

# FEUILLE FÉDÉRALE

116<sup>e</sup> année

Berne, le 9 avril 1964

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;  
**18 francs** pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

**8949****MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien de mesures  
temporaires en matière de contrôle des prix**

(Du 20 mars 1964)

Monsieur le Président et Messieurs,

La validité de l'arrêté fédéral (additif constitutionnel) du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix expire le 31 décembre 1964. Il s'agit de savoir si des mesures doivent être prises dans ce domaine pour la période ultérieure. Nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit:

Le terme «maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix» appelle l'observation liminaire que voici: Contrairement à l'additif du 26 septembre 1952/27 juin 1956 sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, celui qui est en vigueur aujourd'hui se fonde sur l'idée d'une distinction à faire entre les tâches du contrôle des prix sous un régime d'économie de guerre ou en temps de paix. Les mesures de la première catégorie — contrôle des loyers, limitation du droit de résiliation et compensation des prix du lait et des produits laitiers — ont été qualifiées de «temporaires». On voulait ainsi bien marquer la différence fondamentale entre ces survivances de l'économie de guerre (à faire disparaître peu à peu) et les tâches permanentes du contrôle des prix: le contrôle des prix des marchandises à prix protégés, le contrôle des fermages et la compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs. Ces mesures à prendre pour le temps de paix purent se fonder par la suite sur les articles constitutionnels en matière économique et faire ainsi l'objet de dispositions de durée illimitée. Pour les mesures temporaires, il fallut, en revanche, un additif constitutionnel. Cela ne signifiait cependant pas qu'à l'expiration de la validité des dispositions en question, il n'y aurait plus lieu d'envisager le maintien des mesures «temporaires» — disons plutôt «provisoires» — en matière de contrôle des prix.

Lors des débats relatifs à l'additif actuel, le représentant du Conseil fédéral a au contraire, signalé expressément dans les deux conseils que le maintien du contrôle des loyers pourrait encore entrer en considération après l'année 1964 si la situation économique paraissait le nécessiter. (*Bull. stén.* CE 1959, page 358; CN 1959, page 793, 798). On doit donc se demander maintenant ce qui en est.

L'additif constitutionnel dont le renouvellement est en discussion porte ainsi sur le contrôle des loyers, la limitation du droit de résiliation, la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers et le contrôle des prix de marchandises de première nécessité destinées au marché intérieur.

## I. Contrôle des loyers et limitation du droit de résiliation

Le problème du maintien et de l'assouplissement graduel des dispositions sur les loyers est, à n'en pas douter, le plus important et le plus délicat des problèmes que pose le renouvellement de l'additif constitutionnel.

### 1. Les assouplissements intervenus jusqu'à maintenant

Au moment où prenait fin le régime instauré en matière de contrôle des prix par les dispositions fondées sur les pouvoirs extraordinaires du temps de guerre, le premier acte législatif à l'échelon de la loi qui suivit — l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit — donnait, en son article 4, au Conseil fédéral le mandat d'assouplir le contrôle des loyers en vue de rétablir un marché libre des logements. Les formes d'assouplissement alors adoptées furent les suivantes:

- a. Autorisations générales de procéder à des hausses de loyers;
- b. Suppression du contrôle par catégories d'immeubles;
- c. Suppression du contrôle par régions ou localités.

L'arrêté fédéral (additif constitutionnel) du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.) et l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers (art. 5, 7 à 12) instituèrent une nouvelle forme d'assouplissement soit:

- d. Le remplacement du contrôle par la surveillance des loyers.

#### a. Autorisations générales de procéder à des hausses de loyers

En 1950, donc encore sous le régime des mesures fondées sur les pouvoirs extraordinaires du temps de guerre, l'autorisation générale de relever les loyers de 10 pour cent fut accordée. Depuis le jour où le contrôle des loyers était maintenu par des additifs constitutionnels de durée limitée, l'autorisation générale de relever les loyers de 5 pour cent fut accordée en 1954, 1957

et 1961. En 1963, une nouvelle autorisation générale fut accordée pour un relèvement de 7 pour cent. En raison des efforts faits pour tempérer la surchauffe économique, le Conseil fédéral dut, en 1962, renoncer à autoriser une hausse. La montée des prix et des salaires et surtout des frais de construction continua cependant sans qu'on pût l'arrêter. Le succès des efforts demeura ainsi bien au-dessous de ce que l'on espérait. Il n'était dès lors plus admissible de refuser plus longtemps aux propriétaires d'immeubles une autorisation déjà justifiée par le simple fait de l'accroissement de leurs charges. Comme les hausses autorisées antérieurement furent en général comprises dans les bases de calcul des hausses postérieures, la somme des hausses autorisées à titre général depuis 1939 atteint 36 $\frac{1}{4}$  pour cent.

### *b. Suppression du contrôle par catégories d'immeubles*

Déjà à l'époque du contrôle des loyers instauré en vertu des pouvoirs extraordinaires du temps de guerre, il y eut un premier assouplissement du contrôle selon les catégories des immeubles. Il consista dans la libération des loyers de chambres meublées louées séparément dans des conditions usuelles et d'appartements de vacances meublés (prescriptions du service du contrôle des prix du 7 septembre 1950). Un grand pas fut franchi dans cette direction lorsqu'on libéra du contrôle des loyers les immeubles neufs construits après le 31 décembre 1946 (art. 2, 2<sup>e</sup> al., de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit). Moins importante a été la libération des terrains non bâtis et des garages, devantures et surfaces publicitaires non loués conjointement avec une autre chose immobilière (art. 2, lettre *c, d et e*, de l'ordonnance du 30 décembre 1953 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation), puis des appartements locatifs et locaux commerciaux autonomes résultant de constructions ajoutées, d'aménagements, notamment de combles et de caves, et de surélévations, postérieurs au 31 décembre 1960 (art. 2, lettre *c*, de l'ordonnance du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation), ainsi que des logements dont le loyer dépasse la moyenne (art. 3 de l'ordonnance du 23 février 1962 concernant l'assouplissement du contrôle des loyers). Sont considérés comme tels les logements dont les loyers atteignent ou dépassent les montants mensuels ci-dessous :

| Logements de:              | Villes de plus de<br>100 000 habitants<br>et leurs agglomérations<br>Fr. | Communes de<br>10 000 à<br>100 000 habitants<br>Fr. | Autres communes<br>Fr. |
|----------------------------|--|---|------------------------|
| 1 pièce . . . . .          | 180.—  | 140.—   | 100.—                  |
| 2 pièces . . . . .         | 240.—  | 180.—   | 140.—                  |
| 3 pièces . . . . .         | 300.—  | 220.—   | 180.—                  |
| 4 pièces . . . . .         | 360.—  | 260.—   | 220.—                  |
| 5 pièces ou plus . . . . . | 420.—  | 300.—   | 260.—                  |

### *c. Suppression du contrôle par régions ou localités*

Les libérations par régions ont commencé relativement tard. La première mesure prise à ce sujet a consisté en un arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> décembre 1958 qui supprima entièrement le contrôle dans les 43 communes d'Unterwald (le Haut et le Bas) et des deux Appenzell (sans Hérिसau). Une ordonnance du 23 février 1962 puis un arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1963 abolirent complètement le contrôle dans 1122, puis 433 nouvelles communes.

### *d. Remplacement du contrôle par la surveillance des loyers*

La différence entre la surveillance et le contrôle est la suivante :

Le système du contrôle est fondé sur une notion largement appliquée en droit administratif: l'introduction avec réserve d'autorisation. Les hausses de loyers au-dessus du montant d'avant-guerre sont en principe interdites, mais peuvent être permises par l'autorité compétente dans certaines conditions sous forme d'autorisations spéciales ou générales. Le contrôle des loyers est le système le plus strict, mais aussi le plus rigide. Le gros défaut des dispositions qui régissent encore le contrôle des loyers réside dans le fait que les hausses doivent être autorisées à titre général et que la publicité qui en résulte entraîne toujours une hausse générale, étant donné qu'elle encourage des propriétaires à augmenter leurs loyers alors qu'ils n'y auraient pas songé dans d'autres circonstances, de même que des propriétaires dont les immeubles ne sont plus soumis au contrôle (constructions nouvelles).

La surveillance des loyers représente, en revanche, un système qu'on ne rencontre que rarement en droit administratif: c'est l'autorisation avec réserve d'interdiction. Les augmentations de loyers sont en principe autorisées, mais peuvent, dans certaines conditions, être réduites ou interdites par l'autorité, à la demande du locataire ou d'office.

Nous avons fait pour la première fois usage de notre compétence en adoptant l'ordonnance du 23 février 1962, dont l'annexe indique 1397 communes dans lesquelles, à partir du 15 avril 1962, le régime de la surveillance était instauré. La même ordonnance institue ce régime pour tous les locaux commerciaux situés dans des régions où les loyers ne pouvaient pas encore être entièrement libérés. L'ordonnance autorise enfin les gouvernements cantonaux à soumettre au régime de la surveillance une partie des logements chers. Seuls les cantons de Saint-Gall et Schaffhouse ont fait usage de cette autorisation.

Plus tard, l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1963 étendit le régime de la surveillance à 90 autres communes.

Les chiffres suivants illustrent l'importance des assouplissements prévus jusqu'ici :

## Communes:

|  |               |
|--|---------------|
| où existe le contrôle des loyers . . . . .     | 422 = 13,6 %  |
| où existe la surveillance des loyers . . . . . | 1072 = 34,7 % |
| entièrement libérées . . . . .                 | 1598 = 51,7 % |
|  | <hr/>         |
|  | 3092 = 100 %  |

Le contrôle des loyers a surtout été maintenu dans les villes et les localités importantes. La répartition selon le nombre d'habitants et de logements donne en conséquence un tout autre pourcentage:

**Population de résidence et nombre total des logements dans les communes soumises au régime du contrôle, ou de la surveillance, ou entièrement libérées**

| Communes  | Population de résidence | Logements        |
|---|-------------------------|------------------|
| soumises au régime du contrôle                  | 2 467 480 (45,5%)       | 796 932 (50,4%)  |
| soumises au régime de la surveillance . . . . . | 1 781 988 (32,8%)       | 485 594 (30,7%)  |
| entièrement libérées . . . . .                  | 1 179 593 (21,7%)       | 297 864 (18,9%)  |
|   | <hr/>                   | <hr/>            |
|   | 5 429 061 (100%)        | 1 580 390 (100%) |

Les chiffres susmentionnés concernent le total des logements occupés le 1<sup>er</sup> décembre 1960. Ils comprennent les logements créés depuis 1947 et libérés de tout contrôle, de même que les logements occupés par leurs propriétaires (donc non loués) et qui ne peuvent être effectivement soumis aux dispositions sur les loyers qu'en cas de location.

## 2. Aperçu de la réglementation cantonale des loyers d'appartements

Comme nous l'avons déjà dit (cf. 1<sup>a</sup> *supra*), les loyers des locaux commerciaux sont soumis à la surveillance dans toutes les communes où il y a réglementation. Les mesures d'assouplissement pour les locaux commerciaux représentent ainsi un état de choses assez simple.

Dès le déclenchement des hostilités en 1939 jusqu'au 31 décembre 1958, on appliquait les mêmes prescriptions sur le contrôle des loyers dans toutes les villes et tous les villages de Suisse. Il fallut renoncer à cette unité du droit lorsqu'on se décida à tenir compte des conditions régionales pour l'assouplissement des mesures. Considérés sous l'angle de la réglementation en vigueur pour les anciens appartements (sans les logements chers mentionnés sous 1 b), les cantons se groupent comme suit:

### a. Contrôle appliqué uniformément sur tout le territoire du canton

Bâle-Ville  
Genève

*b. Combinaison du contrôle et de la surveillance*

|                    | Maintien du contrôle<br>dans ... communes | Institution<br>de la surveillance<br>dans ... communes |
|--------------------|---|--|
| Zurich . . . . .   | 2   | 169  |
|                    | (Zurich + Winterthour)                    |  |
| Fribourg . . . . . | 23  | 261  |
| Vaud . . . . .     | 201                                       | 186  |

*c. Combinaison du contrôle, de la surveillance et de la suppression*

|                         | Maintien du contrôle<br>dans ... communes | Institution<br>de la surveillance<br>dans ... communes | Suppression<br>du contrôle<br>dans ... communes |
|-------------------------|---|--|---|
| Berne . . . . .         | 41  | 33   | 418   |
| Soleure . . . . .       | 24  | 34   | 73  |
| Bâle-Campagne . . . . . | 8   | 32   | 34  |
| Schaffhouse . . . . .   | 3   | 4  | 28  |
| Saint-Gall . . . . .    | 1 (Saint-Gall)                            | 24   | 66  |
| Grisons . . . . .       | 1 (Coire)                                 | 16   | 204   |
| Thurgovie . . . . .     | 3   | 5  | 193   |
| Tessin . . . . .        | 15  | 148  | 90  |
| Valais . . . . .        | 8   | 37   | 124   |

*d. Combinaison du contrôle et de la suppression*

|                     | Maintien du contrôle<br>dans ... communes | Suppression<br>du contrôle<br>dans ... communes |
|---------------------|---|---|
| Neuchâtel . . . . . | 44  | 18  |

*e. Régime de la surveillance uniformément appliqué sur tout le territoire du canton*

Schwyz

*f. Combinaison de la surveillance et de la suppression*

|                            | Institution<br>de la surveillance<br>dans ... communes | Suppression<br>du contrôle<br>dans ... communes |
|----------------------------|--|---|
| Lucerne . . . . .          | 33   | 74  |
| Uri . . . . .              | 12   | 8   |
| Glaris . . . . .           | 10   | 19  |
| Zoug . . . . .             | 3  | 8   |
| Appenzell Rh.-Ext. . . . . | 1  | 19  |
| Argovie . . . . .          | 34   | 198   |

*g. Cantons qui n'exercent aucun contrôle*

Unterwald-le-Haut

Unterwald-le-Bas

Appenzell Rh.-Int.

Nous nous référons pour les détails aux annexes de l'ordonnance du 23 février 1962 concernant l'assouplissement du contrôle des loyers et de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1963 concernant de nouvelles mesures d'assouplissement du contrôle des loyers.

**3. Consultations des gouvernements cantonaux et des associations économiques**

Par circulaire du 19 décembre 1962, le département fédéral de l'économie publique a prié les gouvernements cantonaux et les organisations économiques de se prononcer sur les problèmes suivants :

1. La validité de l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 doit-elle être prorogée en ce qui concerne les prescriptions sur les loyers et les fermages non agricoles ainsi que sur la protection des locataires (premier article) ?
2. En cas de prorogation, les prescriptions en la matière devraient-elles être maintenues sans changement ?
3. En cas de prolongation, les prescriptions en la matière devraient-elles au contraire être modifiées dans le sens d'un assouplissement progressif plus marqué ou du remplacement général du contrôle par la surveillance des loyers et, le cas échéant, de quelle manière ?
4. Pour combien d'années, le nouvel additif constitutionnel, devrait-il être prorogé ?

