois de propriétaire ou non.

- la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation d'augmenter des loyers exige un appareil administratif coûteux et lourd. Notamment en ce qui concerne les anciens logements, la seule fixation du loyer de base entraîne de sérieuses complications. Comme il n'est plus possible dans la plupart des cas de reconstituer dans le passé l'évolution des coûts, les loyers de base doivent être fixés d'après des estimations uniques ou périodiques de la valeur de rendement usuelle dans la localité.
- Enfin, le contrôle des loyers risque de se répercuter défavorablement sur le volume de production de l'industrie de la construction. Tel pourrait être surtout le cas si des maîtres de l'ouvrage et leurs bailleurs de fonds renonçaient à réaliser leurs projets de construction de logements du fait que des entraves inhérentes au contrôle des loyers viendraient s'ajouter au risque de l'investissement.

Compte tenu des mauvaises expériences faites dans le domaine du contrôle des loyers, celui-ci a été remplacé en Suisse par la surveillance des loyers et finalement - après une courte période durant laquelle la formation des loyers était absolument libre - par la législation instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Des mesures ont été prises simultanément pour stimuler la construction de logements, en dernier lieu par l'adoption de la nouvelle loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843); elles visent à améliorer l'offre de logements, à loyer modéré en particulier, ainsi que de logements destinés aux couches défavorisées de la population. C'est pourquoi il n'y a aucune raison actuellement de rétablir le contrôle des loyers.

Protection contre les résiliations

Outre le contrôle des loyers, l'initiative populaire vise un autre objectif principal : l'extension de la protection contre les résiliations. Aux termes de l'article 267 a), 1er alinéa, du code des obligations, le bail peut être prolongé lorsque la résiliation aurait des conséquences pénibles pour le preneur ou sa famille, sans que cela soit justifié par les intérêts du bailleur. Le bail à loyer ne peut donc pas être prolongé lorsque les intérêts du bailleur l'emportent. Tel est toujours le cas, selon des dispositions légales expresses, lorsque le locataire ou une personne vivant en ménage commun avec lui donne lieu à des plaintes fondées (notamment lorsqu'il contrevient à des clauses contractuelles), lorsqu'un appartement

a été loué en relation avec un contrat de travail et que ce dernier est résilié par le preneur lui-même ou pour faute grave de l'employé par l'employeur ainsi que lorsque le bailleur a besoin du logement pour lui-même, pour de proches parents ou alliés (art. 267 c CO). En d'autres termes, la protection contre les résiliations au sens des articles 267 a) et ss du Code des obligations se rattache toujours, selon le droit ordinaire, à une résiliation injustifiée; une résiliation doit toujours être tenue pour telle lorsqu'aux intérêts dignes de protection du locataire, spécifiés à l'article 267 a) du Code des obligations, ne s'opposent pas des intérêts prédominants du bailleur au sens des articles 267 a) et 267 c) du Code des obligations.

En revanche, l'initiative distingue entre le congé donné sans justes motifs qui doit être annulé, et le congé justifié qui, s'il entraîne des conséquences pénibles pour le locataire, permet d'en différer le terme ou d'annuler la résiliation, de sorte que, malgré son bien-fondé, elle peut ne pas bénéficier de la protection légale. Mais l'initiative ne précise pas ce qu'il faut entendre par congé donné sans justes motifs et congé justifié. A cet égard, le mandat assigné au législateur manque de clarté.

Il y a en principe trois possibilités de déterminer les notions de résiliation sans justes motifs ou de résiliations justifiées :

- a) La loi énumère les motifs qui, sans plus, font apparaître injustifiée une résiliation. Une résiliation est par conséquent justifiée aussi longtemps que la preuve de l'existence d'un de ces motifs particuliers n'a pas été faite. La liste des motifs impropres à justifier le congé pourrait, le cas échéant, être complétée par une clause générale.
- b) On admet au contraire comme règle la présomption selon laquelle une résiliation n'est pas justifiée. Pour que l'on puisse admettre qu'un congé est justifié, il faut qu'il y ait un motif spécial ou une justification particulière. En l'occurrence, les motifs justifiant une résiliation sont énumérés dans une liste qu'il faudrait compléter par une clause générale, afin de tenir compte des multiples conditions existant dans la pratique.
- c) Au lieu de partir de présomptions générales pouvant être réfutées dans les cas d'espèce justifiés figurant sur une liste, la loi fixe les principes permettant d'apprécier les conditions particulières. L'appréciation des intérêts concrets des deux parties, selon des règles légales (comme c'est également le cas pour les clauses

générales dans les variantes a) et b) permettrait de déterminer si une résiliation est justifiée ou non.

Cette dernière possibilité qu'offre la procédure législative est la plus proche de la solution retenue par le droit en vigueur. Mais, considérée sous l'angle de l'initiative constitutionnelle, elle diffère du régime actuel en ce sens que des conséquences pénibles pour le locataire, au sens de l'initiative, ne constitueraient pas une condition générale permettant de déclarer qu'un congé est injustifié. Il en ressort que, selon l'initiative, il faut, pour déterminer si une résiliation est justifiée ou non, tabler surtout dans le premier cas et exclusivement dans le second sur les intérêts du locataire.

La mesure dans laquelle on s'emploiera à faire prévaloir la tendance à assurer la protection unilatérale des locataires dépendra de la définition - que la législation d'exécution devra donner - de la résiliation "justifiée, mais ne devant pas être juridiquement protégée" et de la résiliation "injustifiée". Juridiquement, rien ne s'oppose à un élargissement et à un renforcement de la notion de résiliation injustifiée, prévue aux articles 267 a) et ss du code des obligations. En outre, les délais de prolongation pourraient en principe, être étendus sans plus. Il reste cependant à examiner si, ce faisant, on renforcerait effectivement la protection du locataire ou s'il ne faudrait pas, à cet égard, s'engager sur de nouvelles voies, peut-être en prescrivant une obligation générale de justifier le congé.

L'une des tâches de plus en plus importantes du droit privé consiste à réaliser un équilibre adéquat des intérêts, même lorsque le rapport des forces entre les parties contractantes est perturbé. Il importe de tenir compte de cette exigence en aménageant, dans le Code des obligations, le régime de la protection du locataire en cas de résiliation signifiée par le bailleur. Il va de soi que le principe de l'égalité devant la loi, selon l'article 4 de la Constitution, s'applique également au droit privé. Toutefois, ce droit doit intervenir lorsque, de manière générale, et, partant structurellement, le rapport des forces entre les parties est si déséquilibré qu'un des contractants est amené à profiter abusivement envers l'autre de sa position prédominante. Cet aspect doit tout spécialement être pris en considération lors de l'aménagement des dispositions du Code des obligations protégeant les locataires contre des résiliations abusives. A l'avenir également, le législateur devra prendre en considération cette exigence. Or l'initiative n'en tient pas suffisamment compte.

Le texte de l'initiative prévoit en outre que les locataires dont l'appartement est vendu en propriété par étage doivent être spécialement protégés. Selon la réglementation actuelle, les prescriptions relatives à la prolongation des baux à loyer s'appliquent également à la vente de l'immeuble loué qu'il s'agisse d'un bâtiment entier ou d'un appartement en propriété. De ce fait, le principe que l'achat de la chose louée rompt le bail, qu'établit le Code des obligations, est, pour le moins, quelque peu assoupli. Les baux à loyer sont mieux protégés par les articles 260 du Code des obligations et 959 du Code civil (annotation au registre foncier). Malgré ces limitations, on estime à juste titre que le principe précité est trop rigide. Aussi, dans tous les Etats environnants, a-t-on établi en vertu du droit impératif ou du droit dispositif, la règle opposée : l'acquéreur d'un immeuble doit en principe respecter les baux existants.

Nous sommes de l'avis qu'il y aura lieu d'examiner la possibilité d'étendre la protection légale contre les résiliations. Cependant, un tel aménagement n'exige pas une révision constitutionnelle. A la suite de plusieurs interventions au Parlement, le Département fédéral de justice et police a entrepris les travaux préliminaires en vue d'une révision générale des dispositions du Code des obligations qui régissent le bail. Eu égard aux efforts qu'implique toute procédure de révision de certaines parties du droit privé, nous avons décidé de ne pas examiner séparément, en premier lieu, la question de l'extension générale de la protection contre les résiliations - dans la mesure où elle doit être réglée dans le Code des obligations - mais de la traiter à plus long terme, dans la cadre d'une révision totale du droit régissant le bail. C'est pourquoi nous ne sommes pas actuellement à même de vous soumettre des propositions concrètes en ce qui concerne la révision des dispositions du Code des obligations relatives à la résiliation. Cependant, nous ne négligerons aucun effort pour résoudre ce problème lors de l'examen général du droit régissant le bail dans le Code des obligations, en recourant à tous les moyens dont nous disposons.

