

PROTECTION DES LOCATAIRES

D o s s i e r

Votation du 25 septembre 1977 : initiative populaire et contre-projet.

1. Indications générales

- L'initiative dite pour une protection efficace des locataires a été déposée à la Chancellerie fédérale le 30 juin 1973. Elle est lancée en 1972 par la Fédération romande des locataires, le Schweizerischer Mieterverband et le Mouvement populaire des familles. Elle est appuyée par 142'190 signatures (1970 : droit au logement : 83'526 signatures; 1954 : protection des locataires et des consommateurs: 202'549 signatures). Les cantons de Berne, Vaud et Genève fournissent à eux seuls 88'328 signatures, soit le 62,1 %. On doit en conclure que l'initiative n'est pas de portée nationale.
- La teneur de l'initiative est la suivante :
 - 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 dépassera 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.

- Le Conseil fédéral a proposé aux Chambres (FF 1976 II p. 1338 - 1334) de rejeter l'initiative et d'appuyer un contre-projet ainsi rédigé :

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

- Ce texte figure déjà dans l'article 34 septies alinéa 2 de la Constitution à cette différence près que les mesures contre les loyers abusifs et autres prétentions des bailleurs ne s'appliquent que dans les communes où sévit la pénurie de logements. Avec le contre-projet cette restriction tombe : les mesures s'appliquent sur la totalité du territoire de la Confédération.

- Aux Chambres, les propositions du Conseil fédéral (rejet de l'initiative au profit du contre-projet) sont appuyées par 102 voix contre 19 au Conseil national et par 30 voix contre zéro au Conseil des Etats.

2. Des objectifs démesurés

- L'initiative comprend deux objectifs essentiels :
 - l'établissement d'un contrôle généralisé des loyers
 - une protection absolue contre les résiliations.

a) Le contrôle généralisé des loyers

L'initiative entend établir constitutionnellement la règle selon laquelle les loyers seront fixés ou augmentés en vertu d'une autorisation administrative. Une telle autorisation est subordonnée au principe de la couverture des charges et de la rentabilité des fonds propres par le loyer. Pour toute fixation ou augmentation de loyer, il sera nécessaire d'expertiser l'immeuble afin de déterminer si le loyer du logement couvre ces deux éléments. L'initiative vise par cet objectif à instaurer un régime encore plus excessif que celui qu'on a connu sous le régime de l'économie de guerre puisque les loyers seront fixés administrativement pour tous les logements et non pas seulement pour ceux construits jusqu'à une certaine date.

b) La protection absolue contre les résiliations

Le congé donné par le propriétaire est annulable s'il ne repose pas sur de justes motifs ou si nonobstant l'exis-

tence de ces justes motifs, le congé a des conséquences pénibles pour le locataire. L'initiative impose aux propriétaires de ne donner le congé qu'à titre exceptionnel alors que le locataire conserve le droit de se délier pratiquement n'importe quand de ses obligations contractuelles.

c) Conclusions

Les deux objectifs essentiels de l'initiative visent à :

- soumettre à l'Etat la question de la fixation et de l'augmentation des loyers;
- créer un droit exclusif du locataire de mettre fin au contrat de bail à loyer.

Ces objectifs sont démesurés par rapport aux tâches qui incombent à l'Etat et par rapport aux règles qui régissent le contrat de bail à loyer. L'Etat n'est pas organisé pour contrôler systématiquement et en permanence le loyer de tous les logements.

Le bail à loyer n'est plus un contrat où deux parties ont chacune des droits et des obligations. Il devient une compilation de règles administratives imposant surtout des obligations au propriétaire et des droits au locataire.

3. Une prétendue protection des locataires

L'initiative n'apporte aux locataires qu'une protection illusoire :

- elle empêche un fonctionnement harmonieux de l'offre et de la demande des logements. Celui qui occupe un logement dont le loyer est contrôlé et par conséquent anormalement bas n'a aucune raison d'en changer. Aussi ceux qui sont à la recherche d'un logement devront-ils se contenter de ce qu'ils trouvent sur un marché anémique ou de s'inscrire sur une liste d'attente.
- les propriétaires n'entreprendront plus leurs immeubles. Dans la mesure où les loyers sont contrôlés, les propriétaires n'obéissent plus qu'aux injonctions de l'autorité de contrôle. Ils renoncent à toute initiative en matière d'entretien comme dans le domaine du confort. Au bout du compte, ce sont les locataires qui pâtissent de cette situation car leur logement se dégrade et ne bénéficie plus du confort moderne.
- le coût d'application de l'initiative n'est pas "chiffrable". Il implique les dépenses suivantes :
 - a) expertise de la valeur locative de tous les logements existants;
 - b) expertise de la valeur locative d'un logement en cas de changement de locataire;
 - c) expertise de la valeur locative de l'immeuble en cas de

changement de propriétaire;

d) expertise de la valeur locative des logements sur demande du propriétaire;

e) expertise de la valeur locative du logement sur demande du locataire.

Pour toutes ces hypothèses, des fonctionnaires travailleront sur le plan communal, cantonal et fédéral. Il faudra en effet prévoir une autorité de première instance, une autorité de recours sur le plan cantonal comme sur le plan fédéral. A Fr. 100.-- par logement, on n'est pas loin de cent cinquante millions de francs pour les dépenses découlant de l'initiative. A cette somme, il faut ajouter les dépenses que les collectivités publiques devront consentir pour remplacer le secteur privé dans la construction de nouveaux logements. Dans la mesure où le contrôle de l'Etat doit s'appliquer avec rigueur dans la construction, il est naturel que le secteur privé s'en désintéresse. L'Etat s'efforcera de remplacer dans la mesure de ses capacités qui sont faibles car l'Etat n'est pas naturellement promoteur.

4. Le logement et les faits

- L'économie privée est le principal pourvoyeur de nouveaux logements comme de la rénovation et de l'entretien des logements existants. En période de forte pénurie de logements, le capital privé demeure le principal garant d'une production et d'un entretien satisfaisants des logements.
- Qu'on le veuille ou non, le goût du risque et le profit sont les conditions essentielles pour maintenir le rôle primordial de l'économie privée dans le domaine du logement. Ces moyens permettent à leur tour d'assurer en matière de logement l'équité sociale indispensable : chacun, quelles que soient ses ressources financières, peut se loger. La construction de logements par le secteur privé permet aux collectivités publiques de se borner à l'essentiel : construire des logements subventionnés pour les catégories les plus défavorisées.
- La protection des locataires existe dans les faits : il s'agit de la législation contre les loyers abusifs et autres prétentions des bailleurs. Il s'agit de l'article 34 sexies permettant à la Confédération d'entreprendre une politique de construction de logements subventionnés.

Sur ces bases, il est possible de concevoir une politique efficace du logement :

- a) confiance dans l'économie privée;
- b) protection des locataires contre les loyers abusifs et autres prétentions grâce au contre-projet du Conseil fédéral;
- c) aide des pouvoirs publics pour la construction de logements à loyer abordables en période de pénurie.

Juillet 1977