On peut résumer les réponses comme il suit :

*a. Prorogation de la validité de l'additif constitutionnel*

Les gouvernements cantonaux recommandent, en majorité, de maintenir en vigueur, au-delà du 31 décembre 1964 les dispositions constitutionnelles relatives à une réglementation des loyers par l'Etat. Le gouvernement du canton de Saint-Gall pose le principe que la durée de validité de l'additif constitutionnel ne devrait pas être prorogée, mais il reconnaît que diverses mesures de protection seraient encore nécessaires passé le 31 décembre 1964. Le gouvernement du canton de Lucerne estime qu'une prorogation ne s'impose pas, au moins en ce qui concerne les loyers d'appartements. Les cantons de Zoug, Argovie et Thurgovie s'opposent nettement à un maintien de la réglementation des loyers sous une forme ou sous une autre. Les cantons d'Unterwald (le Haut et le Bas) et d'Appenzell (Rh.-Int.), qui ne connaissent plus de réglementation déjà depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1959, de même que Glaris, n'ont pas donné leur avis.

Comme on pouvait s'y attendre, les associations de locataires et des salariés se prononcent résolument pour le maintien d'une réglementation. C'est aussi l'attitude de la banque nationale, la fédération des coopératives Migros, de l'union suisse des coopératives de consommation, de l'alliance de sociétés féminines suisses et de la ligue suisse des femmes catholiques. L'union suisse des paysans et l'union suisse des arts et métiers sont également favorables à la prorogation des mesures. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie déclare qu'il ne s'opposerait pas au maintien si le Conseil fédéral, considérant la situation économique actuelle et en particulier l'intérêt qu'il y a à empêcher une augmentation du coût de la vie dans les grandes agglomérations, en venait à conclure qu'une prorogation de l'additif constitutionnel est inévitable. Mais cela suppose, dit-il, que le contrôle des loyers des anciens logements encore en vigueur à fin 1964 soit remplacé partout par la surveillance. L'union centrale des associations patronales suisse donne un avis semblable. Elle recommande en principe la suppression de la réglementation des loyers à fin 1964, mais elle ne s'opposerait pas à une prorogation de courte durée si le Conseil fédéral arrivait à la conclusion qu'il n'est pas possible de rétablir la liberté du marché du logement dès la fin 1964. Pour cela, il faut cependant, ajoute-t-elle, que tout soit entrepris sous le régime actuel pour qu'on puisse passer d'une façon aussi générale que possible au système de la surveillance le 1<sup>er</sup> janvier 1965. La «federazione Ticinese dell'economia fondaria», l'union des banques cantonales suisses, l'association suisse pour le maintien du droit constitutionnel et des droits individuels donnent un avis assez semblable. Les associations de propriétaires d'immeubles — à l'exception de l'organisation tessinoise, comme nous l'avons dit — l'association suisse des sociétés gérantes de fonds de placement, la fédération suisse des importateurs et du commerce du gros et l'association des entreprises à succursales suisses de l'alimentation se prononcent catégoriquement contre la prorogation de l'additif constitutionnel.

*b. Prorogation sans changement ou formule nouvelle?*

L'idée de rédiger différemment l'additif constitutionnel en mettant l'accent sur le principe de la réduction du contrôle des loyers rencontre peu d'écho auprès des gouvernements cantonaux. Les cantons de Fribourg, Tessin, Valais et Neuchâtel la rejettent expressément. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg voudrait que les cantons soient autorisés à appliquer aux constructions nouvelles les prescriptions sur la surveillance. Une proposition du canton de Genève va dans le même sens. Le Conseil d'Etat du canton de Lucerne estime aussi qu'il conviendrait d'examiner ce problème. Le Conseil d'Etat du canton de Zurich ne voudrait maintenir le contrôle des loyers que dans la ville de Zurich et pour deux ans seulement. Il désirerait, en outre, conserver la faculté de procéder à d'autres assouplissements, surtout celle de libérer complètement les loyers par régions. D'autre part, il suggère d'étudier



la possibilité de déclarer nulle toute augmentation de loyer qu'un propriétaire revendique sous le régime de la surveillance sans l'avoir annoncée en due forme à l'autorité compétente.

Les gouvernements des cantons d'Uri, Schwyz, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons et Genève, sans s'exprimer sur le contenu du futur additif, s'opposent d'une façon générale à toute modification du droit en vigueur. Se fondant sur la situation existant dans son canton, le Conseil d'Etat thurgovien recommande d'adopter, pour un éventuel additif constitutionnel, des dispositions qui permettraient de supprimer le contrôle dans tout le pays et de passer au régime de la surveillance en libérant en même temps tous les locaux commerciaux. Le Conseil exécutif du canton de Berne admet également le principe du remplacement intégral du contrôle par la surveillance, mais il ne dit pas si, selon lui, ce principe doit figurer dans l'additif constitutionnel ou dans les dispositions d'exécution.

Les associations économiques consultées n'attachent pas beaucoup d'intérêt à la rédaction du futur additif. L'union suisse des syndicats autonomes, la fédération des coopératives Migros, la communauté d'action nationale des salariés, l'union suisse des arts et métiers, la ligue des femmes catholiques, la banque nationale, l'association suisse des syndicats évangéliques, l'union suisse pour l'amélioration du logement et la fédération des sociétés suisses d'employés s'expriment en faveur du maintien du texte en vigueur. L'union centrale des associations patronales suisses est également d'avis qu'une modification du texte de l'additif est inutile.

L'alliance des sociétés féminines suisses, la fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux, l'union syndicale suisse, l'union suisse des locataires et l'union suisse des coopératives de consommation recommandent d'étendre la réglementation des loyers, surtout la surveillance, aux constructions nouvelles. La fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux voudrait en outre que l'additif constitutionnel déclare que les dispositions sur la protection contre les résiliations de baux s'appliquent, en vertu du droit fédéral, à tous les immeubles dont les loyers sont soumis au contrôle.

L'union des banques cantonales suisses serait favorable à une nouvelle rédaction de l'additif qui porterait l'accent sur la réduction du contrôle. L'association suisse pour le maintien du droit constitutionnel et des droits individuels demande une formule qui prescrive obligatoirement la suppression complète du contrôle durant la nouvelle période de validité.

### *c. Durée du nouvel additif*

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud propose de ne pas limiter d'emblée la validité de la nouvelle disposition constitutionnelle, mais il pense qu'il faudrait l'abroger dès que l'équilibre entre l'offre et la demande sera rétabli dans les diverses régions du pays. Le gouvernement de Schwyz est favorable

à une prolongation de la validité pour deux ans; à son avis, le Conseil fédéral devrait, après deux ans, avoir la compétence de proroger successivement, pendant une nouvelle période de 4 ans, les prescriptions sur les loyers s'il jugeait nécessaire de le faire pour éviter des troubles économiques. La durée proposée par les autres cantons varie entre 2 (Uri, Saint-Gall, Valais) et 5 ans (Grisons). Le gouvernement du canton d'Appenzell Rh.-Ext. opine pour une durée de 3 ans alors que ceux de Zurich, Berne, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Tessin, Neuchâtel et Genève estiment indiqué de prévoir, comme actuellement, une durée de 4 ans.

Parmi les associations économiques, c'est l'union des banques cantonales suisses qui propose la durée la plus brève, 2 ans. L'union suisse des arts et métiers, l'union syndicale et l'union suisse des locataires se prononcent pour une solution de longue durée, de 6 ans. L'union suisse des arts et métiers déclare prendre son parti d'une durée de 6 ans, à condition qu'il s'agisse de la dernière prorogation des prescriptions sur les loyers. L'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales suisses et la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros voudraient voir la validité fixée à 2 ou 3 ans. L'association suisse pour le maintien du droit constitutionnel et des droits individuels est d'avis que la validité devrait être bien plus brève que celle de la réglementation actuelle. Toute prolongation dit-elle, serait interprétée comme une tentative d'instituer définitivement le système. Se déclarant partisans d'une validité de 4 ans, comme pour le régime actuel: la fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux, l'union suisse des syndicats autonomes, la fédération des coopératives Migros, la communauté d'action nationale des salariés, la ligue suisse des femmes catholiques, la banque nationale, l'association suisse des syndicats évangéliques, l'union suisse des coopératives de consommation et la fédération des sociétés suisses d'employés. L'alliance des sociétés féminines suisse se prononce en faveur d'une durée de 5 ans.

#### 4. Evolution de la législation étrangère sur la protection des locataires

Il n'est pas possible de comparer avec la précision voulue le régime des divers pays, parce que les structures économiques, monétaires et sociales ne sont pas les mêmes. En outre, la situation peut différer par le fait que quelques Etats comme l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche connaissent un contrôle rigoureux institué bien avant la seconde guerre déjà, alors que dans d'autres pays, l'Etat est intervenu sur le marché locatif à partir du dernier conflit mondial.

On constate à peu près partout que les mesures de blocage des loyers sont assorties de la restriction pour le propriétaire de résilier le bail et du contingentement des locaux d'habitation. A la fin de la guerre, on a noté une tendance propre à tous les pays européens occidentaux à supprimer les mesures

de contrôle des loyers et à adapter successivement aux prix du marché les loyers des choses louées demeurées sous contrôle. La suppression de cette législation sur la protection des locataires constitue le dernier objectif de cette politique.

a. Dans la plupart des pays, le système de réglementation des loyers consiste à maintenir les loyers à un taux peu élevé exigible à une date déterminée pour autoriser ensuite des augmentations à titre tout à fait exceptionnel. Ce blocage concerne généralement les locaux de toutes catégories, les appartements aussi bien que les locaux commerciaux. Les nouvelles constructions non subventionnées, érigées après le dernier conflit ont évidemment été soumises à un régime particulier. La plupart des pays les ont toujours exclues du contrôle des loyers. Le Danemark, la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche ont libéré ces constructions du contrôle dans les années «cinquante» seulement. Le parlement italien a édicté le 30 septembre 1963 une loi interdisant jusqu'à fin 1964 aux propriétaires de nouveaux immeubles de résilier les baux. Cela signifie pratiquement un blocage des loyers pour les nouveaux appartements non soumis au contrôle. Le fait qu'on ait pu exiger parfois pour de nouveaux logements des loyers considérés comme usuraires était à l'origine de la loi. Celle-ci constitue un recul de la libération entreprise jusqu'ici; son application est toutefois provisoire. Une réglementation en préparation et qui s'étend à tous les loyers devra la remplacer.

b. *Assouplissement du blocage des loyers.* — Dans tous les pays et en Suisse notamment, le renchérissement progressif a accentué au cours des années le déséquilibre entre loyers d'anciens et de nouveaux immeubles. Il n'a plus été possible de maintenir les loyers bon marché aux taux d'avant guerre, de telle sorte que tous les pays ont été contraints d'assouplir leur réglementation. On a cherché avant tout à adapter successivement les loyers à la montée des prix.

On a recouru en premier lieu, dans notre pays comme dans tous les Etats européens occidentaux, aux autorisations générales de hausse des loyers. Seule la Suède connaissait le système des augmentations individuelles fixées de manière à assurer la couverture des charges des propriétaires comme notre pays l'a appliqué jusqu'en 1954.

La Belgique a été le premier pays à autoriser des hausses générales et cela peu avant la fin de la dernière guerre. C'est au cours des années «cinquante» seulement que d'autres Etats comme le Danemark, la Suède, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche ont appliqué le système des hausses générales telles que le connaissait la Suisse. Il est intéressant de constater que les augmentations ont été très différentes. Les chiffres de la population des communes, le confort des appartements, le système de financement et l'époque de la conclusion du bail constituaient les critères applicables en l'espèce.

Au Danemark, une partie des augmentations devait être rétrocédée à l'Etat sous forme d'impôts alors que l'autre partie devait être affectée par les propriétaires aux travaux d'entretien extérieur. Aux Pays-Bas, où l'Etat contrôle les loyers et les salaires, des hausses de loyers correspondaient chaque fois à des augmentations de salaire. La République fédérale d'Allemagne a remplacé dès 1960 le système des hausses générales par le «Lücke-Plan» (voir lettre *d* ci-après).

L'Italie connaît une situation particulière. Le blocage des loyers au niveau d'avant-guerre a diminué à tel point le rendement des maisons locatives qu'il ne suffisait plus à couvrir les frais des réparations. Dès la fin du conflit, des augmentations ont été autorisées chaque année. Selon une loi du 1<sup>er</sup> mai 1955, l'augmentation totale ne devait pas dépasser 40 fois le taux du loyer atteint en novembre 1945. Toutefois cette limitation disparut lorsque les dispositions d'urgence furent, après 1960, prorogées jusqu'à fin 1964. Pour les anciens logements, une hausse de 20 pour cent peut être exigée chaque année durant la prorogation.

La France a organisé le contrôle sur une base nouvelle par une loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 qui s'écarte entièrement du système du blocage à une date déterminée. Les immeubles locatifs ont été classés en 7 catégories et les loyers fixés pour chacune d'elle en fonction des surfaces habitables. Des augmentations semestrielles de 15 à 20 pour cent pour ces nouveaux loyers de base devaient permettre d'atteindre le taux correspondant à la valeur de la chose louée. En revanche, des augmentations supplémentaires peuvent être accordées pour des immeubles bien entretenus. Pour les appartements plus petits (entre 25 et 24 m<sup>2</sup>), les hausses semestrielles autorisées jusqu'à fin 1962 pouvaient correspondre à des augmentations de loyers de 600 à 700 pour cent supérieurs à ceux de 1949. Une grande différence subsiste toutefois entre les loyers d'anciens et de nouveaux appartements. Après un contrôle rigoureux des loyers durant plusieurs décennies, le gouvernement s'efforce d'habituer les locataires d'anciens appartements à consacrer des sommes plus importantes à leurs loyers. La moyenne de 1962 indique que 4,8 pour cent seulement du revenu est consacré en moyenne au loyer. Le gouvernement s'efforce simultanément d'abaisser les loyers dans les nouvelles constructions en accroissant l'offre sur le marché.

Les augmentations générales autorisées dans différents pays (Italie, France, Espagne) pour les locaux commerciaux dépassent largement les taux appliqués pour les appartements.

Le champ d'application des mesures de contrôle a été peu à peu limité, en Suisse comme dans divers autres pays, par des libérations par régions ou par catégories. Pour déterminer la suppression, on s'est fondé sur divers critères, tels l'importance de la commune, les «besoins locatifs» et le genre de la chose louée (garages, chambres meublées, appartements luxueux, maisons familiales, locaux commerciaux). La Suède a libéré du contrôle les loyers des

locaux commerciaux dans une partie des localités. En République fédérale d'Allemagne, le contrôle des loyers pour les locaux commerciaux a été aboli à la fin de 1951.

En France, en Grande-Bretagne, en Italie et en Espagne, la chose louée n'est plus soumise au régime du contrôle lorsque le bail a été résilié normalement et qu'elle fait l'objet d'un nouveau contrat. La loi française du 1<sup>er</sup> septembre 1958 a libéré du contrôle les appartements devenus vacants dans les communes de moins de 10 000 habitants. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne quelque 320 000 appartements, soit 8,3 pour cent, ont été libérés jusqu'en 1961. On sait pertinemment qu'en Espagne il est possible de demander pour un logement libéré par un locataire décédé sans laisser de descendant, un loyer qui peut être plus de 8 fois supérieur au loyer contrôlé et que de telles différences peuvent se produire dans un même immeuble.