Au vu des résultats de ces travaux, nous traiterons aussi de l'initiative du canton de Zürich, du 12 juin 1974, concernant la protection des locataires (12'030); en effet, elle a partiellement pour objet une amélioration de la protection contre les résiliations.

Dispositions sur le fermage agricole

Comme nous l'avons déjà relevé, les exigences posées par les auteurs de l'initiative en ce qui concerne le contrôle des fermages peuvent être considérés comme satisfaisants dans la

situation juridique actuelle. En vertu de la loi fédérale sur le contrôle des fermages agricoles, toutes les augmentations des fermages, ainsi que pour les domaines loués pour la première fois à un fermier sont soumis à autorisation. Les fermages sont fixés d'après la valeur de rendement. Le texte de l'initiative "pour une protection efficace des locataires" pourrait laisser entendre que, selon la volonté de ses auteurs, le fermage devrait aussi être fixé selon les coûts, un intérêt équitable des fonds propres étant compris. Mais ce mode de calcul, qui méconnaît les données économiques qui sont à la base des baux à ferme, ne servirait pas du tout les intérêts du fermier. Toutefois, comme le texte de l'initiative se borne à exiger que des dispositions analogues soient édictées pour les fermages, le législateur aura, en édictant la législation d'exécution, l'attitude nécessaire pour tenir compte des différences existant sur le plan économique entre loyers et fermages. Le calcul du fermage selon la valeur de rendement - seule solution qui soit supportable pour le fermier - serait donc également possible si l'initiative populaire était acceptée.

Le renforcement de la protection du fermier contre la résiliation du bail correspond à une exigence ancienne des exploitants de biens-fonds affermés. Ceux-ci font valoir qu'il est aujourd'hui difficile à un fermier de trouver à louer une nouvelle exploitation qui assure à lui-même et à sa famille une base d'existence suffisante, cela surtout parce qu'on pratique souvent l'affermage par parcelles de domaines agricoles. A la suite de la récession, la situation du fermier exposé à une résiliation de son bail est devenue plus difficile en ce sens qu'il ne peut guère non plus se recréer une existence dans les professions non agricoles. On considère aussi que la protection contre les résiliations est le corollaire indispensable des dispositions sur le contrôle des fermages : en effet, on ne saurait exiger du fermier qu'il soumette le risque de perdre sa ferme au cas où le fermage serait réduit d'office.

Depuis longtemps, nous avons reconnu qu'une protection efficace contre les résiliations des baux à ferme se justifie. Le projet de loi modifiant le droit civil rural, du 29 avril 1970, prévoyait que le fermier pouvait demander l'annulation d'une résiliation signifiée sans motifs importants. Mais une telle proposition fut vigoureusement combattue au Parlement. Elle fut qualifiée d'intervention exagérée, entravant la liberté de disposer librement de ses biens. On fit aussi valoir que, dans l'intérêt d'un ordre juridique uniforme,

il fallait trouver une solution analogue à celle qui serait retenue par les baux à loyer.

A la suite de diverses interventions parlementaires, on remet aujourd'hui en discussion certaines parties du droit civil rural. Il s'agirait de revoir la réglementation du droit de préemption lors de la vente de domaines agricoles, ainsi que le problème de l'affermage par parcelles d'exploitations agricoles viables. Ces questions relèvent d'une part de la législation spéciale, surtout de la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale. Nous sommes disposés à examiner de nouveau, en rapport avec ces problèmes, la possibilité de renforcer la protection contre les résiliations. A cet effet, il n'est pas nécessaire de reviser la Constitution.

Immeubles concédés en droit de superficie

L'initiative populaire prévoit, au 5e alinéa de l'article proposé, que la Confédération édicte, pour les immeubles concédés en droit de superficie, des dispositions analogues à celles qui régissent les baux à loyer.

Cette exigence n'est pas sans justification dans le système de protection qu'établit l'initiative, d'autant que l'on ne saurait méconnaître un certain parallélisme d'ordre économique entre le loyer et l'intérêt servi au titre du droit de superficie. De plus, des similitudes existent quant aux circonstances se présentant durant la validité du bail à loyer et au cours de celle du contrat portant sur le droit de superficie. C'est sans doute pourquoi les auteurs de l'initiative ont d'emblée voulu écarter toute possibilité d'éluder le contrôle des loyers à la faveur de redevances abusives perçues au titre de droit de superficie.

D'autre part, il faudrait aussi tenir compte en l'occurrence du fait que, sur le plan des intérêts sociaux, la situation se présente pour le droit de superficie, sous un autre jour que pour le bail à loyer, étant donné que, le plus souvent, celui qui concède le droit de superficie et celui qui a le droit de construire sont, en quelque sorte, l'un et l'autre, des "investisseurs de capitaux".

En revanche, si l'on rejette le principe du loyer couvrant les coûts et les charges que prévoit l'initiative, le risque que la loi soit éludée, invoqué ci-dessus, ne constitue plus un motif pertinent à l'appui de la disposition proposée.

Pour cette raison, il n'apparaît pas nécessaire d'instituer une réglementation spéciale s'appliquant aux immeubles concédés en droit de superficie.

Conclusions

Tenant compte des résultats négatifs enregistrés dans le domaine du contrôle des loyers, qui ont au demeurant entraîné sa suppression, et considérant que le système de l'arrêté qui institue des mesures contre les abus dans le secteur locatif a, dans l'ensemble, donné satisfaction en dépit de certaines critiques justifiées, nous vous proposons de rejeter l'initiative populaire "pour une protection efficace des locataires". Le fait que, les grandes agglomérations mises à part, une certaine détente s'est manifestée sur le marché du logement en raison de l'augmentation du nombre des logements vacants, et que cette détente peut également influencer sur les loyers, nous confirme dans notre attitude. Les données sur les logements disponibles ne permettent pourtant pas de conclure que, sur le marché libre du logement, le jeu de l'offre et de la demande est assuré dans tous les secteurs.

Enfin, nous nous en tenons au principe que, compte tenu de notre régime économique, l'Etat ne doit intervenir qu'en cas de nécessité absolue dans l'activité économique. A l'heure actuelle, il n'existe pas de situation exceptionnelle justifiant une telle intervention.

En proposant le rejet de l'initiative populaire, nous n'entendons pas nous opposer à toutes les exigences énoncées par les auteurs de l'initiative. Nous estimons comme eux qu'il importe de tenir compte le mieux possible de la prétention légitime de tout citoyen à disposer, à un prix abordable, d'un logement correspondant à ses besoins.

En raison même des particularités du marché du logement, la protection des locataires devrait être réglée indépendamment de la situation momentanée qui règne sur le marché. C'est pourquoi nous vous proposons, à titre de contre-projet, de ne plus limiter l'application des mesures assurant la protection des locataires aux régions où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux, mais de régler cette protection de façon uniforme pour toute la Suisse. Cela exige une modification de l'article 34 septies, 2e alinéa de la Constitution. Il y aura lieu d'examiner les autres requêtes des auteurs de l'initiative lors de la révision des lois y relatives.

A notre avis, la législation instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, qui arrive à expiration le 6 juillet 1977, devra être prorogée dès cette date. Le message y relatif vous sera soumis prochainement.

La possibilité d'étendre le régime de protection contre les résiliations de bail sera examinée dans le cadre d'une révision générale des dispositions du Code des obligations régissant le bail. Il en va de même en ce qui concerne l'initiative du canton de Vaud tendant à la révision de l'article 269 du Code des obligations.

Le renforcement de la protection des fermiers pose un problème qu'il y aura lieu d'examiner en rapport avec les modifications qu'il est envisagé d'apporter au droit civil rural.

(Feuille fédérale 1976 II p. 1338-1344).

Section 2. Composition des commissions parlementaires

A) Composition du Conseil national

Nom, Prénom	Adresse	Localité	Profession	Parti
ZIEGLER Josef (Présid.)	Höhenweg 3	4562 Bibersit	Rédacteur	Démocrate-chrétien
BIDERBOST Paul	Bahnhofstr. 1	3904 Naters	Avocat, notaire	Démocrate-chrétien
BUNDI Martin	Hegisplatz 6	7000 Chur	Vice-directeur	Socialiste
BUSSEY Alfred	Le Taulard	1032 Romanel s/Lsne	A. Conseiller municipal	Socialiste
DUPONT Bernard	Dents-du-Midi	1896 Vouvry	Administrateur, syndic	Radical
EGGLI Albert	Weinbergstr, 56	8400 Winterthur	Municipal	Socialiste
FISCHER Otto	Brunnadernstr. 4	3000 Berne	Directeur	Radical
FLUBACHER Karl	Aufgentweg 2	4633 Läufelfingen	Entrepreneur	Radical
FONTANET Guy	Deux-Communes 7	1226 Thonex	Avocat, conseiller d'Etat	Démocrate-chrétien
FUEG Cornelia		4699 Wisen	Avocate, notaire	Radical
GROBET Christian	Rue Ancien-Port 6	1201 Genève	Avocat	Socialiste
KUNZ Urs	Trüelmatt 81 a	3624 Goldiwil	Conseiller communal	Radical

B) Composition de la Commission du Conseil des Etats

., Prénom	Adresse	Localité	Profession	Parti	
CENZ	Gion C. (Présid.)	Brandisstr, 8	7000 Chur	Ing. agr. dipl. ETH	Démocrate-chrétien
OLD	Leo	Attinghauserstr. 7	6460 Altdorf	Avocat	Démocrate-chrétien
ERT	Pierre	Les Allées 10	2300 La Chaux-de-Fds	Avocat	Socialiste
MBERGER	Hans Ulrich	Sonneggstr, 14	9100 Herisau	Directeur	Radical
RGKNECHT	Jean-François	Pérolles 12	1700 Fribourg	Avocat, notaire	Démocrate-chrétien
ETAZ	Edouard	Caroline 11	1000 Lausanne	Conseiller d'Etat	Radical
LER	Aloïs	Bauernhofstr. 14	8853 Lachen	Avocat	Démocrate-chrétien
ZE	Willy	Rue du Nant 2	1207 Genève	Conseiller d'Etat	Socialiste
I	Alphons	Bachtelstr.	6046 St-Niklausen	Avocat	Démocrate-chrétien
F	Konrad		8260 Stein am Rheim	Ing. agr. dipl.	UDC
MANN	Albin	Seehaldenstr. 30	8802 Kilchberg	Commerçant	Indépendant
EGGER	Fritz	Schlosstr. 29	8803 Rüschlikon	Directeur	Radical
ONI	Franco	Via Frasca 10	6901 Lugano	Avocat, notaire	Radical

Section 3. Examen de l'initiative par le Conseil national

Le Conseil national a examiné l'initiative "pour une protection efficace des locataires" au cours de sa séance du jeudi 16 décembre 1976.

La majorité de la commission propose d'adhérer au projet du Conseil fédéral. Une minorité composée des Conseillers nationaux, Bundi, Bussey, Eggl-Winterthour, Fontanet, Grobet, Meisoz, Muheim, Nauer propose de rédiger l'article 34 septies alinéa 2 de la manière suivante :

"La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives, et les autres prestations exigées par les propriétaires".

Le Conseiller national Dafflon suggère de biffer la proposition du Conseil fédéral et d'introduire une disposition prescrivante que "l'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative".

Le Conseiller national Eggl-Winterthour propose, en cas de rejet de la proposition de minorité de prévoir que "l'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative".

Le Conseiller national Alder souhaite rédiger l'article 34 septies, alinéa 2 de la manière suivante :

"La Confédération peut légiférer pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prétentions exigées par les propriétaires".

Le Conseiller national Müller-Argovie (indépendant) envisage de rejeter à la fois l'initiative et le contre-projet du Conseil fédéral. Il préconise d'octroyer à la Confédération une compétence potentielle pour légiférer dans le sens de la proposition du Conseil fédéral et de la minorité : "La Confédération peut légiférer pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prestations exigées par les propriétaires.

Le Conseiller national Bonnard intervient pour suggérer d'en rester au statu quo, soit au texte de l'article 34 septies, alinéa 2. Il considère que le contre-projet du Conseil fédéral n'est pas motivé par la situation du marché du logement et qu'il présente au contraire certains risques : "A vouloir trop tendre la corde, nous pourrions nous trouver plus rapidement que nous ne l'imaginons dans la situation qu'a connue la France, où le propriétaire, finalement a été découragé même d'assurer l'entretien normal de son immeuble. C'est alors le capital immobilier du pays tout entier qui serait

progressivement déprécié. Une pareille dépréciation aurait des conséquences économiques néfastes. Les locataires n'y trouveraient d'ailleurs pas leur compte, car c'est finalement sur eux que retomberaient les frais d'entretien.

Le peuple, en acceptant il y a quatre ans et demi l'article 34 septies, a montré qu'il était partisan d'un régime nuancé de protection des locataires, d'un régime applicable seulement en cas de pénurie, c'est-à-dire en définitive conforme au principe que le Conseil fédéral a encore confirmé en matière de surveillance des prix, et il a pris cette décision à un moment où la situation du marché du logement était moins favorable que maintenant. Ce n'est pas le moment de lui proposer d'aggraver à nouveau le système adopté en 1972".

Le Conseiller national Meisoz plaide tout d'abord en faveur de la proposition de minorité visant à introduire des mesures contre les résiliations abusives. Si le Conseil national ne devait pas se rallier à cette proposition, M. Meisoz est alors d'avis que le contre-projet du Conseil fédéral devrait être écarté au profit de l'initiative, car, dit-il, "en définitive, il n'apporte rien de neuf, rien de substantiel, rien d'efficace sur le plan de la protection des locataires. C'est un coup pour rien, dont le seul effet sera d'obscurcir le débat quand le moment de la votation populaire sera venu. Il faut qu'à ce moment-là, le peuple suisse puisse de prononcer en toute clarté et non dans la confusion, comme cela fut déjà le cas par exemple à l'occasion du scrutin du mois de décembre 1974 sur l'assurance-maladie. Enfin, il faut surtout se garder de créer l'illusion d'une protection accrue des locataires alors qu'il n'en est rien. C'est la qualité du jeu démocratique qui est en cause".

Le Conseiller national Fontanet commence par évoquer les débats qui, lors de chaque législature, agitent les Chambres fédérales sur le problème du logement. Pour motiver son appui à la proposition de minorité, il demande tout d'abord "pourquoi législature après législature, en sommes-nous arrivés là ? Certainement parce que la conception que l'on a du logement a changé. Il n'est plus considéré comme un simple bien économique soumis aux règles du marché, mais bien plutôt comme un besoin essentiel, la traduction d'un droit fondamental, le lieu privilégié où nous vivons avec notre famille, et qui doit être protégé par la collectivité. Le logement, dit-on dans un programme électoral, ... est un élément déterminant de l'existence humaine. Il crée cet espace vital privé dans lequel l'individu, et plus encore la famille peut se développer spontanément dans la plus grande liberté possible et s'y détendre aussi bien physiquement que psychiquement. Ce programme électoral était celui de mon parti pour 1975. L'Etat

doit donc intervenir dans ce domaine.

L'initiative du Mouvement populaire des familles, sous cet angle, est intéressante. Elle traduit, elle porte même ce sentiment profond qui subsiste dans notre peuple, mais techniquement, elle est trop compliquée et trop longue, et surtout elle prévoit le contrôle des prix qui n'est pas conforme à notre conception de l'économie. De ce point de vue, elle doit être rejetée. Personnellement, je rejette ce contrôle des prix et des loyers.

Mais elle comporte une deuxième partie qui me paraît tout à fait valable et qui est digne d'être soutenue : l'idée que le bail ne devrait pas pouvoir être résilié abusivement de la part d'un bailleur, mais seulement en cas de justes motifs qui, certes, sont personnalisés soit dans la personne du propriétaire, soit dans la personne du locataire. Il est vrai que la résiliation de bail ne se justifie pas par un même motif dès le moment que l'on a affaire à une société immobilière propriétaire d'un immeuble comportant plusieurs centaines d'appartements ou à une villa avec quelques appartements.

Mon postulat d'ailleurs, qu'on a eu l'obligeance de rappeler, allait tout à fait dans le même sens, de même que celui de M. Muheim, il a été adopté par notre Chambre ainsi que par le Conseil fédéral. Car même si la crise des logements ne sévit plus, ou peu, ou moins, on ne saurait admettre, à mon avis, qu'un bailleur mette fin à un contrat de bail selon son bon plaisir ou par pur caprice, ou uniquement pour gagner plus d'argent. Les gens, nos compatriotes et nous-mêmes sommes attachés au bien où nous vivons en famille et nous ne pouvons pas sans regret, parfois sans déchirement, nous en aller. On ne peut pas faire quitter son logis à quelqu'un qui y vit avec sa famille sans qu'il existe de vrais et justes motifs de congé. D'ailleurs cette façon de voir est partagée par la majorité des législations des pays qui nous entourent; aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique, en Suède, en République fédérale allemande, en France, il existe une législation qui ne permet plus de donner congé sans autre à quelqu'un sans justification.

C'est pourquoi, personnellement, je soutiens l'idée d'un contre-projet, mais avec la proposition de M. Bindi "(possibilité de réprimer les résiliations abusives)".

Les Conseillers nationaux Leutenegger et Flubacher plaident quant à eux pour le projet du Conseil fédéral.