On apprécie diversement, dans notre pays aussi, la question de la libération du contrôle en cas d'expiration normale d'un rapport contractuel; on y a cependant toujours répondu négativement chez les locataires, dans la crainte d'être l'objet d'expulsions arbitraires.

La Belgique et la Finlande sont les seuls Etats européens qui aient rétabli la libération complète du marché du logement. Des augmentations furent accordées régulièrement en Finlande pour les anciennes constructions jusqu'à ce que les loyers atteignent à peu près le prix du marché. En outre, le contrôle des loyers fut supprimé de bonne heure et par régions, en fonction des conditions du marché. La construction de logements fut très largement encouragée en Finlande. Aujourd'hui seule la capitale souffre encore d'une certaine pénurie.

La Belgique, dont on a cité fréquemment l'exemple, a remporté des succès en permettant une forte hausse des loyers. C'est en 1953 que toute limitation légale pour les logements fut supprimée; on considérait comme loyer normal celui qui, par rapport à la situation au 1<sup>er</sup> août 1939, avait été augmenté de trois à trois fois et demie. Notons, à titre de comparaison, que le coût de la vie est monté durant la même période à 420 points (1939=100). La Belgique a fait également de gros efforts pour combler le déficit des quelque 390 000 logements qui manquaient à la fin de la guerre. Les organes officiels et les organisations semi-officielles s'efforçaient de ramener l'écart entre le coût accru de la construction et le salaire réel de la population et d'encourager la propriété privée des maisons et des appartements. Des primes à la construction et des prêts à des conditions favorables étaient accordés, les frais de raccordement étaient supportés par l'Etat et les acquisitions de construction et d'appartements bénéficiaient de privilèges fiscaux. En même temps que la démobilitation du contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation, l'offre et la demande sur le marché de logements se sont peu à peu équilibrées.

c. Dans tous les Etats, la limitation du droit de résiliation constitue le corrélatif indispensable à l'application du contrôle des loyers. En France, en Italie et dans d'autres pays, on n'a pas enregistré depuis la guerre de modification fondamentale de la protection des locataires, généralement très étendue. Il est curieux de relever que la suppression des mesures en cette matière ne suit pas le même rythme que le démantèlement du contrôle des loyers; elle le suit plutôt avec retard dans une mesure moindre. Ainsi, en Belgique, la dernière disposition d'exception relative à la prorogation des baux à loyer n'a été abrogée qu'en 1957 alors que le contrôle des prix avait été supprimé en 1953 déjà. Au Danemark, les conseils municipaux sont autorisés à instituer une réglementation spéciale étendant le nombre de cas où le congé peut être donné dans les communes qui n'ont pas maintenu le contrôle. Aux Pays-Bas, tous les logements et les constructions nouvelles non subventionnées et dont les loyers ne sont pas limités sont soumis au régime de la protection des locataires. En Suède, la protection des locataires a été aussi supprimée pour telle ou telle région ou catégorie, compte tenu de l'assouplissement du contrôle. Elle a été remplacée par une loi provisoire du 7 décembre 1956 sur la protection de la possession, dont les dispositions doivent être incorporées dans le droit ordinaire. En République fédérale d'Allemagne également, les dispositions de la loi sur la protection des locataires ont été insérées dans la législation ordinaire (voir lettre *d*, *in fine*).

*d*. La politique des loyers, telle qu'elle est pratiquée en République fédérale d'Allemagne, mérite un examen particulier. En 1939, les loyers étaient bloqués au niveau atteint le 18 octobre 1936. Outre le contrôle des loyers, il y avait une limitation importante du droit de résiliation des propriétaires et une réglementation de l'usage des locaux d'habitation par les offices du logement, qui désignaient les locataires pour chaque appartement. Le régime instauré pour les appartements ne fut sensiblement assoupli qu'en 1950, par l'abolition des prescriptions sur les loyers, la protection des locataires et les restrictions concernant l'occupation pour les logements construits sans le concours financier des pouvoirs publics et occupés pour la première fois après le 31 décembre 1949. En 1951, le contrôle fut aussi supprimé pour les locaux d'habitation au bénéfice de mesures fiscales de faveur et mis sur le marché jusqu'au 31 décembre 1949, les locaux commerciaux et les biens-fonds non construits utilisés à des fins industrielles, puis les locaux d'habitation sous-loués, à l'exception des appartements sous-loués non meublés.

Les loyers de base des anciens appartements furent augmentés en 1952 et en 1955, de 10, 15 et 20 pour cent, suivant l'année de construction et le confort offert.

La loi du 23 juin 1960 *über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht* déclencha la première phase du plan institué en vue de normaliser le marché (Lücke-Plan). Pour les locaux d'habitation dont les prix étaient bloqués, la loi permettait des augmenta-

tions générales de 15 à 20 pour cent suivant le confort et le nombre des habitants de la commune. Plusieurs catégories d'appartements étaient exclues de la réglementation, et la loi créait la possibilité d'étendre cette libération à des régions où le manque de logements ne dépassait pas un certain degré. Dans ces régions, la loi qui exigeait une décision du juge pour qu'un bail pût être rompu contre la volonté d'un locataire cessait en même temps d'être applicable.

Dans la loi du 23 juin 1960, la suppression complète du contrôle des loyers était déjà prévue pour le cas où des contributions aux loyers seraient allouées à ce moment-là. Cette condition a été réalisée par la loi du 29 juillet 1963. Elle dispose que le locataire qui n'est pas en mesure de payer son loyer reçoit une contribution qui lui permet de s'assurer un minimum de locaux habitables; pour prétendre à une telle aide, qui n'a pas le caractère d'une assistance, il faut remplir certaines conditions touchant le revenu, le loyer supportable, la surface nécessaire, etc.

Dans la dernière phase du plan «Lücke-Plan», entré en vigueur avec la législation du 29 juillet 1963, les loyers doivent être libérés au plus tôt le 1<sup>er</sup> août 1963 et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1966. La libération est décrétée par une ordonnance du conseil compétent du «Land» pour les villes et les districts dans lesquels le nombre des locataires dépasse de moins de 3 pour cent le nombre des appartements existants. On admet que sur 565 districts, il en est 400 en chiffre rond qui remplissent ces conditions. Pour les autres districts, la libération doit se faire chaque 1<sup>er</sup> juillet des années suivantes, si les conditions sont remplies. Pour la durée d'une année après la libération, une ordonnance précisera encore ce qu'il faut entendre par loyers convenablement augmentés une fois le contrôle supprimé. Selon un commentaire de la loi, il est fort probable que les mesures ne seront pleinement appliquées qu'en 1966/1967, en raison notamment de l'effet retardateur des délais de résiliation. Les conséquences du nouveau régime institué en automne 1963 ne peuvent donc pas encore être appréciées pour le moment.

Selon les nouvelles prescriptions, la suppression du contrôle de l'occupation des locaux d'habitation doit se faire également par régions, selon le critère appliqué pour la libération des loyers. La loi sur la protection des locataires sera abolie au 31 décembre 1965. Dans les régions où le contrôle est supprimé, une nouvelle réglementation des délais de résiliation et la «clause sociale» du code civil modifié (§ 556, lettre a, BGB) remplacent la loi sur la protection des locataires. Les nouveaux délais de résiliation varient selon la durée antérieure des rapports contractuels. Lorsque ces rapports ont duré 10 ans ou plus, le délai de résiliation est d'une année.

La clause sociale réduit dans une grande mesure les prérogatives du propriétaire telles qu'elles résultent du droit ordinaire. Sa teneur est la suivante:

Si la cessation des rapports contractuels portant sur des locaux d'habitation constitue, suivant l'espèce, une atteinte d'une rigueur injustifiée aux conditions de vie du

locataire ou de sa famille, compte tenu également de l'ensemble des intérêts du propriétaire, le locataire peut faire opposition au congé et exiger du propriétaire qu'il proroge le bail aussi longtemps que les circonstances le justifient.

La résiliation d'un bail à loyer dépend donc en dernier lieu d'une décision du juge qui apprécie l'intérêt du locataire et du propriétaire à poursuivre ou à mettre fin aux rapports contractuels.

## 5. Rapport de la commission fédérale pour la construction de logements sur le marché locatif et la politique en matière de logements

### a. *Le marché locatif et son évolution probable jusqu'en 1970*

Malgré une grande activité de la construction et un encouragement à la construction de logements à caractère social, il n'a pas été possible jusqu'ici de parvenir à cette normalisation du marché locatif que l'on se proposait d'atteindre. L'accroissement du chiffre de la population, celui des travailleurs étrangers et principalement l'état de prospérité croissante ont enflé la demande de façon inattendue, bien au-delà de l'offre.

Le postulat Heil, du 11 mars 1960, a invité le Conseil fédéral à présenter aux conseils législatifs un rapport sur la situation effective et l'évolution du marché locatif et du secteur des loyers. Conformément à l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 sur les mesures propres à encourager la construction de logements à caractère social (RO 1958, 433), le département fédéral de l'économie publique a confié cette tâche à la commission fédérale pour la construction de logements. Celle-ci s'est donc employée, à l'occasion de nombreuses séances, à examiner très en détail ces problèmes. Considéré comme un élément de la politique de l'Etat relative au marché locatif, le contrôle des loyers a également fait l'objet des études consacrées au marché locatif et a été inséré dans le programme concernant l'instauration d'une politique des pouvoirs publics.

Le rapport de la commission a paru sous le titre de «Marché locatif et politique en matière de logements» et publié comme tel dans la revue *La vie économique* (supplément n° 72). Il a été distribué à tous les membres des chambres fédérales.

Les loyers des logements mis en dernier lieu sur le marché sont généralement établis de façon à couvrir les charges du propriétaire et permettre de servir l'intérêt des frais de construction. Ainsi, les loyers des anciens logements se rapprocheraient suivant les lois du mécanisme des prix du marché libre et par une lente évolution, du niveau des nouveaux logements, l'écart qui subsisterait ne reflétant que les différences de qualité (rapport de la commission pour la construction de logements, page 33). Le coût effectif de la construction d'un appartement perd ainsi la qualité de facteur formateur des prix dès l'instant où de nombreux nouveaux logements construits à un coût plus élevé peuvent être loués à des loyers accrus en proportion. La tendance à l'adaptation peut l'emporter plus rapidement et plus sûrement lorsque la



demande dépasse fortement l'offre. La commission fédérale pour la construction de logements consacre une grande partie de son rapport à la question de savoir si la situation est aujourd'hui ou sera dans un prochain avenir marquée plus spécialement par un équilibre, par une demande ou une offre excédentaire.

Le rapport traite tout d'abord de l'évolution du marché de 1946 à nos jours. Le nombre tout à fait insignifiant de logements vacants enregistré depuis quelques années indique que l'offre de logements était absolument tarie pendant toute la période d'après-guerre (*op. cit.*, page 10) et que la production de logements ne répond pas encore à l'augmentation des besoins (*op. cit.*, page 16).

Le rapport analyse les facteurs déterminants du marché c'est-à-dire la demande et l'offre de logements. Le mouvement démographique apparaît comme l'un des facteurs déterminants de la demande de logements : De 1950 à 1960, la population de résidence de la Suisse est passée de 4 714 992 personnes à 5 429 061, en augmentant de 714 069 habitants ou de 15,1 pour cent. Depuis 1850, on n'avait jamais enregistré une augmentation aussi marquée en 10 ans, due pour moitié, à l'énorme afflux de travailleurs étrangers. Les répercussions sur l'évolution de la demande de logements dues aux modifications intervenues dans la structure du pays, la structure d'âge et de la répartition de la population selon l'état civil compensent, vraisemblablement, celles qui ont eu pour effet de l'atténuer, si bien que l'augmentation de la population de 15 pour cent, notée de 1950 à 1960 correspond à la progression de même ampleur de la demande (*op. cit.*, page 18).

Les revenus constituent un autre facteur déterminant de la demande de logements. Le fait que le revenu disponible par habitant a augmenté de 57 pour cent, ainsi qu'on l'a constaté pour la période de recensement de 1950 à 1960, a, à n'en pas douter, fait augmenter sensiblement cette demande (*op. cit.*, page 19). L'évolution des revenus trace le cadre dans lequel s'inscrit une modification des habitudes de logement. Les enfants quittent, dans une proportion grandissante, les parents avant le mariage. Veuf, le père ou la mère conserve son logement plutôt que de s'établir au domicile des enfants (*op. cit.*, page 19). La construction d'un nombre élevé de petits logements reflète nettement ce phénomène; parallèlement, l'accroissement du nombre de logements réservés aux personnes âgées traduit l'élévation de l'âge de la population.

S'exprimant sur les facteurs qui déterminent l'offre de logements, le rapport traite ensuite le problème des prix du sol et du marché foncier. La commission ne disposait pour toutes données statistiques que de celles du canton de Zurich. Les chiffres suivants donnent une idée du renchérissement des prix des terrains intervenu dans la période d'après-guerre: il est de l'ordre de 300 pour cent pour l'ensemble du canton de Zurich, de 500 pour cent pour les communes rurales et de 800 pour cent pour la ville de Zurich

(*op. cit.*, page 20). Rien ne permet d'admettre que l'évolution de la construction de logements ait dépendu de celle des prix des terrains. En revanche l'accroissement progressif de la construction de logements pendant la période d'après-guerre et les besoins de terrains indispensables à la transformation de l'infrastructure (routes, écoles, hôpitaux, etc.) ont fait augmenter la demande de terrains à bâtir et, partant, le prix des terrains. Il est compréhensible que seule la construction dans la périphérie des villes permet d'édifier des logements à louer à des loyers relativement bas, mais qui assurent un rendement normal du capital.

Quant aux frais de construction, en tant que facteur déterminant l'offre de logements, le rapport conclut de même manière que pour les prix des terrains. L'indice zurichois des coûts globaux de construction est passé de 177 à 278 points de 1946 à 1963; la progression a donc été de 57 pour cent (*op. cit.*, page 22). De manière générale, le renchérissement de la construction n'a guère freiné les investissements parce que la situation du marché garantissait des loyers assez élevés pour assurer une rentabilité suffisante des immeubles en dépit de l'accroissement des coûts (*op. cit.*, page 23).

Considérant la période d'après-guerre dans son ensemble, le rapport constate qu'entre 1959 et 1962 — alors que l'intérêt était le plus élevé — on a construit davantage de logements que de 1946 à 1956 alors que les taux d'intérêt étaient bas. On peut en conclure que la montée de l'intérêt hypothécaire — qui a même atteint temporairement 4 pour cent — n'a pas eu pour effet de freiner la construction de logements. Les particuliers et les sociétés avaient la perspective de rendements intéressants en dépit de l'accroissement des charges de capital. Les reculs de la construction notés en 1949, 1952 et 1958 ne sont pas liés à l'évolution du taux hypothécaire (*op. cit.*, page 24). De même que les coûts des terrains, de la main-d'œuvre et des matériaux ne déterminent pas seuls l'activité du bâtiment qui est commandée aussi par la disponibilité de terrains, de main-d'œuvre et de matériaux, le taux d'intérêt n'est pas seul à exercer une influence sur les investissements; la disponibilité de capitaux, la liquidité du marché jouent un rôle prépondérant. Le taux hypothécaire ne reflète qu'imparfaitement la situation du marché et ses fluctuations; il n'est pas davantage à même de régulariser le marché (*op. cit.*, page 24).