Le rapporteur de la majorité de la commission - le Conseiller national Grobet - fait une longue digression sur les origines et les motifs de la législation en vigueur contre les abus

locatifs. Puis il consacre la deuxième partie de son exposé à exprimer son appui personnel à l'introduction de mesures contre les résiliations (proposition Bundi). Il évoque à cet effet un exemple de résiliations abusives enregistré à Genève. Le porte-parole du Conseil fédéral, Monsieur le Conseiller fédéral Brugger, plaide en faveur du contre-projet. Il combat les propositions visant à l'introduction de mesures contre les résiliations ou à rendre la compétence de la Confédération facultative.

Au vote la proposition Bonnard (maintien de l'article 34 septies alinéa 2 sans changement) est opposée à la proposition Eggli-Dafflon (soutien à l'initiative pour une protection efficace des locataires). La seconde est rejetée par 92 voix contre 53. La proposition Bonnard opposée au contre-projet du Conseil fédéral succombe par 103 voix contre 16. Au vote, sur l'ensemble le contre-projet du Conseil fédéral est approuvé par 102 voix contre 19.

(CF BCN 1976, p. 1651 et ss)

Section 4. Examen de l'initiative par le Conseil des Etats

Le débat sur l'initiative et le contre-projet s'est déroulé le 22 mars 1977 devant le Conseil des Etats. Plusieurs propositions sont formulées par des Conseillers : MM. Masoni, Bourgknecht et Heimann entendent rédiger l'article 34 septies alinéa 2 dans les termes suivants : "La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigées par les propriétaires. La législation doit tenir compte des différences qu'accuse la pénurie de logements sur le plan local". M. Krauchtaler quant à lui suggère de compléter le contre-projet du Conseil fédéral par une phrase disant : "elle (la Confédération) prend également des mesures propres à protéger les fermiers". Le Conseiller aux Etats Donzé propose un article 34 septies alinéa 2 ainsi rédigé : "La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prestations exigées par les bailleurs".

Le président de la Commission, le Conseiller Vincenz, relève dans son rapport que la commission du Conseil des Etats propose à l'unanimité, moins quelques abstentions, de suivre le Conseil fédéral et le Conseil national qui se prononcent contre l'initiative et en faveur du contre-projet. Cette décision est motivée par la complexité des problèmes que soulève l'initiative aussi bien sur le plan économique que

juridique et par l'aspect extrémiste donné à la protection des locataires. Par ailleurs il faut observer que l'initiative a été déposée en 1973 soit à un moment où la situation sur le marché du logement était fort différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Depuis cette date, on connaît la législation contre les abus dans le secteur locatif qui a permis de faire des expériences positives. Les exigences de l'initiative doivent être mises en parallèle avec les effets du contrôle des loyers : celui-ci a exigé la mise en place d'un appareil complexe pour son application et par la même occasion un nombre important de fonctionnaires. Le contrôle des loyers se heurte à une solution libérale de la protection des locataires. Or cette dernière est de loin préférable à un interventionnisme systématique de l'Etat. Cette conception réaliste de la protection des locataires existe dans le cadre de la législation actuelle. Elle peut être renforcée à l'aide du contre-projet du Conseil fédéral. C'est pourquoi l'initiative doit être écartée.

Le Conseiller aux Etats Donzé a motivé sa proposition dans les termes suivants : "La protection des locataires contre les résiliations de bail était insuffisante; la protection n'était valable que pour trois ans et il n'était pas valable pour toute la Suisse. C'est pourquoi une initiative a été lancée qui a recueilli rapidement quelque 142'000 signatures. Elle prévoit l'institution d'un contrôle des loyers, l'obligation pour le bailleur d'obtenir de l'autorité compétente une autorisation lorsqu'il veut majorer le loyer, ainsi que la faculté pour le juge d'annuler les congés injustifiés, et c'est là un point important.

On a insisté au cours de ce débat sur la détente intervenue sur le marché du logement. Il y a certes eu la détente, mais dans les grandes villes de Suisse romande - M. Debétaz - qui y a fait allusion, ce qui m'avait amené à intervenir trop tôt, le sait aussi bien que moi - elle n'est pas aussi grande qu'on le croit. Les logements offerts ne correspondent très souvent pas aux désirs des locataires et, en même temps, ce qui peut paraître absurde, ils sont trop chers.

Cela signifie que, malgré la détente intervenue et l'augmentation du nombre des logements libres, la distorsion entre l'offre et la demande, qui résulte des prétendues lois du marché, subsiste. C'est pourquoi il ne faut pas relâcher l'effort de contrôle en matière de loyers et de résiliations de baux et c'est pourquoi je pense que l'Etat doit continuer de favoriser la construction de logements sociaux. Mais c'est là un problème qui n'est pas en cause aujourd'hui.

J'ai reçu en ma qualité de représentant du canton de Genève au Conseil des Etats, une lettre d'une association de locataires genevois contenant des exemples de résiliations de

bail récentes qui paraissent totalement injustifiées, qui, en tout cas, ne tiennent aucun compte des besoins des locataires ni de leurs moyens financiers et ne leur offrent aucune alternative satisfaisante.

Toutes ces raisons m'ont conduit à présenter cet amendement, qui demande simplement, en plus de la protection contre les loyers abusifs, une protection contre les résiliations de baux injustifiées".

M. Bourgknecht a montré que la proposition de minorité "a pour but d'imposer au législateur par anticipation, l'introduction des nuances commandées par les situations locales, qui dans notre pays sont souvent fort diverses et de manifester cette volonté, qui doit toujours nous animer, de réaliser une politique conforme aux structures et aux besoins qui varient selon les régions".

M. Bourgknecht a montré les différences qui existent en matière de situation du logement puis il a conclu que la proposition de la minorité offrait la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité des situations.

M. Debétaz a fait part de son opposition à la proposition de minorité Bourgknecht. Il appuie en revanche la proposition Donzé : "On a rappelé - dit M. Debétaz - que le locataire craint d'être obligé de quitter son appartement. Il faut donc véritablement le protéger contre les résiliations abusives. Il faut comprendre les raisons essentielles qui font qu'une personne, qu'une famille, accorde une importance primordiale au logement, au chez-soi.

Je m'oppose à la proposition de la minorité de la commission qui vient d'être défendue par M. Bourgknecht. On revient en quelque sorte à la notion de pénurie de logement; cela me paraît un recul par rapport à la proposition du Conseil fédéral. J'ai fait en commission une proposition semblable à celle que M. Donzé présente maintenant. Il est bien clair que je voterai cette proposition. Je vous engage chaudement à le faire également".

M. Brugger, au nom du Conseil fédéral, s'est opposé vivement à la proposition Donzé en montrant que la notion de résiliation abusive est difficile à définir. Une telle notion implique aussi que l'on dise dans quels cas une résiliation n'est pas abusive, ce qui est extrêmement difficile à réaliser. M. Brugger a encore évoqué les travaux de modification du Code des obligations au chapitre du bail à loyer, travaux qui prendraient en considération les problèmes relatifs à la limitation du droit de résiliation. Le porte-parole du Conseil fédéral a terminé sur les motifs qui plaident en faveur du contre-projet : créer pour l'ensemble de la Suisse une seule législation pour la protection des locataires.

Au vote la proposition Donzé a été écartée par 29 voix contre 5 et la proposition de la minorité Bourgknecht par 25 voix contre 8. Au vote d'ensemble, 30 Conseillers aux Etats acceptent de rejeter l'initiative et d'appuyer le contre-projet.

CHAPITRE III. Scrutins fédéraux concernant le logement

Sans remonter trop haut dans le temps, on rappellera que le 27 septembre 1970, le peuple et les cantons se sont prononcés sur l'initiative dite pour le droit au logement. Le texte de cette initiative est à titre de rappel le suivant :

¹ L'article 34 quinquies, alinéa 3 de la Constitution est modifié comme suit : les mots "de logement et" sont abrogés.

² La Constitution fédérale est complétée par l'insertion d'un article 34 sexies nouveau ayant le teneur suivante :
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 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 des 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 de baux sans justes motifs, la fixation des loyers à un niveau excessif et toutes autres exigences abusives.

³ Les lois et arrêtés d'application entreront en vigueur le 1er janvier 1970."

Le 5 mars 1972, une votation populaire s'est déroulée à propos de l'insertion dans la Constitution des articles 34 sexies et 34 septies. Le premier de ces articles concerne la politique de la Confédération en matière de

contruction de logement et d'accession à la propriété.
Cette disposition constitutionnelle a la teneur suivante :

"¹ La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

² La Confédération peut notamment

- a) Faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements.
- b) Soutenir les efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur de familles, de personnes ayant des possibilités de gain limitées, de personnes âgées, d'invalides ainsi que de personnes exigeant des soins.
- c) Stimuler les recherches sur le marché du logement et en matière de construction, ainsi qu'encourager la rationalisation de la construction.
- d) Assurer l'obtention de capitaux pour la construction de logements.

³ La Confédération est autorisée à édicter les prescriptions légales nécessaires à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction.

⁴ En tant que ces mesures, par leur nature, ne relèvent pas de la seule compétence de la Confédération, les cantons sont appelés à participer à leur exécution.

⁵ Les cantons et les groupements intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution."

Quant à l'article 34 septies, son alinéa premier vise la possibilité de donner force obligatoire au contrat-cadre concernant les baux à loyer tandis que l'alinéa 2 oblige la Confédération à légiférer dans les communes où sévit la pénurie, contre les abus et autres prétentions des bailleurs.

On trouvera ci-après un tableau indiquant les résultats de ces deux scrutins fédéraux ayant trait au logement :

Canton	Droit au logement			Insertion de l'article 34 sexies			Insertion de l'article 34 septies		
	Participation %	Oui	Non	Participation %	Oui	Non	Participation %	Oui	Non
Zürich	59	83'987	81'554	46,2	164'427	105'056	46,1	254'179	31'535
Berne	33,2	49'085	43'014	29,3	92'198	69'503	29,3	145'233	26'201
Lucerne	37,9	9'255	19'864	32,3	27'783	21'837	32,3	43'271	9'378
Uri	51	1'431	3'292	46,2	4'325	3'316	46,4	6'749	1'902
Schwyz	43,6	2'827	7'757	35,8	8'651	7'634	35,8	12'902	4'831
Unterwald- le-Haut	28,2	267	1'713	30,1	2'398	1'526	30,1	3'225	929
Unterwald- le-Bas	53,6	969	2'824	50,0	4'286	2'606	50,0	5'910	1'319
Glaris	43,4	1'276	3'207	36,6	4'696	2'703	36,6	6'632	1'213
Zoug	54,1	3'281	5'570	49,1	10'261	6'546	49,1	15'352	2'582
Fribourg	32,3	9'058	7'208	29,4	19'125	8'515	29,4	24'880	4'690
Soleure	39,4	9'181	13'593	32,8	20'312	17'263	32,8	32'962	7'475
Bâle-Ville	39,2	17'288	8'152	42,8	34'725	18'968	42,7	53'499	6'611
Bâle-Campagne	36,8	9'674	9'419	38,7	22'946	17'350	38,7	36'392	7'386
Schaffhouse	76,2	6'088	7'323	70,9	15'666	8'385	71,2	23'414	3'513
Appenzell- Rhodes - Ext.	50,6	2'124	4'587	43,7	7'147	4'229	44,0	9'808	2'328
Appenzell- Rhodes - Int.	35,5	240	1'086	38,8	2'044	767	38,8	2'361	544
A Reporter		206'031	220'163		440'990	296'204		676'769	112'437

CHAPITRE IV Le logement de 1970 à 1976

Section 1. Introduction

Afin de se rendre compte de l'évolution de la situation du marché du logement, il est nécessaire d'examiner les statistiques sur un certain nombre d'années. On trouvera dans la deuxième section du présent chapitre plusieurs tableaux donnant des indications sur l'évolution du logement au cours des six dernières années. D'une manière générale, on doit observer que le ralentissement de l'activité dans le domaine du logement est caractéristique à partir de 1974.

Ce ralentissement est concomitant avec la fin de la pénurie quantitative de logements. Plusieurs tableaux permettent de constater également que le ralentissement de l'activité devient préoccupant pour l'industrie de la construction.

Section 2. Statistiques

a) Construction de logements dans l'ensemble de la Suisse

Toutes les catégories de communes sont touchées par la diminution de la construction de nouveaux logements à partir de 1974. Du maximum enregistré en 1973, soit 81'865 nouveaux logements on tombe en 1976 à 34'158 nouveaux logements.

Catégories de communes	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
100'000 habitants et plus	8'475	7'765	7'400	7'979	7'602	5'786	4'730
de 10'000 à 100'000 habitants	13'823	19'315	20'384	22'902	20'638	17'250	8'904
de 5'000 à 10'000 habitants	10'259	9'253	11'538	12'572	11'493	8'081	4'094
de 2'000 à 5'000 habitants	12'963	14'563	16'120	18'472	17'164	11'240	9'577
Moins de 2'000 habitants	18'070	14'352	18'170	19'940	17'064	12'542	6'853
Ensemble de la Suisse	63'590	65'248	73'612	81'865	73'961	54'899	34'158

./..

b) Construction de nouveaux logements dans certaines communes de Suisse romande

Dans certaines communes de Suisse romande (seules les communes où l'on dispose de renseignements jusqu'en 1970 sont prises en considération) la diminution de la construction de nouveaux logements est particulièrement nette en 1976 :

Communes	Nouveaux logements construits						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Genève	1'406	1'601	1'255	1'733	1'338	1'534	494
Lausanne	1'213	1'462	1'096	1'055	1'737	958	598
La Chaux-de-Fonds	223	298	234	248	170	73	249
Neuchâtel	368	257	183	421	267	450	3
Fribourg	630	727	510	405	254	523	47
Yverdon	110	231	320	144	509	145	15
Vevey	222	251	125	141	37	3	80
Sion	125	47	232	753	272	200	104
Carouge	184	73	240	455	83	54	117
Le Locle	31	166	7	127	48	18	13
Pully	103	110	65	42	207	21	12
Montreux	370	303	308	213	227	234	105
Renens	317	147	8	659	234	205	36

c) Augmentation nette de nouveaux logements dans les communes de plus de 2'000 habitants

Les transformations par suite de rénovation prennent une certaine ampleur en 1975 et 1976. Quant aux démolitions, leur nombre est inférieur à celui qu'on enregistrait durant la haute conjoncture.

Année	Nouveaux logements construits	Transformations	Démolitions	Augmentation nette
1970	45'520	+ 581	3'424	42'677
1971	50'896	+ 574	4'177	47'293
1972	55'442	- 648	2'917	51'877
1973	61'905	- 196	2'204	59'505
1974	56'897	+ 903	1'887	55'913
1975	42'357	+ 1'069	2'131	41'295
1976	24'581	+ 999	2'392	23'188

d) Nombre de pièces par nouveaux logements dans les communes de plus de 2'000 habitants

Les logements de trois et quatre pièces sont les plus nombreux construits chaque année :

Année	Nombre de pièces						Total
	1	2	3	4	5	et plus 6	
1970	5'521	6'924	13'783	12'119	4'706	2'467	45'520
1971	6'077	7'053	14'969	14'075	5'789	2'933	50'896
1972	7'262	7'767	15'073	15'240	6'683	3'417	55'442
1973	7'595	8'640	16'189	18'563	7'424	3'494	61'905
1974	7'171	8'270	15'520	15'940	6'895	3'101	56'897
1975	6'375	6'437	10'649	11'220	5'258	2'418	42'357
1976	3'803	4'099	5'688	5'907	3'317	1'707	24'581

e) Logements en construction à la fin de chaque année dans l'ensemble de la Suisse.

Comme le montre le tableau ci-après, le nombre de logements en construction à la fin de l'année 1976 ne laisse pas prévoir d'augmentation mais au contraire une diminution de la construction de nouveaux logements pour 1977 :

Année	Nombre de logements en construction
1970	66'534
1971	75'859
1972	89'724
1973	82'043
1974	59'915
1975	38'425
1976	32'539

f) Permis de construire délivrés dans les communes de plus de 2'000 habitants

Catégories de bâtiments	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Maisons à un logement	5'847	7'108	8'589	6'549	5'758	4'885	6'162
Maisons à plusieurs logements	44'072	51'639	60'993	48'926	34'022	20'087	13'184
Bâtiments mixtes (habitation et usage commercial)	8'548	8'006	6'619	6'322	4'577	4'001	2'691
Autres bâtiments avec logements	578	1'040	1'217	968	1'065	890	645
Total	58'685	67'793	77'418	62'765	45'422	29'863	22'682
	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

g) Permis de construire délivrés dans certaines communes de Suisse romande

Les permis de construire délivrés en 1976 sont en diminution dans toutes les communes, à l'exception de deux d'entre elles:

Communes	Permis de construire délivrés						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Genève	2'183	1'970	1'024	1'251	1'609	1'637	835
Lausanne	1'309	973	1'091	1'163	1'078	582	445
La Chaux-de-Fonds	278	469	220	333	267	272	25
Neuchâtel	377	388	357	193	286	83	62
Fribourg	585	607	761	634	23	400	206
Yverdon	338	407	340	387	164	133	5
Vevey	211	26	77	114	118	29	8
Sion	421	446	769	779	359	333	70
Carouge	279	172	178	126	189	26	6
Le Locle	188	2	51	7	27	7	6
Pully	160	137	82	71	9	81	62
Montreux	596	230	170	106	349	97	168
Renens	267	397	170	276	70	16	21

h) Indice des logements vacants relevés dans les communes de plus de 2'000 habitants