En raison de ses effets sur le marché de logements, le rapport attache une importance particulière au contrôle des loyers. Dans la structure des prix nous devons distinguer deux niveaux: celui des loyers des anciens logements et celui des loyers des nouveaux logements. Les loyers contrôlés sont montés moins fortement que ceux dont la formation est libre, l'écart a même eu tendance à s'accroître. Cette différence a eu pour effet de stimuler la demande et de réduire l'offre. Les locataires d'anciens logements peuvent continuer à occuper un certain volume de logements sans que

leurs charges de loyer augmentent; ils peuvent aussi occuper un plus grand volume quand leur revenu s'améliore, mais sans qu'il en résulte pour autant un accroissement de la part du budget qu'ils affectent au loyer. Inversement, les rendements dont bénéficient les propriétaires d'immeubles anciens baissent, ce qui freine les investissements dans ces immeubles; le nombre croissant de démolitions reflète partiellement cet état de choses. La commission fédérale n'estime pas possible de traduire exactement en chiffres ces effets du contrôle des loyers; elle croit cependant qu'ils contribuent moins que les autres facteurs à alimenter l'excédent de la demande (*op. cit.*, page 26).

La commission, après avoir analysé les facteurs déterminants du besoin et de la production de logements que nous venons d'indiquer brièvement, se prononce sur l'évolution probable d'aujourd'hui à 1970. Cette évolution est incertaine. Il s'agit donc d'établir des hypothèses limitées aux principaux facteurs qui déterminent l'évolution et d'en tirer une vue raisonnable du développement probable au cours des prochaines années (*op. cit.*, page 27).

La commission considère que le facteur démographique a une importance fondamentale pour apprécier l'évolution du besoin de logements (*op. cit.*, page 27). Le rapport montre qu'il est opportun, quand on procède à une appréciation des besoins probables de logements, de tabler sur l'évolution présumée du chiffre de la population, puis d'apporter les corrections qu'appellent les modifications probables des structures démographiques (*op. cit.*, page 27). La commission est d'avis que la population de résidence de notre pays comprendra en 1970 5 331 000 Suisses et 874 000 ressortissants étrangers, soit 6 205 000 personnes au total. Compte tenu des modifications d'ordre démographique (relation quantitative entre nationaux et étrangers, élévation de l'âge moyen, état civil), la commission estime que les besoins supplémentaires de logements dus à des facteurs exclusivement démographiques seront de 410 700 pour la période de 1961 à 1970 (*op. cit.*, pages 29 et 30). Ce sont les évaluations relatives aux besoins de logements pour les ressortissants étrangers qui impliquent les plus gros risques d'erreurs (*op. cit.*, page 29). En considérant également les autres facteurs (revenus, habitudes de logement) on peut évaluer à 44 000 par an pour la période de 1961 à 1970 l'accroissement des besoins de logement. Il se situera approximativement à 42 000 de 1961 à 1965 et de 46 000 de 1966 à 1970.

La commission est convaincue que les prévisions dans la construction de logements doivent tabler avant tout sur l'évolution de la capacité de production alors que celle des coûts de revient joue un rôle secondaire (*op. cit.*, page 31). Se fondant sur les prestations enregistrées jusqu'ici dans le domaine de la construction de logement, la commission conclut que pour couvrir les besoins supplémentaires, évalués à 44 000 logements en moyenne par an, il existe d'ores et déjà une capacité de production suffisante (page 32).

La mesure dans laquelle la production couvrira, au cours des prochaines années, les besoins que nous tenons pour probables dépendra très largement des capitaux à disposition. La commission admet que le rythme de la croissance économique ira en ralentissant ces prochaines années. En pareille occurrence, on enregistrerait vraisemblablement sur le marché des capitaux un degré de liquidité assez élevé pour permettre à la construction de logements d'atteindre, à long terme, un volume suffisant pour couvrir les besoins. Cela suppose aussi que l'épargne des familles et des entreprises demeurera sensiblement la même. Si toutefois le marché des capitaux devait se resserrer au cours des prochaines années au point de contraindre les banques à restreindre fortement leurs opérations de crédit, il pourrait en résulter un freinage de la construction de logements tel qu'elle ne serait plus en mesure de faire face à l'accroissement de la demande.

Quant aux autres facteurs qui déterminent la demande, la commission estime que les frais de construction continueront probablement à monter, l'augmentation de la productivité parvenant éventuellement à les tempérer quelque peu. Les prix des terrains augmenteront probablement, mais un peu moins rapidement que jusqu'à maintenant (*op. cit.*, page 32). Il en résultera une augmentation du niveau des loyers. Il est cependant probable que les logements dont les loyers sont très élevés seront d'une location un peu moins facile au cours des prochaines années, ce qui est de nature à tempérer quelque peu le luxe de certains équipements (*op. cit.*, page 33).

Si l'on admet que les conditions économiques présentes sont durables et que le marché de l'argent et des capitaux demeurera liquide, la production sera vraisemblablement suffisante pour faire face à l'augmentation des besoins (44 000 logements par an), même si le nombre des logements démolis ou devenus inhabitables doit être évalué à 4000 ou 5000 par an. De la sorte, l'équilibre se rétablirait globalement sur le marché, vers la fin des années «soixante», mais avec des loyers plus élevés. La prévision d'un rétablissement rapide de l'équilibre entre la demande globale et l'offre globale n'a cependant pas une valeur générale pour les divers secteurs du marché réellement déterminants. Si l'on considère les catégories de logements existant sur le marché, on constate que la demande supplémentaire de petits logements, liée à l'élévation de l'âge moyen de la population et au besoin d'appartements simples et d'une certaine grandeur pour les familles nombreuses, ainsi qu'au besoin de logements bon marché pour les ménages dont le revenu est insuffisant, demeurent un problème social particulier. En outre, le déséquilibre subsistera entre l'offre et la demande dans certaines régions si la prospérité se maintient d'ici à 1970. Si le mouvement de concentration démographique se poursuit, on n'enregistrera pas d'atténuation de la crise du logement dans les grands centres. En revanche, on notera un rétablissement progressif de l'équilibre dans la périphérie des villes et dans les communes suburbaines (*op. cit.*, pages 32 et 33).

*b. Objectifs des interventions des pouvoirs publics sur le marché locatif*

Après avoir analysé le marché locatif, le rapport de la commission traite dans son second chapitre des objectifs de l'intervention des pouvoirs publics sur ce marché. Il énumère, pour l'ensemble du marché les trois objectifs répondant à la volonté exprimée par le souverain en ce qui concerne le contrôle des loyers et l'encouragement de la construction de logements : la liberté, l'équilibre et la stabilité des loyers (*op. cit.*, page 34).

La nécessité de rétablir un marché libre, équilibré, avec des loyers stables n'est contestée par personne. Mais les opinions divergent sur la question de savoir quant et comment devra se faire ce rétablissement, quelles en sont les conditions et quelle sera la mesure des hausses justifiées.

En cherchant à atteindre ces objectifs, il faut considérer aussi leur relation avec les buts généraux de l'activité économique. C'est pourquoi l'additif constitutionnel que nous proposons s'inspire du souci d'éviter que l'abrogation de certaines mesures du contrôle des prix « n'entraîne de fâcheuses répercussions d'ordre économique et social ».

Le marché est libre quand les fournisseurs de biens et de services et les consommateurs ont libre accès au marché et quand la formation des prix est libre ; le marché libre est donc fondé sur le principe de la concurrence. La liberté du marché signifie économiquement que l'offre, la demande et le prix résultent de leur influence réciproque et tendent à l'équilibre qui peut être considéré comme l'état optimal de l'économie (*op. cit.*, page 34). C'est le souci de prévenir une nouvelle impulsion générale du renchérissement qui s'est opposé jusqu'à maintenant au rétablissement de la liberté du marché locatif. Il serait illusoire de croire que la liberté peut y être rétablie sans qu'il en résulte une nouvelle montée des loyers, à moins que cette mesure n'intervienne en phase de dépression ; même dans ce cas, il serait d'ailleurs probable que les loyers augmenteraient dans une certaine mesure ; mais les problèmes sociaux que cette hausse susciterait seraient plus difficiles à résoudre qu'en phase de prospérité (*op. cit.*, page 40). Si la conjoncture actuelle, extrêmement favorable, peut paraître propice à la réduction du contrôle des prix, il ne faut pas oublier toutefois que les inconnues de l'intégration économique de l'Europe contraignent plus que jamais la Suisse à combattre énergiquement les facteurs d'inflation. Pour faire face aux conséquences d'éventuelles discriminations douanières, elle doit conserver une avance suffisante en matière de concurrence. La tâche de la politique conjoncturelle est difficile : elle doit exercer sur les mécanismes une action de nature à paralyser les automatismes qui se traduisent par des hausses générales des prix. Le maintien du contrôle des loyers peut tout au plus alléger cette tâche (*op. cit.*, page 41).

La commission est d'avis que la liberté du marché, si elle constitue bien l'un des buts de la politique en matière de logements, n'est toutefois pas un

moyen suffisant pour rétablir rapidement l'équilibre (*op. cit.*, page 35). Il est peu probable qu'une suppression totale du contrôle serait automatiquement suivie d'un rétablissement de l'équilibre, même s'il fallait s'attendre à une réduction de la demande (les logements ayant un degré d'occupation insuffisant étant utilisés progressivement) et à un certain soutien de l'offre (le nombre des démolitions diminuant). Il est donc indispensable de maintenir la construction à un niveau qui corresponde quantitativement aux besoins de logement résultant du processus de progression et des modifications de structure et de l'adapter dans la mesure du possible aux besoins, suivant les régions et les catégories.

Le rétablissement de la liberté absolue du marché locatif sera — demain comme aujourd'hui — accompagné de hausses de loyers qui varieront selon les régions et il accroîtra la portée du problème social. Une abolition du contrôle aura des conséquences sociales négatives, pour la simple raison qu'il n'est pas possible d'escamoter simultanément des baisses compensatoires d'autres prix. Les répercussions sociales d'une hausse des loyers des anciens logements ne constituent pas une raison suffisante pour renoncer au rétablissement de la liberté sur le marché locatif, si l'on prend des mesures pour atténuer les rigueurs d'ordre social qui se produiraient pendant la phase de transition. La suppression du contrôle des loyers devrait donc être accompagnée de mesures de ce genre; aux sacrifices financiers imposés jusqu'ici aux propriétaires d'anciens immeubles succéderaient ainsi des sacrifices correspondants de la collectivité sous la forme d'une aide dont le coût serait couvert par les recettes fiscales (*op. cit.*, page 41).

La commission pour la construction de logements propose que les moyens financiers nécessaires soient fournis par les cantons et les communes, éventuellement avec l'aide de la Confédération (*op. cit.*, page 58, chiffre 8). Pour des raisons d'ordre social également, la liberté du marché doit être rétablie de préférence en phase de prospérité parce que c'est alors que ces répercussions négatives seront les moins accusées et qu'elles pourront être corrigées le plus facilement (*op. cit.*, page 41). Plus les efforts qui tendent à accroître l'offre et à augmenter la productivité dans la construction de logements pourront être rapidement renforcés et exercer ainsi une pression relative sur le niveau des loyers, plus on pourra renoncer par étapes aux mesures sociales dans le domaine du logement.

L'équilibre d'un marché est atteint lorsque l'offre et la demande s'équilibrent au prix correspondant au jeu naturel des mécanismes du marché. Cet équilibre n'est cependant qu'un état sur lequel tend le marché. Il est inconcevable comme état durable, l'offre et la demande étant sujettes à des variations constantes. On peut donc dire que le marché tend constamment à l'équilibre, mais sans jamais l'atteindre. Le mécanisme est de nature à assurer une stabilité relative si l'on admet que vendeurs et acheteurs réagissent rapidement à toute augmentation. A maints égards toutefois, le marché loca-

tif ne correspond pas à ce schéma. Si l'on veut éviter que le rétablissement de l'équilibre ne demeure une utopie, il faut l'envisager en termes réalistes. Le marché locatif peut être tenu pour équilibré quand on n'enregistre ni une pénurie, ni une pléthore accentuée de logements. Mais comme en réalité l'offre ne réagit aux perturbations du marché qu'avec un retard d'un à deux ans, on conclut de manière générale, que le marché ne peut fonctionner que si l'on dispose d'une réserve d'appartements vacants de 1 à 2 pour cent. L'équilibre recherché est donc assimilable à une situation impliquant un léger excédent de l'offre (*op. cit.*, page 36) et à laquelle on ne saurait s'attendre dans les grandes villes si la conjoncture devait durer. En République fédérale d'Allemagne en revanche, on recourt au critère de la pénurie de logements. La libération des loyers et la suppression du contingentement des locaux intervient dans des régions pour lesquelles le déficit de logement ne dépasse pas 3 pour cent.

En ce qui concerne la stabilité des loyers, il y a lieu de noter que si le marché est absolument libre, le niveau des loyers dans une économie en expansion ne peut être tant soit peu stabilisé à long terme que si l'accroissement de la demande de logements au prix en vigueur correspond à l'accroissement de l'offre. Ce serait véritablement l'effet d'un grand hasard si ces conditions d'une stabilité des loyers étaient remplies pendant quelques années. L'expérience montre cependant, que l'expansion économique est accompagnée de modifications des structures, ces modifications déclenchant à leur tour des réactions qui sont cependant échelonnées dans le temps. L'économie n'a pas la possibilité de procéder à temps aux ajustements qui seraient nécessaires pour assurer une stabilité absolue des prix. Si l'on considère l'expansion des années d'après-guerre, on doit conclure que l'idéal d'une stabilité absolue des loyers est en marge de toute réalité. En fait, il faut se contenter de réduire autant que possible les augmentations des loyers (*op. cit.*, page 36).

Deux réalités limitent étroitement les mesures visant à freiner la montée des loyers par des moyens spécifiques de la politique en matière de logement. Premièrement, la volonté de rétablir la liberté du marché s'oppose à des interventions directes dans la formation des loyers; secondement, quand le marché est libre, les loyers dépendent fortement de facteurs étrangers au logement (*op. cit.*, page 42). Éviter une nouvelle hausse des loyers suppose une politique conjoncturelle visant à stabiliser le niveau général des prix. La productivité de l'activité dans le bâtiment doit tempérer les hausses des loyers commandés par l'expansion économique (*op. cit.*, pages 43 et 44).

La commission estime exclu que l'influence exercée par l'augmentation des loyers d'anciens logements une fois abolie les mesures de contrôle, provoque dans l'échange d'appartements un mouvement tel qu'il en résulte — en dehors des différences de confort — un fort nivellement de la fraction du revenu que représentent les dépenses pour le loyer.