L'indice des logements vacants relevé en 1975 et en 1976 laisse apparaître une stabilité dans le nombre de logements vides au 1er décembre de chaque année. Avec plus de 2 % de logements vacants, on dépasse le pourcentage considéré comme normal pour un fonctionnement satisfaisant du marché, soit 0,5 % :

Catégories de communes	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Nbre	en%	Nbre	en%	Nbre	en%	Nbre	en%	Nbre	en%	Nbre	en%	Nbre	en%
Plus de 100'000 hab.	196	0,04	307	0,07	585	0,13	977	0,21	1'880	0,41	3'723	0,80	3'898	0,83
De 10 à 100'000 hab.	1'101	0,23	1'130	0,18	1'701	0,27	3'498	0,53	9'008	1,32	15902	2,28	15564	2,20
De 5 à 10'000 hab.	1'264	0,45	1'172	0,42	1'289	0,45	2'730	0,89	4'711	1,48	8'653	2,65	8'581	2,59
De 2 à 5'000 hab.	2'691	0,69	1'674	0,44	1'976	0,51	4'272	0,98	7'798	1,71	11946	2,56	12430	2,62
Ensemble des communes	5'252	0,33	4'283	0,25	5'551	0,31	11'477	0,62	23'397	1,22	40224	2,05	40473	2,04

i) Indice des logements vacants relevés dans certaines communes romandes

La tendance qui se dégage sur le plan national en matière de logements vacants se retrouve dans certaines communes romandes :

Communes	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Genève	0,04	0,08	0,14	0,37	0,57	1,15	1,25
Lausanne	0,17	0,25	0,44	0,49	1,05	1,50	1,60
La Chaux-de-Fonds	-	-	0,86	0,63	1,06	2,70	3,97
Neuchâtel	-	0,24	0,33	0,11	0,82	2,91	2,88
Fribourg	0,12	0,13	0,04	0,24	0,83	1,76	2,49
Yverdon	0,39	0,20	0,59	0,35	2,94	3,93	2,98
Vevey	0,12	-	0,09	0,21	0,12	0,70	2,08
Sion	0,34	0,05	0,14	0,87	4,19	4,67	4,64
Le Locle	0,56	1,48	0,92	2	2,71	3,72	4,45
Carouge	0,02	0,13	0,05	0,0003	0,09	0,43	0,81
Pully	0,86	0,68	0,16	1,44	1,38	1,44	2,12
Montreux	1,34	0,82	1,35	2,07	1,1	2,31	2,49
Renens	0,03	-	0,31	1,6	3,39	4,59	4,15

k) Financement de la construction de nouveaux logements dans les communes de plus de 2'000 habitants

En dépit de la diminution de la production de nouveaux logements, le financement continue d'être assuré essentiellement par l'économie privée.

Catégories de logements	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Construits par les communes	465	526	1'165	973	750	974	903
Construits par la Confédération et les cantons	662	393	786	1'032	599	741	404
Logements subventionnés	4'318	4'643	4'759	7'558	7'139	5'965	3'856
Logements construits par le secteur privé	40'075	45'334	48'732	52'342	48'409	34'677	19'418
	45'520	50'896	55'442	61'905	56'897	42'357	24'581

1) Evolution de l'indice des loyers

L'indice des loyers relevé en mai et en novembre de chaque année a augmenté de 1,8 % de novembre 1975 à novembre 1976; ce taux est l'un des plus faibles enregistré depuis plus de dix ans.

	Nov. 1970	Nov. 1971	Nov. 1972	Nov. 1973	Nov. 1974	Nov. 1975	Nov. 1976
Indice général	136,5	149,4	159,6	170,5	187,1	200,4	204,2
Augmentation en % par rapport à l'année précédente	+ 7,6	+ 9,4	+ 6,8	+ 6,8	+ 9,7	+ 7,1	+ 1,8

Chapitre V. Les dispositions légales en vigueur

Section 1. Descriptions générales

L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif découlant de l'article 34 septies, alinéa 2 est entré en vigueur le 10 juillet 1972. Principalement destiné à s'appliquer dans les communes où sévit la pénurie de logements, l'arrêté fédéral sur les abus s'applique depuis le mois de décembre 1972 à l'ensemble des communes de Suisse par l'intermédiaire de l'arrêté fédéral sur la surveillance des prix. Cette législation prévoit que le locataire peut contester auprès des commissions de conciliation toute augmentation de loyer ainsi que toute prétention du propriétaire modifiant le contrat de bail. Les articles 14 et 15 de l'arrêté définissent l'abus en général ainsi que les motifs dans lesquels un loyer par suite d'augmentation n'est pas abusif. En cas d'échec de la conciliation, la hausse de loyer où la prétention sont réputées inadmissibles pour autant que le propriétaire ne saisisse pas l'autorité judiciaire compétente.

Entré en vigueur pour une durée de cinq ans, l'arrêté fédéral a été prorogé pour une nouvelle durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 1982. Dans le cadre de cette prorogation, une possibilité est offerte aux locataires de réclamer une baisse de loyer par suite de la diminution du taux de l'intérêt hypothécaire notamment.

Section 2. Activité des commissions de conciliation depuis 1972

L'article 16 de l'Ordonnance concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 10 juillet 1972 - ordonnance d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 30 juin 1972 - prescrit aux cantons un rapport semestriel au Département fédéral de l'économie publique sur l'activité des commissions de conciliation. Ce rapport doit faire mention du nombre des cas soumis aux commissions de conciliation, des motifs invoqués et du sort de chaque affaire. Sur la base de ces rapports, l'Office fédéral fédéral du logement publie à la fin de chaque semestre une récapitulation pour l'ensemble de la Suisse qui, depuis que l'arrêté instituant des mesures contre les abus est en vigueur, se présente de la manière suivante :

Années	Nouvelles demandes	Demandes réglées par 1)				Commissions de conciliation comme tribunal arbitral	
		Accord à l'amiable		Pas d'entente			Retrait, pas d'entrée en matière, autre raison
		N. abs.	en % des cas traités	N. abs.	en % des cas traités		
1972	2e semestre	3089	1037 71,9	405 28,1	484	11	
1973	1er semestre	5709	2585 76,8	780 23,2	976	80	
	2e semestre	5644	2709 75,7	871 24,3	884	38	
1974	1er semestre	7427	5005 86,3	792 13,7	1399	74	
	2e semestre	7177	4438 79,6	1140 20,4	1952	135	
1975	1er semestre	6112	3462 79,3	903 20,7	1526	93	
	2e semestre	6080	3430 74,8	1153 25,2	1245	21	
1976	1er semestre	4274	2821 71,2	1141 28,8	1171	44	
	2e semestre	3759	1923 71,4	771 28,6	830	17	

1) La différence entre le nombre des demandes nouvellement présentées et celui des demandes réglées résulte des cas en suspens à la fin de la période considérée.

Chapitre VI. Appréciation de l'initiative et du contre-projet

Section 1. L'initiative

a) Généralités

L'initiative poursuit un double objectif : a) introduire un contrôle généralisé et strict des loyers; b) introduire la possibilité de l'annulation du congé s'il est donné sans justes motifs. Il s'agit de mesures qui s'apparentent à celles qui existaient au temps du contrôle des prix, instrument d'économie de guerre.

Si les circonstances présentes ne justifient absolument pas le contrôle généralisé des loyers comme l'annulation possible de la résiliation, on peut en revanche se demander si en période de resserrement du marché voire de pénurie, de telles mesures pourraient être adéquates. Il s'agit-là de la seule question valable que soulève l'initiative.

b) Généralisation du contrôle des loyers

Dans l'esprit des initiants, les loyers devraient obéir au principe de l'interdiction d'augmentation sous réserve d'autorisation. Le message du Conseil fédéral (voir ci-dessus chapitre 2) énonce très clairement les objections fondamentales que soulève une telle réglementation. Elles sont d'ordre économique. Il convient de les compléter sur le plan social et de déterminer si sous cet aspect cette règle se révèle équitable ou non.