Après avoir confronté les objectifs avec la situation présente en matière de logements et avec les hypothèses établies au sujet de l'évolution probable du marché locatif, la commission a tiré quelques règles fondamentales dont la politique des pouvoirs publics devrait s'inspirer (*op. cit.*, page 43) :

- Une politique conjoncturelle tendant à assurer une expansion économique qui ne soit pas accompagnée de phénomènes inflationnistes doit créer le fondement d'une normalisation du marché locatif qui implique un minimum d'intervention de l'Etat.
- En phase de grande prospérité, la suppression du contrôle des loyers entraîne moins de perturbations économiques et de conséquences sociales fâcheuses que pendant toute autre période.
- Aux fins d'atténuer les rigueurs d'ordre social, le rétablissement de la liberté du marché doit être accompagné de mesures sociales concertées, comme la mise à disposition de logements appropriés aux besoins de familles dont les revenus sont insuffisants, en particulier pour les personnes âgées et les familles nombreuses.
- La politique conjoncturelle doit trouver les moyens de freiner la progression des loyers par la stabilisation des prix; ainsi, la productivité du bâtiment doit être stimulée pour tempérer les hausses des loyers commandées par l'expansion économique.
- Aux fins de normaliser le marché locatif en le décentralisant, il convient d'ajuster à une politique de l'aménagement du territoire la politique foncière, l'aménagement des moyens de transport et la politique financière.

*c. Mesures propres à rétablir une situation normale sur le marché locatif.  
Programme pour une politique officielle en matière de logement*

Le troisième chapitre du rapport traite d'un système de mesures propres à rétablir, sur le marché du logement, une situation normale et propose un programme de politique officielle en matière de logements (*op. cit.*, page 58), que la commission a adopté par onze voix contre une.

Les conclusions de la commission contenues dans ce chapitre ont été résumées comme il suit par le professeur E. Boehler, son président (préface *op. cit.*, page 5).

1. Pour résoudre le problème de manière optimum, il faut passer des mesures avant tout restrictives d'aujourd'hui à des mesures essentiellement constructives.
2. A cet effet, le rétablissement de la liberté du marché locatif doit être assorti d'initiatives efficaces visant à restaurer l'équilibre de ce marché.
3. Jusqu'à maintenant, les objectifs d'ordre économique et social étaient mêlés; la réalisation des uns et des autres a souffert de cet état de choses. Il convient dès lors de distinguer nettement entre les mesures de ces deux ordres, de faire ce qui est économiquement opportun sur le marché locatif et ce qui est socialement juste sur le plan humain. Cela suppose cependant, que l'Etat doit faire face à ses tâches de politique sociale; jusqu'à maintenant, il en a fait supporter le poids — sans nécessité absolue — aux propriétaires d'immeubles.

Le programme en dix points, proposé par la commission en vue de rétablir une situation normale sur le marché locatif comprend des mesures à court, à moyen et à long terme; leur combinaison devrait permettre une solution optimale des problèmes. La réalisation de ces propositions serait de



nature à rétablir la liberté du marché à la fin des années «soixante» comme aussi l'équilibre, encore qu'au prix d'une légère augmentation des loyers, mais qui serait économiquement supportable. Les ménages dont le revenu est insuffisant pour faire face aux loyers exigés seront mis au bénéfice de mesures appropriées et concertées (*op. cit.*, page 59).

Le programme doit être considéré comme un tout, en ce sens que ses divers points ne peuvent constituer des recommandations en matière de politique du logement que s'ils demeurent inscrits dans le contexte général. Les mesures qui visent à mettre fin aux réglementations qui subsistent et celles qui tendent à stimuler la construction de logements doivent être prises simultanément. De surcroît, les points du programme sont liés à la condition que la politique conjoncturelle atteigne ses objectifs. Le programme devrait être examiné à nouveau et ajusté si la réalité ultérieure devait différer radicalement des prévisions formulées quant à l'évolution de l'économie (*op. cit.*, pages 58 et 59).

Les directives qui présentent un intérêt particulier dans les limites de ce message et qui se rapportent à la suppression d'une économie dirigée sont formulées comme suit dans les trois premiers points du programme (*op. cit.*, page 58) :

1. Dès le début de 1965, le contrôle des loyers doit être remplacé partout par le régime de la surveillance, sauf dans les villes de Zurich, de Bâle, de Genève, de Berne et de Lausanne et leurs communes suburbaines où le contrôle est encore appliqué. Cependant, le régime de la surveillance sera introduit progressivement, au plus tard à la fin de 1966, dans les communes qui font l'objet de l'exception ci-dessus. Il n'y a pas lieu de craindre que la hausse des loyers qui suivra la suppression du contrôle entraîne, de manière générale, des perturbations économiques préjudiciables aux objectifs de la politique conjoncturelle; on peut admettre que les mesures de politique sociale qui sont proposées corrigeront les éventuelles rigueurs d'ordre social pouvant découler du renchérissement des loyers.
2. L'exécution des mesures préconisées ci-après aux fins de stimuler la construction de logements à caractère social doit être poussée de telle sorte que le marché locatif évolue selon les hypothèses que nous avons formulées et que le régime de la surveillance des loyers puisse être entièrement supprimé à la fin des années «soixante». En conséquence, dans le secteur du logement, ce régime doit être reconduit jusqu'à la fin de 1969 seulement.
3. De 1965 à 1969, l'assouplissement du régime de la surveillance des loyers et du contrôle sera poursuivi conformément aux dispositions en vigueur, en particulier en transférant certaines communes et catégories de logements du contrôle au régime de la surveillance, ou en libérant certaines communes et catégories de logements du régime de la surveillance. Il conviendra de tenir compte, lors de la fixation des loyers des logements encore soumis au contrôle, des augmentations des loyers des logements assujettis au régime de la surveillance. De cette manière, les hausses déclenchées par le rétablissement de la liberté sur le marché pourront être étalées sur un certain nombre d'années, ce qui permettra d'atténuer dans une certaine mesure la montée générale des prix. Dans les régions soumises au régime de la surveillance, les dispositions qui régissent la protection des locataires contre les résiliations arbitraires des baux à loyer doivent être adaptées à celles qui sont en vigueur sous le système du contrôle.

La commission pour la construction de logements admet que les conditions fixées par l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (assouplissement graduel des mesures en tant que cela peut se faire sans trouble pour l'économie ni conséquences d'ordre social trop rigoureuses) pourront être considérées comme remplies lorsque les mesures proposées en vue de normaliser le marché locatif seront mises à exécution (*op. cit.*, page 58):

Elle propose en conséquence que la politique du logement que pratiqueront les pouvoirs publics au cours de ces prochaines années obéisse aux règles que nous avons énumérées ci-dessus. La forme donnée à la réduction graduelle du contrôle des loyers doit empêcher l'augmentation excessive des loyers que ne manquerait pas de provoquer la suppression hâtive de la réglementation. Elle doit permettre d'autre part qu'un niveau des loyers s'accorde avec les conditions du marché libre soit rétabli dans un avenir pas trop éloigné.

La commission recommande aussi d'encourager de manière efficace et durable la construction de logements. Le programme prévoit que l'aide fédérale à la construction de logements à caractère social sera intensifiée et doublée de 1965 à 1969, en vue de rétablir un équilibre général du marché. La nouvelle aide fédérale doit promouvoir la construction d'appartements destinés aux personnes âgées et de logements pour familles nombreuses. A cet effet, les appartements de deux pièces et les maisons individuelles doivent bénéficier à titre général, et non plus exceptionnellement, des avantages offerts jusqu'ici par les campagnes tendant à abaisser le coût de la construction. Il conviendrait en outre d'encourager la construction d'appartements d'une pièce et de ceux qui sont destinés à devenir la propriété des occupants, exclus jusqu'ici de cette aide. Il serait opportun de stimuler aussi par d'autres moyens la construction de logements à caractère social en prévoyant par exemple une garantie fédérale pour les hypothèques de rang inférieur. Pour prévenir un recul de la construction de logements en phase de forte contraction du marché de l'argent et des capitaux, la Confédération pourrait envisager l'octroi de prêts qui ne devraient alors pas être limités à la construction de logements à caractère social.

Il est recommandé d'instituer un système de versement d'allocations aux ménages dont le revenu est insuffisant, lorsque la liberté intégrale du marché locatif sera rétablie, si, d'ici là, il ne devait pas y avoir un nombre suffisant de logements à loyer modéré sur le marché. De plus, l'accent doit être mis sur la nécessité de recourir à toutes les possibilités de rationalisation qui s'offrent dans la construction de logements, de telle sorte que les économies ainsi réalisées permettent d'abaisser le plus possible les loyers des nouveaux logements. Enfin la politique foncière, la politique financière, la politique en matière de transports et la politique de l'habitation doivent

tendre à une décentralisation comportant des points de cristallisation (*op. cit.*, page 59).

## 6. Maintien et abolition progressive des dispositions relatives aux loyers

*a. Le programme établi par la commission pour la construction de logements* en vue de normaliser la situation sur le marché locatif vise à coordonner dans le temps les mesures à prendre pour démobiliser l'économie dirigée avec celles qui doivent favoriser la construction de logements. Nous considérons ce programme comme une tentative digne d'être entreprise pour rétablir peu à peu la liberté du marché locatif tout en conservant un certain équilibre dans l'ensemble de ce marché, malgré un niveau plus élevé, mais économiquement supportable des loyers.

Le rapport de la commission et le programme qu'elle a mis sur pied constituent d'ailleurs un développement, une mise au point — motivée de manière détaillée à la suite d'un examen approfondi de l'ensemble des questions — d'une idée que nous avons déjà exprimée dans de précédents messages. Nous avons en effet relevé, dans nos messages du 8 mai 1956 concernant l'application du contrôle des prix (FF 1956, I, 1051) et du 25 août 1959 sur le maintien du contrôle des prix (FF 1959, II, 482 s), la corrélation qui existe entre une abolition progressive du contrôle des loyers et l'encouragement de la construction de logements. Nous signalions alors qu'il convenait d'encourager la construction de logements à loyers accessibles et qu'il y avait là « une solution constructive, orientée vers l'avenir, au lieu de la méthode purement conservatrice et liée au passé du contrôle des loyers ». Dans notre message du 28 juin 1957 concernant les mesures destinées à encourager la construction de logements économiques (FF 1957, II, 132), nous exprimions la même idée de la manière suivante :

Il semble bien en effet que pour normaliser le marché du logement il faille, d'une part, augmenter par tous les moyens l'offre d'appartements à bon marché en stimulant et en encourageant systématiquement la construction de tels appartements et, d'autre part, assouplir progressivement le contrôle des loyers. L'on agirait ainsi sur l'une et l'autre cause de la tension du marché.

Le « programme d'une politique du logement », recommandé, nous l'avons vu, par onze voix contre une par la commission pour la construction de logements, a été adopté à l'unanimité par la commission fédérale du contrôle des prix. En 1959, cette dernière a même été plus loin, puisqu'elle recommandait le remplacement général et sans exception du contrôle des loyers par le système de la surveillance (message du 25 août 1959 sur le maintien du contrôle des prix, FF 1959, II, 480 et 482).

Vu les rapports étroits existant entre la démobilisation de l'économie dirigée dans le secteur des loyers et l'encouragement de la construction de logements, nous aurions préféré vous présenter les deux aspects de notre conception d'ensemble dans un seul message. Malheureusement, la traduc-

tion, l'impression et la publication du rapport sur «Le marché locatif et la politique en matière de logements» ont subi des retards. Ce rapport devra être présenté aux cantons avant la mise au point du message sur l'encouragement de la construction de logements, et il faudra leur laisser le temps voulu pour faire connaître leur opinion à son sujet, de sorte que le message en question ne pourra vous être adressé que dans le courant de l'été. D'un autre côté, il nous est impossible de tarder plus longtemps à vous proposer de reconduire l'additif constitutionnel sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, parce que la validité de l'additif actuel expire à la fin de l'année en cours. Cela signifie que l'arrêté fédéral qui le remplacera devra être voté par les chambres au plus tard lors de leur session d'automne et soumis à l'approbation du peuple et des cantons encore avant la fin de l'année. Nous regrettons donc de devoir présenter dans deux messages séparés ces deux aspects de notre conception d'ensemble, de telle façon qu'ils devront faire l'objet des délibérations des chambres avec un certain décalage. Afin de limiter les inconvénients de cette façon de procéder, nous vous donnerons aujourd'hui déjà connaissance, dans leurs grandes lignes, des mesures prévues pour encourager la construction de logements à caractère social, telles que nous vous les proposerons ultérieurement. De toute manière, vous recevrez ce second message assez tôt pour que vous puissiez vous prononcer, lors de la session d'automne, sur le maintien temporaire de mesures en matière de contrôle des prix en connaissant nos propositions concrètes dans le domaine de la construction d'appartements.

*b. Encouragement de la construction de logements.* — Dans le message que nous vous présenterons dans le courant de l'été, nous vous proposerons pour l'essentiel — abstraction faite des dispositions à prendre à longue échéance selon le programme de la commission — un encouragement suivi de la construction de logements selon les lignes générales ci-après :

- Pour donner son plein effet au privilège prévu en matière de construction de logements au titre des mesures de politique conjoncturelle, il conviendra d'empêcher qu'il ne se produise une lacune entre la campagne actuelle et celle qui lui fera suite en matière d'encouragement à la construction de logements à caractère social.
- La construction de logements à caractère social sera encouragée sur une plus grande échelle. Il y aura un abaissement plus marqué des loyers, en particulier dans le cas des logements pour personnes âgées ou familles nombreuses.
- Pour stimuler davantage la construction de logements à caractère social, il est prévu d'instaurer un système de caution pour les hypothèques de rang inférieur.
- Si l'argent et les capitaux devaient se raréfier sur le marché, la Confédération assurerait, dans les limites compatibles avec la politique con-

joncturelle, le financement de la construction de logements de toute espèce — et non seulement de logements à caractère social — en mettant des ressources à la disposition des établissements de crédit hypothécaire.

Les travaux de la commission pour la construction de logements ont été menés à chef encore avant que nous entamions les préparatifs en vue des deux arrêtés fédéraux urgents sur les mesures de politique conjoncturelle, entre-temps entrés en vigueur. Les mesures proposées par la commission constituent cependant, notamment pour ce qui est de l'encouragement de la construction de logements, un programme qui s'étend jusqu'à la fin des années «soixante». C'est dire que l'arrêté fédéral que nous devons vous proposer aura lui aussi une assez longue validité. Il va cependant de soi que nous ne mettrons pas sur pied un projet qui soit contraire aux dispositions des deux arrêtés fédéraux urgents sur les mesures de politique conjoncturelle, pendant le reste de leur validité. Ce profit répondra, au contraire, à notre conception de la lutte contre l'inflation. Notons que les deux arrêtés fédéraux urgents accordent une place spéciale à la construction des logements en général et des logements à caractère social en particulier.

*c. Abolition graduelle des prescriptions relatives aux loyers.* — Nous fondant sur les données disponibles — avis des cantons et des associations économiques, renseignements sur les efforts faits à l'étranger, expériences faites en Suisse, rapport «Le marché locatif et la politique en matière de logements» — nous vous proposons de suivre les recommandations de la commission pour la construction de logements en rédigeant le nouvel arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix.

Le «programme d'une politique du logement» (voir plus haut ou p. 58 du rapport de la commission) propose de remplacer entièrement le contrôle des loyers par la surveillance des loyers, et cela au plus tard jusqu'à la fin de 1966 pour ce qui est des grandes villes comme Zurich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne ainsi que de leurs agglomérations dans lesquelles subsiste encore le contrôle, et dès le début de 1965 pour les autres communes encore soumises au contrôle. Cet échelonnement devrait permettre de retarder de deux ans, c'est-à-dire jusqu'à la mise en train des mesures destinées à encourager la construction de logements à caractère social, le passage au système moins rigide de la surveillance pour les points névralgiques que constituent les grands centres urbains. Chercher à éviter le risque d'une montée trop brutale des loyers est d'ailleurs conforme au but des mesures prévues pour atténuer la surchauffe de notre économie.

S'exprimant sur l'assouplissement des prescriptions relatives aux loyers, la commission propose pour l'essentiel de remplacer au plus tôt le contrôle par la surveillance. Cette proposition va moins loin que ce que nous

vous recommandions dans notre message du 25 août 1959 sur le maintien du contrôle des prix (FF 1959, II, 480 s) en nous fondant sur les recommandations faites alors par la commission fédérale du contrôle des prix. En sus de la libération des loyers selon les catégories de choses louées, les régions ou les localités, nous proposons le remplacement uniforme et intégral du contrôle par la surveillance sur tout le territoire de la Confédération.

Actuellement, le contrôle des loyers ne s'étend plus qu'à 422 communes. Il s'agit avant tout de centres urbains et industriels. Dans ces régions névralgiques, un assouplissement n'entre en ligne de compte, jusqu'au moment du passage généralisé à la surveillance des loyers, que sous la forme d'autorisations générales de hausse. Les expériences faites depuis 1950 ont cependant montré que ces autorisations générales ne parviennent pas à réduire l'écart existant entre les loyers des anciens et ceux des nouveaux logements et font même naître le danger d'un accroissement de cet écart. Le rétablissement d'une procédure individuelle dans le sens du principe précédemment admis de la couverture des charges est impensable pour des motifs d'ordre administratif. La surveillance des loyers, en tant que système plus libéral, permet une adaptation souple des loyers, tenant compte, selon notre tradition, des besoins individuels. Elle permet donc d'escompter qu'il sera tenu compte des particularités de chaque cas et des différences locales dans le niveau des loyers. Et surtout, il ne sera plus nécessaire d'autoriser des hausses générales, ce qui permettra d'éviter les effets stimulants que ces autorisations exercent sur les prix. Les hausses se répartiront mieux dans le temps et dans l'espace, sans qu'il en résulte une inquiétude dans l'opinion publique.

Nous savons bien que les avis sont divisés sur le point de savoir si le nouveau régime de la surveillance des loyers, créé par le droit en vigueur, a donné satisfaction.

Quelques autorités cantonales et associations économiques qui se prononcent en faveur d'une suppression du contrôle des loyers, se fondent sur le très faible nombre d'oppositions présentées par des locataires contre des hausses et en concluent que les majorations auxquelles ont procédé les propriétaires sont en général restées équitables et ont été considérées comme parfaitement supportables par les locataires comparativement aux taux beaucoup plus élevés pratiqués dans les constructions neuves. La plupart des organes cantonaux chargés de l'application des mesures et des partisans de la réglementation des loyers considèrent en revanche que la principale raison de l'usage peu fréquent du droit d'opposition réside dans la limitation à la fin de 1964 des mesures prises au sujet des loyers et de la protection contre les résiliations ainsi que dans l'incertitude des locataires en ce qui concerne leur sort après cette date. Le faible nombre des oppositions ne permettrait donc pas, selon cette argumentation, de conclure à un fonctionnement satisfaisant de la surveillance. Ceux qui pensent ainsi considèrent surtout les expériences faites lors de l'institution de la surveillance pour les

locaux commerciaux. Les loyers de ces locaux ont en effet souvent été majorés à l'époque de façon très massive. Il s'agissait cependant presque sans exception de hausses qui auraient également dû être accordées sur demande si le contrôle des loyers avait été maintenu.

Puisque les locaux commerciaux sont de toute manière déjà soumis au régime de la surveillance dans toute la Suisse, ce régime ne peut plus être étendu à de nouvelles localités qu'en ce qui concerne les logements. Pour ce qui est de ces derniers, le nouveau régime a, dans l'ensemble, donné satisfaction, selon les rapports des organes cantonaux d'exécution. Il assure une protection suffisante contre une hausse excessive des loyers. Cela ressort d'ailleurs des enquêtes faites, en relation avec le calcul de l'indice des loyers, au sujet des hausses subies par les loyers des logements.

De mai 1962 à mai 1963, les loyers des logements construits avant 1940 ont augmenté dans la mesure suivante:

a. Dans les villes soumises au contrôle des loyers:

|                             |      |                       |      |
|-----------------------------|------|-----------------------|------|
| Aarau . . . . .             | 2,3% | Lausanne . . . . .    | 0,8% |
| Baden . . . . .             | 2,0% | Liestal . . . . .     | 2,6% |
| Bâle . . . . .              | 2,0% | Le Locle . . . . .    | 0,6% |
| Bellinzone . . . . .        | 3,2% | Lugano . . . . .      | 2,4% |
| Berne . . . . .             | 0,8% | Olten . . . . .       | 2,0% |
| Bienne . . . . .            | 2,4% | Saint-Gall . . . . .  | 3,6% |
| La Chaux-de-Fonds . . . . . | 2,5% | Schaffhouse . . . . . | 6,3% |
| Coire . . . . .             | 3,0% | Sion . . . . .        | 5,9% |
| Frauenfeld . . . . .        | 2,7% | Vevey . . . . .       | 1,7% |
| Genève . . . . .            | 4,9% | Winterthour . . . . . | 2,5% |
| Herisau . . . . .           | 2,6% | Zurich . . . . .      | 1,5% |

b. Dans les villes soumises à la surveillance des loyers:

|                      |      |                       |      |
|----------------------|------|-----------------------|------|
| Arbon . . . . .      | 3,0% | Porrentruy . . . . .  | 3,8% |
| Glaris . . . . .     | 3,7% | Rorschach . . . . .   | 3,6% |
| Horgen . . . . .     | 2,7% | Saint-Imier . . . . . | 0,9% |
| Langenthal . . . . . | 5,6% | Uster . . . . .       | 5,5% |
| Lucerne . . . . .    | 2,6% | Wädenswil . . . . .   | 2,6% |

A en juger selon ces pour-cent, les hausses moyennes ont été à peu près les mêmes sous le régime de la surveillance que sous celui du contrôle et n'ont nullement dépassé les normes de ce qui peut être considéré comme acceptable.

Le résultat de l'enquête intermédiaire de novembre 1963 montre même que la hausse des prix est restée sensiblement inférieure dans les communes soumises à la surveillance comparativement à ce qu'elle a été dans les communes soumises au contrôle.

Hausse moyenne des loyers de mai 1963 à novembre 1963 pour ce qui est des logements construits avant 1940 :

|  |       |
|--|-------|
| Villes soumises au contrôle des loyers . . . . .       | 4,5 % |
| dont grandes villes . . . . .                          | 4,6 % |
| Villes soumises à la surveillance des loyers . . . . . | 2,5 % |

Le fait qu'un nombre relativement faible de logements ont fait l'objet d'une hausse de loyer dans les villes soumises à la surveillance confirme cette tendance.

Sur l'ensemble des logements compris dans l'enquête, en effet, 59,9 pour cent ont subi une hausse dans les villes soumises au contrôle (sans Winterthur), alors que 32,7 pour cent seulement ont subi une hausse dans les villes soumises à la surveillance (sans Horgen, Uster et Wädenswil).

Les expériences faites confirment, à nos yeux, que le système de la surveillance offre aux locataires une protection suffisante contre des exigences excessives, notamment depuis qu'il a été amélioré par l'arrêté du Conseil fédéral du 18 mai 1963 modifiant l'ordonnance qui concerne les loyers et la limitation du droit de résiliation. Cela provient tout d'abord de ce que le bailleur doit communiquer les hausses à ses locataires au moyen d'une formule officielle. Le texte des prescriptions légales, imprimé au dos de cette formule, permet au bailleur aussi bien qu'au locataire de connaître à fond leurs droits et leurs devoirs. De plus, le bailleur doit annoncer au service compétent au moyen d'un double de cette formule toute hausse qui dépasse de plus de 5 pour cent le loyer autorisé le 15 avril 1962. Si le locataire entend ne pas accepter une hausse qui doit être annoncée, il peut y faire opposition. Ce faisant, il met en marche une procédure de conciliation par devant l'autorité, procédure aboutissant, le cas échéant, à la fixation officielle du loyer. Les loyers manifestement excessifs peuvent aussi être abaissés d'office, sans opposition du locataire. L'annonce obligatoire telle qu'elle est prescrite facilite la découverte des cas dans lesquels une telle intervention est indiquée. Afin de garantir un libre usage du droit de faire opposition, la surveillance des loyers est liée dans tous les cas avec une protection contre les résiliations.

Il y a lieu de s'attendre que cet aménagement du système d'annonce, combiné avec l'extension de la surveillance des loyers, assurera jusqu'à la fin de 1969 un meilleur fonctionnement de l'annonce des hausses et des oppositions. Les expériences faites jusqu'au renouvellement des arrêtés d'application montreront si d'autres modifications s'imposent peut-être.

Ces expériences faites en matière de surveillance amèneront peut-être certains à penser qu'il serait indiqué d'instaurer tout de suite et partout ce système, ainsi que nous le proposons encore dans notre message du 25 août 1959. Il y aurait là une simplification qui mettrait fin à la coexistence de deux systèmes, peu propice à la sécurité du droit. On ne peut cependant pas prévoir sûrement les effets que pourrait déployer la surveillance dans les



conditions propres aux grandes villes, de sorte qu'il sied de faire preuve de prudence. La question doit d'ailleurs être examinée en corrélation avec le programme proposé par la commission pour la construction de logements. Sous cet angle, le maintien temporaire du contrôle des loyers dans les cinq plus grandes villes et leurs agglomérations peut être motivé par le fait que le passage au régime de la surveillance dans ces centres névralgiques doit être synchronisé avec les mesures destinées à encourager la construction de logements, c'est-à-dire différé de deux ans, jusqu'à ce que ces mesures aient pu être mises en train.

Quant au reste, nous vous proposons de proroger les arrêtés d'application jusqu'à la fin de 1965. Des mesures d'assouplissement pourront encore être décrétées en vertu de ces arrêtés. Nous pensons avant tout à des autorisations générales de hausse là où subsiste le contrôle des loyers et à des libérations par localités ou par catégories de choses louées là où fonctionne le régime de la surveillance. Un passage plus rapide au système de la surveillance dans les grandes villes serait concevable si les circonstances devaient le permettre. Les attributions prévues dans l'actuel arrêté d'application en vue d'un assouplissement progressif devraient être reprises, pour l'essentiel, dans l'arrêté qui lui succédera.

## 7. Faut-il resoumettre au contrôle les loyers des immeubles neufs ?

L'arrêté fédéral du 10 juin 1953, instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit, a libéré du contrôle, le 1<sup>er</sup> janvier 1954, les nouvelles constructions prêtes à être occupées après le 31 décembre 1946. Cette libération était motivée par le fait que le rendement brut de 6,8 pour cent, qui, selon les recommandations de la Commission fédérale de contrôle des prix, devait servir de base au calcul des loyers des nouveaux logements pour encourager la construction de logements, ne pouvait être que rarement atteint. L'intervention des autorités dans la fixation des loyers avait ainsi plutôt pour effet de maintenir les loyers à un niveau élevé.

Lors des délibérations relatives à l'arrêté fédéral d'exécution en vigueur et depuis, on a réclamé de divers côtés et de façon répétée le rétablissement des dispositions sur les loyers pour les nouvelles constructions.

Les postulats Debétaz et Sollberger, acceptés par le Conseil national le 21 mars 1963, tendent aux mêmes fins.

Etant donné le mandat formel contenu dans l'additif constitutionnel — assouplissement graduel du contrôle — il ne pouvait être donné suite à cette demande. Répondant au questionnaire du département de l'économie publique du 19 décembre 1962, quatre cantons (Lucerne, Fribourg, Vaud et Genève) et une série d'associations se sont exprimées en faveur du rétablissement d'un contrôle ou d'une surveillance des loyers pour les immeubles neufs.

Cette demande suscite les considérations que voici :

La hausse des loyers, pour les immeubles en construction ou qui seraient construits plus tard, ne peut pas être empêchée, aussi longtemps qu'il est impossible d'arrêter le renchérissement des frais de construction et la montée des prix du sol. Limiter la libre fixation des loyers d'immeubles à construire signifierait entraver sérieusement la construction. Si l'on voulait envisager un rétablissement du contrôle pour les immeubles neufs, il faudrait donc, en tout cas, faire une exception pour les immeubles en construction où à construire plus tard. L'accroissement de l'écart des loyers par rapport à ces constructions ne pourrait ainsi pas être évité.

Vu les fins auxquelles tend une politique d'assouplissement du contrôle, le rétablissement des dispositions applicables aux immeubles construits après 1947 représenterait un recul considérable. Les expériences faites avec la réduction du contrôle des loyers pour les immeubles d'avant-guerre montrent combien il est difficile de supprimer la protection instituée à un moment donné pour une catégorie de locataires. Si le cercle des locataires privilégiés s'étend, l'assouplissement des mesures deviendra plus difficile.

Les partisans et les adversaires d'une intervention de l'Etat dans le domaine des loyers s'accordent à reconnaître que la politique des pouvoirs publics doit avoir pour fin dernière le rétablissement d'un marché libre du logement, caractérisé par des loyers qui diffèrent uniquement d'après la valeur d'usage des logements. On reconnaît aussi que, si le marché est libre et la situation normale, les loyers de tous les appartements s'alignent en fonction de ceux des constructions nouvelles. Il ne faudrait s'attendre à une autre évolution qu'en cas de conditions économiques tout à fait imprévisibles. Le rétablissement d'un contrôle pour les immeubles neufs ne devrait donc pas tendre à freiner une évolution des loyers obéissant aux lois du marché. Il devrait se borner à empêcher les abus manifestes. Même si l'Etat intervenait dans la fixation des loyers, il faudrait donc admettre comme base de calcul au fur et à mesure les charges que doivent et devront supporter les propriétaires dans le présent et l'avenir. Il serait en tout cas inadmissible de se fonder sur une valeur du passé, ainsi qu'on l'a fait pour les immeubles d'avant-guerre, pour calculer le capital devant porter intérêt et être amorti. S'il y a un écart extrêmement grand entre les loyers des anciens logements et ceux des nouveaux logements, c'est précisément parce que la valeur reconnue déterminante pour les immeubles d'avant-guerre est celle qu'ils avaient en 1939.