Une première constatation révèle qu'en période de pénurie, la situation exige, pour y remédier, d'augmenter le nombre de logements offerts sur le marché. Il est socialement indispensable de loger tout ceux qui sont à la recherche d'un logement. Sous cet angle le contrôle des loyers ne permet pas de créer un logement supplémentaire par rapport aux capacités de production. Il s'agit là d'une première inéquité. Sur le plan économique le contrôle des loyers a pour effet d'éloigner l'investissement privé de la construction de logements. Tous les experts s'accordent pour dire que cette mesure provoquerait dans un premier temps un fléchissement considérable de la production de nouveaux logements. Les pouvoirs publics auraient quelque peine à combler un tel déficit de sorte que la production serait systématiquement insuffisante par rapport aux besoins. Une partie des demandeurs de logements ne seraient ainsi pas satisfaits en permanence. Il s'agit là d'un deuxième aspect du caractère antisocial que développerait inéluctablement le contrôle des loyers.

On relève une troisième injustice sociale découlant du contrôle des loyers à propos des logements existants. Une telle mesure entraîne une occupation irrationnelle de ces logements. Le fait a pu être vérifié pratiquement durant la période où la Suisse a connu le contrôle, puis la surveillance des loyers. Les locataires sont certains d'acquiescer un loyer qui ne reflète pas la valeur économique du logement puisque sa fixation ou son augmentation dépendent d'une autorisation complaisante de l'administration. Ils n'ont dès lors aucune raison de changer de logement lorsqu'il ne répond plus à leurs besoins. Lors de la surveillance des loyers, tandis que le marché était caractérisé par une certaine pénurie, on a vu des personnes seules occuper de grands appartements alors que des familles nombreuses devaient s'entasser dans des logements exigus. Pour remédier à une situation aussi choquante, il serait nécessaire d'introduire une injustice supplémentaire : obliger l'individu ou le ménage d'occuper tel ou tel logement en fonction de critères administratifs et quel que soit le lieu de situation du logement en question.

Accessoirement, on doit aussi constater que le dirigisme dans le domaine des loyers entraînerait un dirigisme correspondant si ce n'est plus grave, pour les locataires. Quels locataires choisir pour tel ou tel logement doté de tel ou tel confort ? Faudrait-il instaurer dans un immeuble ou entre plusieurs immeubles un système de péréquation entre les locataires de manière à ce que les plus riches paient pour les plus pauvres ? Si oui, en fonction de quels critères ? En fonction de quel revenu ? Celui du mari ou bien celui du mari et celui de l'épouse ? Tous ces problèmes ne manqueraient pas de surgir un jour ou l'autre, entraînant injustice sociale sur injustice sociale.

On constate donc aisément que si, sur le plan économique, le contrôle des loyers n'a conduit qu'à des expériences désastreuses, il en va de même sur le plan social : le contrôle des loyers est source d'inégalité.

c) Annulation de la résiliation

Le message du Conseil fédéral - déjà cité - analyse en détails les revendications des initiants au sujet de la résiliation. En suivant le Conseil fédéral, on doit admettre que le mandat qui serait donné au législateur manque de clarté car l'initiative omet de préciser ce qu'il faut entendre par congé justifié et par congé sans justes motifs. On ajoutera cependant que l'objectif des initiants vise ni plus ni moins en matière de résiliation à réaliser le droit au logement. Le locataire serait désormais seul à pouvoir décider quand prendra fin le contrat de bail. Chaque fois que le propriétaire entendra se séparer du locataire, ce dernier pourra obtenir l'annulation de la résiliation s'il n'a pas décidé de quitter son logement.

En revanche, lorsqu'il souhaitera s'établir ailleurs, il annoncera au propriétaire qu'il ne renouvellera pas le contrat de bail, ou comme cela se fait le plus souvent, qu'il invoque une circonstance grave pour mettre fin au bail avant son échéance.

Un tel pouvoir discrétionnaire accordé au locataire dénature fondamentalement le contrat de bail : l'une des parties peut carrément dicter sa volonté à l'autre. S'il faut admettre que le locataire - partie censée être la plus faible spécialement en période de pénurie - puisse, à l'aide de la loi, compenser cette faiblesse pour rétablir l'équilibre, on ne saurait en revanche accepter que le locataire soit à même de prendre seul une décision essentielle comme celle qui concerne la fin des rapports contractuels. Une solution aussi extrémiste se retourne contre les locataires eux-mêmes. Sachant que le contrat de bail ne prendra fin que sur décision du locataire, on ne pourra empêcher les propriétaires de s'entourer de toutes sortes de précautions lorsqu'il s'agira de conclure avec un nouveau locataire. On ne peut exclure - spécialement en période de pénurie - l'existence de "listes noires" où figureront les locataires avec lesquels il n'est pas recommandé de s'engager. Une des conséquences du contrôle des loyers se trouve encore renforcée : les logements sont occupés de manière irrationnelle sans égard aux besoins qui se manifestent mais uniquement selon le bon vouloir individuel du locataire. On ne peut aussi exclure qu'un marché de remise de logements s'établisse entre locataires : étant seuls compétents pour mettre fin au contrat de bail, les locataires seront à même de monnayer ce droit auprès des candidats-locataires. Les plus démunis, les familles nombreuses seront les premiers à pâtir de cette situation. Encore une fois, sous l'angle social, on doit souhaiter que le locataire bénéficie d'une certaine protection contre les résiliations, spécialement si la pénurie vient à se manifester. A cet égard, les dispositions existantes dans le Code des obligations sont un premier pas. Elles sont entièrement suffisantes dans les circonstances actuelles. Elles pourraient être réaménagées si un déséquilibre en défaveur du locataire venait à se manifester à nouveau. Présentement l'introduction dans le Code des obligations d'une règle permettant d'annuler la résiliation constitue une démarche insensée : la quasi-totalité des résiliations de baux à loyer émanent des locataires et non pas des propriétaires. Si la pénurie de logements devait revenir au cours des prochaines années, les délais figurant à l'article 267 a) du Code des obligations pourraient par exemple être prolongés. Une mesure permettant d'éviter que la résiliation ne soit utilisée comme mesure de rétorsion par le propriétaire pourrait facilement compléter la législation existante.

d) Se prémunir pour le futur

Si les faits obligent quiconque doué d'un minimum de bon sens de reconnaître que la situation actuelle n'exige nullement des mesures comme celles que préconise l'initiative, certains font remarquer que l'initiative pourra le moment venu être utile. Si un jour pénurie de logement il y a, l'initiative permettra d'en juguler les effets. Un semblable raisonnement relève de la plus haute fantaisie. Pour deux raisons principalement :

- il est extrêmement difficile, voire impossible de jouer les devins en matière économique et de dire quelle tournure prendra la crise. Avant de manifester pleinement ses effets, il est vraisemblable que la pénurie sera précédée de signes annonciateurs. Il sera alors temps d'aviser pour tuer le mal à la racine et non pas à l'aide de remèdes imaginés à la fin d'une période de pénurie soit au moment où l'initiative a été déposée (en 1973) en reprenant toutes les erreurs possibles et imaginables en matière de logements,
- suite à l'initiative pour le droit au logement rejetée par le peuple et les cantons en 1970, la Confédération a mis en place toute une série d'instruments pour encourager la construction et l'accession de la propriété de logements. Il s'agit principalement de l'article 34 sexies de la Constitution et de sa loi d'application du 4 octobre 1974. Grâce à cette législation, la Confédération est en mesure d'intervenir massivement dans le domaine de la construction de logements si les circonstances venaient à l'exiger. Lorsqu'un bien fait défaut, il s'agit d'accroître sa production. Tel est le moyen de combattre le plus sûrement une éventuelle pénurie de logements. La Confédération est dotée des instruments nécessaires pour faire face avec le concours de l'économie privée.

e) Rendement des fonds propres et couverture des charges

L'initiative devrait déboucher sur une fixation des loyers selon le principe de la "Kostendeckung". Une telle revendication ne pourrait être satisfaite que moyennant la mise en place d'un appareil administratif très développé à tous les échelons des collectivités publiques. Le Message du Conseil fédéral, déjà cité, montre en outre qu'un tel principe aboutit à privilégier les locataires d'anciens logements, cela de manière d'autant plus importante que les coûts de construction ont tendance à augmenter rapidement en cas de pénurie.