Empêcher une telle adaptation des loyers — on pourrait théoriquement envisager ici un blocage — signifierait simplement contenir une poussée qui devra un jour se produire librement. Il faut donc se demander sérieusement s'il est normal de retarder une adaptation et de la repousser à une époque future dont les conditions économiques sont encore tout à fait incertaines. Si l'on ne veut pas empêcher cette adaptation reconnue nécessaire, force est

d'admettre que le rétablissement du contrôle des loyers pour les immeubles neufs serait une mesure déraisonnable.

L'adoption de dispositions applicables aux loyers dans les immeubles neufs stimulerait plutôt la montée des prix. La discussion publique de la question exercerait déjà cet effet stimulant. De nombreux propriétaires, surtout parmi ceux pour qui une augmentation du rendement est une nécessité, seraient en effet sûrement tentés de s'assurer une bonne position de base pour le jour de l'adoption de prescriptions par l'Etat. Si de telles prescriptions étaient adoptées pour les immeubles en question, il faudrait établir des directives sur la manière de fixer les loyers au cours de la procédure officielle, en cas de contestations. Comme l'enseignent les expériences des années 1940 à 1950, de pareilles directives sont de nature à éveiller des appétits et à ouvrir la voie à des accroissements du rendement. Les expériences faites durant cette période incitent à penser que nombre de propriétaires d'immeubles neufs chercheraient à profiter le plus possible des possibilités de hausse offertes par les critères applicables à la fixation des loyers. Ce danger est d'autant plus grand que les loyers élevés, sanctionnés par l'autorité, peuvent être demandés plus facilement et favorisent la vente des immeubles à bon prix. L'intervention des pouvoirs publics, au lieu de freiner la montée des prix, aurait ainsi plutôt pour effet de maintenir les prix élevés et même de pousser à la hausse.

Pour obtenir l'équilibre désiré aussi rapidement que possible, il importe avant tout de susciter une offre suffisante de logements. Des mesures devront donc être envisagées pour encourager la construction de logements. C'est pourquoi, en proposant des mesures pour réduire la surchauffe économique, nous avons prévu un régime privilégié pour cette construction (message, page 29). Or le rétablissement de dispositions sur les loyers des nouveaux logements exercerait un effet paralysant dans ce domaine, même si une exception était faite pour les immeubles pas encore construits. Comme les immeubles pour lesquels des mesures seraient rétablies seraient précisément ceux pour lesquels, en raison d'un coût de construction encore modeste, les loyers ne sont pas vraiment exorbitants, l'idée se répandrait probablement dans de larges milieux que les partisans d'une intervention des pouvoirs publics dans le domaine des loyers pourraient bien, un jour ou l'autre, réclamer une extension des prescriptions aux constructions coûteuses de ces dernières années et que le Conseil fédéral donnerait suite à cette demande. Ces craintes décourageraient fortement ceux qui seraient disposés à investir des capitaux dans la construction d'un immeuble. Et les assurances données par les pouvoirs publics, concernant leur volonté de rétablir le plus tôt possible l'entière liberté du marché, ne seraient en l'occurrence pas d'un grand effet.

Il faut aussi considérer que l'appareil administratif des cantons et de la Confédération a été fortement réduit dans ce domaine au cours des dernières années, de sorte qu'il ne serait pas en mesure d'exécuter le travail qu'exige-

rait la surveillance ou le contrôle des loyers des nouveaux logements. Les organes d'exécution seraient d'autant plus débordés qu'il y aurait de nouveau ces interminables discussions concernant la valeur du terrain, la valeur en cas de démolition, les frais de construction admis dans la branche, les frais de construction dits « administratifs », les suppléments à admettre comme gain, la prime pour risques, le taux de rendement brut, etc. Tout cela exigerait forcément de longues et coûteuses expertises, contre-expertises et sur-expertises. Etant donné la peine qu'on a actuellement à engager du personnel, le rétablissement d'un appareil administratif ne paraît guère possible. Pour ces raisons, nous avons renoncé à proposer le rétablissement de dispositions applicables aux nouvelles constructions.

### 8. La limitation du droit de résiliation

Les immeubles pour lesquels il existe un contrôle des loyers et ceux pour lesquels on a institué une surveillance des loyers sont soumis à des régimes sensiblement différents en ce qui concerne la limitation du droit de résiliation. La différence se rapporte à la compétence de légiférer, à la délimitation du cercle des immeubles entrant en considération dans l'un ou l'autre cas et à la formation détaillée des prescriptions en vigueur. Là où il y a contrôle des loyers, les gouvernements cantonaux décident si et dans quelle mesure les dispositions édictées par le Conseil fédéral au sujet de la limitation du droit de résiliation sont applicables. Pour les régions et catégories d'immeubles où existe le régime de la surveillance des loyers, il y a, en revanche, des dispositions que le Conseil fédéral a lui-même mises en vigueur.

Le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation n'ont pas été considérés dès l'origine comme formant un tout. Ainsi, le contrôle des loyers, instauré immédiatement après la dévaluation du franc (ordonnance I du département de l'économie publique du 27 septembre 1936 sur les mesures extraordinaires concernant le coût de la vie) n'a jamais été complété par des dispositions limitant le droit de résiliation. Au début de la seconde guerre mondiale, on s'est également contenté, pour commencer, d'instituer un contrôle des loyers (ordonnance I du département de l'économie publique du 2 septembre 1939 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché). La base juridique d'une limitation du droit de résiliation n'a été créée que deux ans plus tard, par l'arrêté du Conseil fédéral du 15 octobre 1941 instituant des mesures contre la pénurie de logements. A cette époque encore, on n'avait pas fait suffisamment d'expériences pour reconnaître que la limitation du droit de résiliation est une nécessité si les dispositions concernant les loyers doivent être efficaces. Cette limitation n'était ainsi conçue que comme une mesure imposée par le manque de logements. Aussi n'était-elle déclarée applicable qu'aux logements créés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral, c'est-à-dire, avant le 20 octobre 1941. L'arrêté du Conseil fédéral du 8 février 1946 modifiant et

complétant celui qui institue des mesures contre la pénurie des logements prévoyait que la limitation du droit de résiliation ne s'appliquerait pas aux immeubles appartenant à la Confédération, aux cantons, aux districts ou aux communes. Ces cas spéciaux mis à part, la limitation du droit de résiliation est en vigueur pour tous les logements dont les loyers sont soumis au contrôle dans 383 des 422 communes qui conservent encore le contrôle des loyers. Les 39 autres communes se répartissent entre les cantons de Berne (20), Bâle-Campagne (1), Thurgovie (3) et Neuchâtel (15).

Partout où la limitation du droit de résiliation a été instaurée pour des logements dont les loyers sont soumis au contrôle, la résiliation dénoncée valablement par le bailleur, selon le code des obligations, peut être déclarée nulle, à la demande du locataire, si elle paraît injustifiée d'après les circonstances. Le locataire doit présenter sa demande à l'autorité au plus tard dans les dix jours qui suivent la notification de la résiliation. L'ordonnance du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation indique, pour certains faits fréquents, s'il s'agit d'une résiliation à considérer comme justifiée ou non. Pour les autres cas, elle laisse à l'autorité le soin de décider, après avoir pesé les intérêts en présence. Si la résiliation est déclarée injustifiée, le bail est réputé renouvelé pour un temps indéterminé, sauf convention contraire entre parties.

Le fait que l'offre de logements se raréfiait de plus en plus et qu'il était toujours plus difficile pour les locataires de trouver un nouveau logement en cas de résiliation, montra toujours plus clairement qu'il n'était pas possible de soumettre les loyers à des dispositions judicieuses si l'on ne limitait pas en même temps, dans une certaine mesure, le droit de résiliation. Si le locataire n'est pas protégé contre la résiliation, il doit souvent, par crainte d'une résiliation, renoncer à user des moyens de protection que le contrôle des loyers offre contre les hausses injustifiées. Quant aux autorités, elles doivent parfois renoncer à faire respecter les dispositions sur le contrôle des loyers pour ne pas mettre en péril la continuation du bail.

Pour prévenir ces inconvénients, on a prévu d'emblée que la surveillance des loyers serait nécessairement assortie d'une limitation du droit de résiliation. La surveillance des loyers ne peut fonctionner de manière satisfaisante que si le bailleur ne peut rendre illusoire le droit d'opposition du locataire en dénonçant le bail. C'est pourquoi les dispositions sur la limitation du droit de résiliation s'appliquent à tous les immeubles dont les loyers sont soumis à la surveillance. Une restriction de la protection contre les résiliations a cependant été prévue dès le début, en ce sens que les conditions dans lesquelles le locataire peut s'opposer à la résiliation sont beaucoup plus étroitement circonscrites dans les cas de surveillance des loyers que dans ceux de contrôle. Selon la conception primitive, une résiliation n'aurait dû être déclarée nulle que s'il apparaissait vraisemblable qu'on l'a prononcée afin

de pouvoir louer la chose à un loyer plus élevé après s'être défait d'un locataire importun enclin à faire usage de son droit de s'opposer à la hausse (art. 63 de l'ordonnance du 11 avril 1941 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation). Les dispositions alors en vigueur ne prévoyaient aucune possibilité d'attaquer une résiliation pour d'autres motifs lorsqu'il s'agissait d'immeubles dont les loyers étaient soumis à la surveillance. Par la suite, quelques cantons ont cependant déclaré nulles des résiliations notifiées dans des cas où le bailleur ne cherchait aucunement à empêcher le locataire de faire opposition à une hausse, comme prévu à l'article 63 susmentionné. Ils subordonnaient simplement la résiliation à l'existence d'un de ces motifs concrets prévus par l'article 35 de l'ordonnance du 11 avril 1961, lorsqu'il s'agit d'immeubles dont les loyers sont soumis au contrôle. Sous le régime de la surveillance, la protection contre les résiliations est ainsi redevenue celle qui vaut sous le régime du contrôle. Statuant sur un recours pour arbitraire, le Tribunal fédéral a reconnu qu'une telle interprétation était défendable et l'a ainsi admise (ATF 88, I, 207 s). Aussi la commission fédérale pour la construction de logements a-t-elle proposé, pour le régime futur, de décider que les locataires de choses qui, en raison de la région où elles se trouvent ou de la catégorie à laquelle elles appartiennent, sont soumis au régime de la surveillance bénéficient de la même protection que les locataires de logements soumis au contrôle, conformément à ce qu'a décidé le Tribunal fédéral (*op. cit.*, page 58, chiffre 3 *in fine*). La commission du contrôle des prix s'est ralliée sur toute la ligne, donc sur ce point aussi, aux propositions de la commission pour la construction de logements.

On est, certes, en droit d'admettre que la surveillance des loyers a exercé des effets prophylactiques qu'il ne faut pas sous-estimer. Il est indéniable cependant qu'elle n'est pas parvenue à s'introduire comme on l'avait espéré. La principale raison de cet état de choses réside non pas dans ce que la protection juridique des locataires aurait laissé à désirer en elle-même, mais uniquement dans le fait que cette protection est limitée dans le temps, jusqu'à la fin de 1964.

Les locataires de logements, et encore plus les preneurs de locaux commerciaux, tendent en général à obtenir la conclusion de baux à long terme. Ne sachant quelles mesures seront prises dans l'avenir, les bailleurs tendent plutôt à ne se lier que pour peu de temps. La surveillance des loyers a été instaurée avec effet dès le 15 avril 1962. Depuis lors, les locataires en question ne pouvaient être assurés d'un toit en vertu des dispositions en vigueur que pour deux ans et demi de plus. Plus les discussions entre parties, au sujet des adaptations des loyers se rapprochaient du terme prévu pour la validité du régime en vigueur, plus la situation des locataires devenait difficile. Faut de pouvoir trouver un autre logement équivalent, ils ne pouvaient pas risquer de s'opposer aux prétentions excessives des bailleurs et à faire usage des moyens de droit créés pour une protection sous le régime de la surveillance. Pour ne pas provoquer le mécontentement du bailleur et compro-

mettre ainsi le maintien du bail au-delà de l'année 1964, les locataires préféreraient souvent renoncer à s'opposer aux exigences démesurées des bailleurs. L'efficacité des mesures à prendre, pour la période postérieure au 31 décembre 1964, dépend ainsi largement de la longueur suffisante qui sera donnée à leur période de validité. Si la protection contre les résiliations injustifiées ne peut être assurée que pour peu de temps, les mesures prises pour protéger les locataires contre les exigences excessives en matière de loyer seront en grandes parties illusoire. Une protection véritable n'existera donc que lorsqu'on sera au clair sur le maintien des dispositions protectrices.

Convient-il et, le cas échéant, comment convient-il de renforcer les dispositions du droit ordinaire (art. 267 CO) protégeant le locataire contre un congé injustifié ? Cette question est l'objet d'un postulat adopté par le Conseil national le 22 juin 1962 (postulat Wüthrich, n° 8323) et que nous avons accepté pour étude. Pour ce qui est de la question d'un complément à apporter aux dispositions du droit d'exception sur la protection des locataires eu égard à l'institution de la propriété par étages, nous nous référons au postulat n° 8607 du 3 octobre 1963 adopté par le Conseil des Etats (postulat Müller-Bâle-Campagne), et surtout à notre réponse à la petite question urgente Reverdin du 4 mars 1964. Nous y avons déclaré que, l'année prochaine, les chambres, lorsqu'elles examineront les projets d'actes législatifs destinés à assurer l'exécution du nouvel additif constitutionnel sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, auront l'occasion de décider jusqu'à quel point il serait possible et justifié de compléter les dispositions protégeant les locataires.

## II. Caisse de compensation du lait et des produits laitiers

### 1. Le régime en vigueur

L'article 2 de l'additif constitutionnel sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix prévoit que la caisse de compensation du lait et des produits laitiers peut poursuivre son activité, mais sans subsides provenant des ressources générales de la Confédération, et tout au plus dans les limites des prestations accordées jusqu'ici, qu'il faudra tendre à supprimer.

Cette disposition indique clairement le but à atteindre: la suppression de la caisse. C'est pourquoi l'additif que nous vous proposons aujourd'hui ne contient plus aucune disposition spéciale sur la caisse de compensation. Il se borne à prévoir, dans une disposition transitoire, que le régime en vigueur est prolongé d'une année, c'est-à-dire jusqu'à fin 1965.

La caisse a été créée en 1942 pour compenser les augmentations de frais occasionnés par le ramassage, le transfert, le traitement et la distribution du lait de consommation. Ses ressources étaient constituées par une taxe sur le lait de consommation et la crème de consommation, par les droits de douanes supplémentaires sur le beurre importé, et, au besoin, par des sup-

pléments de prix pour le lait condensé importé. Pendant longtemps, la Confédération dut cependant verser des contributions prélevées sur ses ressources générales. Ses prestations à la caisse de compensation se sont montées jusqu'à 23 millions par an.

Après que des augmentations de prix pour les consommateurs de lait avaient déjà permis de réduire les prestations de la caisse, une ordonnance du 25 avril 1961 prescrit une nouvelle augmentation de 1 centime dans quelque 380 localités. Cette nouvelle augmentation permit à la caisse de se suffire à elle-même financièrement.