Il faut y ajouter que dans les circonstances actuelles, soit à une époque où le marché du logement est détendu, la "Kostendeckung" aurait dans bien des cas pour conséquence une augmentation des loyers. Lorsque les loyers varient en fonction de l'offre et de la demande, les propriétaires ne peuvent tenir compte en priorité du rendement des fonds propres et de la couverture des charges. Le loyer ne doit pas être supérieur aux loyers d'autres logements semblables pour trouver preneur. L'expérience montre que dans bon nombre d'immeubles construits récemment ou mis sur le marché dans l'année, le loyer est inférieur dans des proportions importantes à la couverture des charges et au rendement des fonds propres. Si l'initiative venait à être acceptée, le principe de la couverture des charges et du rendement normal des fonds propres permettrait pour bien des logements d'augmenter les loyers et souvent dans des proportions appréciables. L'initiative veut rendre les loyers transparents pour des motifs sociaux. Une telle transparence aurait pour conséquence de figer les loyers, au détriment du locataire en période de pléthore de logements, au détriment du propriétaire mais aussi de la production de nouveaux logements en période de pénurie.

f) Conclusion

L'initiative dite "pour une protection efficace des locataires" s'inscrit dans l'orientation annoncée par l'initiative "pour le droit au logement". Si cette dernière préconisait des mesures déjà inadéquates, celle qui est soumise au scrutin populaire le 25 septembre prochain est tellement extrémiste qu'elle se détruit elle-même. Inacceptable dans les circonstances présentes car elle n'apporte aucune amélioration à la situation des locataires, elle l'est encore davantage en période de pénurie, car, loin de combattre les causes du phénomène, elle ne fait que les envenimer sur le plan social. Quel que soit l'angle sous lequel on l'analyse, l'initiative va directement à l'encontre de l'intérêt des locataires. Une seule issue à l'alternative du 25 septembre 1977 : N O N.

Section 2. Le contre-projet

Le Conseil fédéral oppose son propre projet à l'initiative pour une protection efficace des locataires. Il s'agit en substance de modifier l'article 34 septies alinéa 2 de la Constitution de la manière suivante :

"La Confédération édicte des dispositions visant à protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prétentions des bailleurs".

La caractéristique essentielle de ce contre-projet est de supprimer dans l'article 34 septies alinéa 2 de la Constitution toute référence à la pénurie de logements. On sait que depuis le 5 mars 1972, date de la votation populaire sur l'article 34 septies de la Constitution, seules les communes affectées par la pénurie de logement pouvaient entrer dans le champ d'application géographique de la législation contre les abus dans le secteur locatif. Dans l'idée du Conseil fédéral, cette référence où sévit la pénurie de logements et de locaux commerciaux devrait être supprimée.

Cette proposition ne fait que consacrer sur le plan constitutionnel un état de fait qui existe depuis l'entrée en vigueur de l'Arrêté sur la surveillance des prix et des salaires soit depuis le 20 décembre 1972. L'article 4 dudit Arrêté stipule en effet que pendant la durée de validité de l'Arrêté sur la surveillance des prix et des salaires, l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif est étendu à toute la Suisse. Cette extension n'est que provisoire puisque liée à la validité de la législation sur la surveillance des prix et des salaires. Le contre-projet du Conseil fédéral aurait pour conséquence de rendre permanente cette extension géographique.

Par rapport à la situation actuelle, le contre-projet du Conseil fédéral n'apporte aucun bouleversement. Au contraire, il permet de mettre sur pied d'égalité les locataires quel que soit le lieu de situation de leur logement. On peut admettre en effet que la possibilité pour les bailleurs de commettre des abus n'existe pas seulement dans les communes où sévit la pénurie de logements. Celle-ci se retrouve également dans toutes les communes où les bailleurs peuvent être tentés d'exploiter leur position dans leurs rapports contractuels avec les locataires. Sous cet angle, le contre-projet du Conseil permettra d'établir une équité entre locataires. Pour ces motifs, il convient de l'appuyer en votant OUI.

Section 3. Pour une conception réaliste de la politique du logement

Dans de nombreux messages consacrés aux problèmes du logement, le Conseil fédéral a montré, expériences à l'appui, que le contrôle des loyers ne pouvait en aucun cas constituer une solution satisfaisante. En période de pénurie de logements, son défaut essentiel est d'empêcher qu'un nombre suffisant de logements soit mis sur le marché pour permettre de résorber la demande importante qui se manifeste. Si le contrôle n'est pas un moyen adéquat, on doit reconnaître en revanche que le locataire, spécialement en période de pénurie de logements, mérite une certaine protection dans ses rapports avec le locataire.

Toute la question est de savoir dans quel cadre une telle protection doit être mise en oeuvre. D'une part, il s'agit d'éviter que le locataire soit au bénéfice d'une protection illusoire. Il s'agit d'autre part d'empêcher que les constructeurs soient découragés de placer leur capitaux dans le secteur du logement. Il y a lieu de tenir compte aussi du fait que les immeubles constituent la garantie de prestations sociales pour la quasi-totalité de la population. En faisant perdre toute valeur économique aux immeubles, on prive l'ensemble de la population de la garantie de prestations sûres. Tenant compte de ces différentes conditions, il importe de rechercher quels doivent être les contours d'une politique réaliste du logement ? On peut dire qu'en grande partie, cette politique existe déjà dans les faits et dans la législation : l'article constitutionnel 34 septies qui prescrit à son alinéa premier que la Confédération, afin d'éviter les abus dans les rapports entre propriétaires et locataires, peut décréter la force obligatoire des contrats-cadres convenus entre associations de propriétaires et de locataires. L'alinéa 2 de ce même article 34 septies permet à la Confédération de légiférer contre les abus et autres prétentions des bailleurs. L'article 34 sexies de la Constitution stipule, quant à lui, que la Confédération peut mettre en oeuvre des mesures importantes de construction de logements à caractère social et d'encouragement de l'accession à la propriété de logements.

La loi d'application de l'article 34 sexies de la Constitution est entrée en vigueur le 1er janvier 1974. La Confédération pourra intervenir massivement le moment venu pour assurer la construction de logements sociaux. Ces logements, dont le loyer pourra être abaissé de 20 %, pourront être occupés par n'importe quel locataire. Il n'y aura pas besoin de remplir des conditions précises pour occuper de tels logements. La Confédération a en outre prévu un abaissement supplémentaire de 30 à 40 % pour certaines catégories de la population (personnes âgées, invalides, personnes aux études).

Sur le plan de l'accession à la propriété de logements, la Confédération s'efforce de mettre en oeuvre des moyens parallèles pour favoriser une plus grande répartition de la propriété de logements. Le rappel sommaire des principales dispositions de la loi du 4 octobre 1974 sur l'encouragement de la construction suffit à montrer que si la pénurie venait à se manifester à nouveau, la Confédération pourrait s'engager avec force conjointement avec l'économie privée pour mettre sur le marché le plus grand nombre de logements possible.

Les rapports entre propriétaires et locataires dépendent quant à eux de l'article 34 septies de la Constitution. L'alinéa 2 a déjà donné lieu à une législation d'application : l'Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Cet Arrêté qui, du fait de la surveillance des prix et des salaires, s'applique à l'ensemble de la Suisse est venu à échéance le 7 juillet dernier. Il a été prorogé pour 5 ans jusqu'au 31 décembre 1982. On constate que les possibilités offertes par une telle législation sont largement utilisées par les locataires en période d'augmentation des loyers. Nous en voulons pour preuve qu'en 1974, lors de l'annonce d'une hausse du taux de l'intérêt hypothécaire d'un demi pour cent voire de trois quarts pour cent, les commissions de conciliation ont été assaillies de contestations (voir page 36). A l'heure actuelle où les hausses de loyer ne sont plus de mise, puisque c'est plutôt de baisse qu'il s'agit, les commissions de conciliation n'enregistrent qu'un petit nombre de cas. La dernière statistique qui concerne le deuxième semestre 1976 n'indique que 3'759 cas contre par exemple 7'177 au deuxième semestre 1974. Si cette législation devait s'appliquer en permanence à l'ensemble de la Suisse, elle permettrait en tout temps aux locataires de faire valoir leurs contestations.

En se reportant à l'article 34 septies alinéa premier de la Constitution, on constate que l'amélioration des rapports entre propriétaires et locataires peut également reposer sur des contrats-cadres. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de savoir que des représentants des associations immobilières négocient pour l'ensemble de la Suisse un projet de contrat-cadre qui retient plusieurs principes qui devraient servir à l'élaboration de baux à loyer.

La Confédération pourra, le moment venu, édicter une loi permettant le déclenchement de la procédure pour rendre un tel contrat-cadre obligatoire dans les régions où cela s'impose.

En conclusion, et sur la base de cette description sommaire des dispositions légales existantes, on peut dire qu'une politique réaliste du logement existe déjà et repose sur les trois piliers suivants :

- a) l'encouragement de la construction de logements peut être mis en oeuvre par la Confédération dans le cadre de l'article 34 sexies de la Constitution et de sa législation d'application;
- b) les locataires sont protégés contre les abus et autres prétentions des bailleurs par l'intermédiaire de l'article 34 sexies alinéa 2 de la Constitution et de son Arrêté d'application;
- c) les rapports entre propriétaires et locataires peuvent faire l'objet d'un contrat-cadre, tel qu'il existe à l'heure actuelle sous forme de projet au niveau national. Les contrats de bail à loyer qui découlent d'un tel contrat-cadre pourront être déclarés obligatoires sur la base de l'article 34 septies alinéa 1 de la Constitution et de sa législation d'application.