## 2. Les prestations actuelles de la caisse

Les mesures susmentionnées n'ont pas eu pour seul effet de réduire très fortement les prestations de la caisse. Elles ont aussi diminué le nombre des genres de prestations. En gros, on peut dire que les suppléments appartiennent à deux groupes.

### *a. Contributions aux frais de traitement et de répartition*

Dans la mesure où elles constituent un échelon du commerce de gros, en particulier dans les villes, les laiteries, reçoivent régulièrement des suppléments de marge pour les renchérissements de leurs frais de réception et de traitement technique du lait (refroidissement, stockage dans des citernes, etc.) intervenus depuis la guerre et les années d'après-guerre, et pour la répartition du lait aux détaillants.

Le commerce laitier reçoit un supplément de marge de détail comme contribution au renchérissement intervenu depuis 1939 dans la distribution du lait, dans la mesure où ce supplément n'est pas encore incorporé dans les hausses autorisées du prix de détail.

Le total des suppléments de marge versés au cours de l'année laitière 1962/1963 (du 1<sup>er</sup> mai au 30 avril) a été de 5,7 millions de francs en chiffre rond; 1,4 million environ ont été versés au commerce de gros, 4,3 millions environ au commerce de détail.

### *b. Contributions aux frais des laits de secours*

Il s'agit là de contributions pour l'achat et le transport, de lait de consommation à l'intention des centres de consommation ou des régions déficitaires, dans lesquels il faut faire venir pendant une partie plus ou moins longue de l'année des quantités supplémentaires de lait venant de régions de production éloignées. Pour l'exercice de 1962/1963, ces contributions aux frais d'achat des laits de renfort et de secours se sont élevées à 2,3 millions de francs en chiffres ronds.

Les prestations de la caisse, qui se sont élevées à environ 8 millions de francs en 1962/1963, se sont réparties sur environ 400 localités; elles ne se



sont même pas chiffrées à 1 centime par litre dans 350 localités. Ces prestations ont atteint 1 à 2 centimes par litre dans 25 localités et 2 à 4 centimes dans 19 localités. Il s'agit pour ces dernières avant tout de villes moyennes et importantes. Voici par exemple comment se sont composées ces prestations pour quelques villes :

|                    | Supplément de marge<br>pour les laiteries et le<br>commerce de détail | Contributions aux<br>frais du lait<br>de renfort et secours |
|--------------------|---|---|
| Zurich . . . . .   | 1,80 c  | 0,42 c  |
| Berne . . . . .    | 1,97 c  | 0,93 c  |
| Lucerne . . . . .  | 1,32 c  | 0,47 c  |
| Lausanne . . . . . | 1,95 c  | 1,18 c  |
| Genève . . . . .   | 2,00 c  | 1,91 c  |
| Bienne . . . . .   | 1,10 c  | 0,66 c  |
| Granges . . . . .  | 0,68 c  | 0,35 c  |
| Yverdon . . . . .  | 1,00 c  | 0,38 c  |

### 3. Caractère des prestations de la caisse

Les prestations de la caisse présentent un caractère différent selon qu'elles se rapportent à l'un ou l'autre des deux groupes susmentionnés de subventions. Les suppléments de marge visent à compenser des facteurs de renchérissement apparus avec le temps. Lorsque la caisse a pris à sa charge de tels frais, elle a permis de maintenir, à l'époque, les majorations de prix du lait de consommation dans des proportions limitées. Par suite des réductions subies par les prestations de la caisse, ce renchérissement retardé se trouve déjà reporté sur les prix à la consommation pour une grande partie de la population. Il ne paraît donc pas justifié de maintenir une telle réglementation, qui, en elle-même, ne peut être que de nature passagère et ne concerne plus qu'une partie des consommateurs, cela d'autant moins qu'elle ne constitue pas une mesure de caractère social bien déterminé.

Les contributions aux frais des laits de secours sont d'une nature différente. Il s'agit là d'une prestation touchant à une tâche durable, ayant pour objet d'assurer l'approvisionnement en lait de consommation des régions de faible production ou lors de variations saisonnières de la consommation. Le captage de ce lait de secours fait partie des tâches des fédérations laitières, qui doivent prendre les dispositions nécessaires à cet effet.

### 4. Suppression de la caisse et nouveau régime

Comme nous l'avons vu, il est prévu de supprimer la caisse à la fin de 1965, après une prorogation d'une année. Il sera donc nécessaire de remplacer d'une manière ou de l'autre les prestations de la caisse qui subsisteront à ce moment-là. On devra réduire puis supprimer les suppléments de marge aux laiteries et au commerce du lait en les englobant dans les prix de détail, ce qui devrait être possible, étant donné le temps disponible, presque deux

ans encore. Il en résultera, dans les localités qui bénéficient encore de ces suppléments, une hausse du prix de détail de 1 à 2 centimes par litre. Quant aux frais d'environ 2,3 millions de francs pour les laits de secours, il est prévu une autre solution. Ces frais, qui varient beaucoup d'une année à l'autre, ne seront pas mis à la charge des consommateurs, mais seront remboursés directement aux fédérations laitières, en tant qu'ils ne pourront pas être réduits par des mesures d'organisation. Nous vous soumettrons en temps opportun un projet d'arrêté fédéral devant permettre d'obtenir les ressources nécessaires pour la couverture des frais des laits de secours (p. ex. en utilisant la taxe sur le lait de consommation, en dérogation aux dispositions de l'art. 26 de la loi sur l'agriculture). Les ressources ainsi obtenues seraient mises à la disposition des fédérations laitières dans la mesure voulue. Une telle solution permettrait de supprimer tout l'appareil de la caisse et les charges résultant du système compliqué de décomptes qui en est la conséquence. Cet appareil et ces charges ne se justifient plus guère, étant donné l'importance réduite de la caisse. L'ensemble des frais administratifs n'est plus en rapport avec les effets économiques et sociaux des abaissements de prix qui subsistent encore. Les conséquences de la suppression de la caisse pour ce qui est des prix payés par les consommateurs sont limitées localement et restent dans des limites tout à fait acceptables.

Les cantons, pour peu qu'ils se soient prononcés, et les organisations de faite du commerce, de l'industrie et des métiers ont en principe approuvé la suppression de la caisse de compensation des prix du lait. En revanche, les associations de salariés et de consommateurs estiment, pour la plupart, qu'il est nécessaire de maintenir la caisse pour éviter une hausse du prix du lait.

Les associations de faite de l'économie laitière se prononcent en général, sous certaines réserves, en faveur du maintien tout au moins de certaines contributions aux frais. L'union centrale des producteurs suisses de lait, en particulier, propose de continuer à verser des suppléments pour le captage et la distribution du lait de consommation ainsi que pour l'achat du lait servant à la fabrication du yoghourt, en se fondant sur de nouvelles bases légales. A cet effet, il conviendrait, à ses yeux, s'il n'était pas possible d'obtenir des prix couvrant les frais de production, d'engager dans une mesure suffisante les deniers publics, en dehors du compte laitier. L'union centrale appuie en outre la motion déposée en décembre 1962 au Conseil national par M. Brändli, motivée lors de la session de septembre 1963 et adoptée sous forme de postulat. Rappelons que cette motion demandait notamment que la hausse des marges du commerce du lait et en particulier des marges pour le traitement technique du lait soit compensée par des prestations plus élevées de la caisse de compensation des prix du lait.

Si l'on voulait donner suite à la tendance qu'exprime cette demande, il faudrait à nouveau doter considérablement la caisse, puisqu'elle devrait pouvoir prendre de nouvelles prestations à sa charge. Nous avons indiqué

précédemment que les prescriptions en vigueur tendent à une démobilisation de la caisse et que cette démobilisation est en bonne partie déjà chose faite. Nous devons refuser, dans les circonstances actuelles, de faire marche arrière et de reconstituer l'instrument d'économie de guerre que constitue la caisse.

### 5. Libération du prix du lait

Aux termes de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers, l'augmentation des prix et des marges pour ce qui est du lait de consommation est soumise au régime de l'autorisation. Avec la suppression de la caisse, il est prévu d'abandonner également ces dispositions se rapportant à des prix maximums, car le prix du lait sera par la suite soumis à la surveillance instituée en vertu de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs (RO 1961, 269). Aux termes de cette loi, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les prix et les marges maximums pour peu qu'une formation appropriée des prix ne puisse se faire librement. D'ailleurs, le Conseil fédéral a la compétence, en vertu de l'article 25, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, de prendre des dispositions pour empêcher l'application de marges injustifiées ou pour les réduire.

### III. Le contrôle des prix des marchandises de première nécessité, destinées au marché intérieur

Lorsque l'additif constitutionnel, de durée limitée, adopté en 1952 donna le pouvoir de maintenir le contrôle des loyers, le contrôle des prix des marchandises protégées contre l'importation et la caisse de compensation des prix du lait et des œufs, le Conseil fédéral fut autorisé, par une disposition spéciale, à mettre immédiatement en vigueur des prescriptions sur les prix maximums d'autres marchandises d'importance vitale destinées au marché intérieur. Il s'agissait d'être en mesure de prévenir rapidement les dangers pouvant résulter, dans le domaine des prix, de conditions instables sur le plan international. Pour la même raison, la validité de la disposition fut étendue en 1956 et 1960. Bien qu'elle n'ait jamais été appliquée, il y a eu des situations qui, suivant leur évolution, aurait pu troubler le marché international et provoquer des hausses sensibles. Il suffit de rappeler le conflit de Suez et celui de Cuba.

Les conditions d'alors ne se sont pas fortement modifiées. La situation internationale continue d'être instable. Des troubles politiques s'étendent à de vastes territoires et des hostilités régionales pourraient éclater. Ils peuvent conduire à la raréfaction de marchandises indispensables, à des difficultés dans l'importation et à des augmentations subites des prix. La simple prudence exige de laisser au Conseil fédéral la possibilité de faire face sans délai aux troubles graves que la situation internationale pourrait susci-

ter sur le marché. Les attributions prévues dans la constitution ou dans la législation ordinaire ne suffisent pas. L'article 89 *bis* de la constitution prévoit une procédure parlementaire et l'adoption d'un arrêté fédéral. Or un «run» ou des hausses de prix peuvent se produire d'un coup. La procédure prévue par l'article 89 *bis* exige trop de temps pour permettre de faire face à de telles situations.

L'article 18, lettre *b*, de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique donne au Conseil fédéral, pour une durée limitée, lorsque l'importation de marchandises indispensables est sérieusement entravée ou en cas de danger de guerre imminent, la possibilité d'édicter des prescriptions sur la production, la transformation, l'emploi, la vente et l'achat de marchandises déterminées ainsi que des prescriptions sur les prix maximums et de prendre des mesures de compensation des prix pour ces marchandises, en tant qu'elles sont destinées à la consommation intérieure. Les conditions requises pour l'adoption de dispositions sur les prix sont, conformément au but de la loi, très étroitement limitées. De telles prescriptions ne peuvent donc être édictées qu'en cas de danger de guerre imminent ou lorsque l'importation est sérieusement entravée et dans la mesure seulement où ces marchandises doivent être contingentées ou rationnées. La situation internationale peut provoquer des hausses de prix même s'il n'y a pas un grave danger de guerre ou si l'on n'est pas dans la phase antérieure à ce danger. Elle peut aussi susciter des hausses sans que les arrivages soient entravés, par exemple lorsque des interruptions des transports sont attendues.

La loi du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs n'admet des prescriptions que pour les marchandises dont les prix sont protégés par des mesures fédérales. Mais il y a de nombreuses autres marchandises qui sont d'importance vitale, pour lesquelles il est même particulièrement important de pouvoir lutter immédiatement contre les hausses de prix.

Ni l'article 89 *bis* de la constitution, ni la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, ni la loi du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs ne donnent au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures immédiates afin de parer, pour toutes les marchandises d'importance vitale, aux hausses de prix causées par l'insécurité de la situation internationale. Mais une telle compétence demeure nécessaire. C'est pourquoi notre additif constitutionnel prévoit que des prescriptions concernant les prix maximums de marchandises de première nécessité destinées au marché intérieur peuvent être édictées, comme jusqu'à présent, selon une procédure spéciale. Cela signifie que le Conseil fédéral peut mettre immédiatement en vigueur de telles prescriptions s'il propose en même temps à l'Assemblée fédérale d'en édicter. Ces prescriptions doivent

cesser leur effet si durant la session qui suit leur adoption elles ne sont pas approuvées par l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral soumis au referendum. Nous ne ferons, bien entendu, usage de cette compétence qu'en cas de nécessité. Nous n'en avons encore jamais usé jusqu'ici et ne le ferons, à l'avenir également, que dans des circonstances extraordinaires.

#### **IV. Durée de la prorogation, régime transitoire et commentaire des articles**

##### **1. Durée de la prorogation**

Jusqu'à présent, tous les additifs constitutionnels concernant le contrôle des prix avaient une durée de validité de quatre ans. Ce serait logique de prévoir une même durée pour le nouvel additif. Nous proposons, cependant, de fixer sa durée de validité à 5 ans, parce qu'il s'agit de coordonner les mesures prévues dans différents domaines. Comme nous l'avons exposé aux chiffres 1, 5 et 6, l'assouplissement graduel puis la suppression complète de la surveillance des loyers ne se conçoivent que parallèlement à une augmentation systématique de l'offre d'appartements à des prix abordables, grâce à un encouragement soutenu de la construction de logements. Les mesures envisagées pour cet encouragement ne déploieront, toutefois, tous leurs effets que vers la fin de la décennie en cours. Il convient donc, à notre avis, d'étendre jusqu'à fin 1969 la validité de la base constitutionnelle des prescriptions sur les loyers.

##### **2. Le régime transitoire**

L'additif constitutionnel que nous vous soumettons pourra être traité dans la session d'été par le Conseil auquel la priorité de discussion aura été attribuée. Le second conseil pourra délibérer au plutôt dans la session d'automne. Supposé que le peuple et les cantons acceptent l'additif, l'arrêté d'exécution ne pourra être traité qu'en 1965. Il ne pourra donc pas entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1965, d'autant moins qu'il sera encore soumis au referendum facultatif. D'autre part, l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers cessera ses effets le 31 décembre 1964 (art. 29, 2<sup>e</sup> al.). Pour assurer la soudure entre les mesures protectrices ordonnées par l'arrêté d'exécution actuellement en vigueur et celles qui seront prévues par le nouvel arrêté, nous vous proposons de prolonger la durée de la validité de l'arrêté actuel et de ses dispositions d'exécution. Cette prorogation ne signifiera cependant pas que rien ne doit changer dans le domaine des loyers le 1<sup>er</sup> janvier 1965. Nous avons, au contraire, rédigé notre projet d'additif de façon à prescrire que le contrôle des loyers sera, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965, remplacé de plein droit par la surveillance, sauf dans les cinq grandes villes et les communes faisant partie de l'agglomération. La prorogation concerne aussi, cela va sans dire, les dispositions donnant au Conseil fédéral pouvoir

et mandat d'assouplir graduellement ou de supprimer le contrôle dès que les circonstances le permettront.

La prorogation de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 doit aussi permettre de rendre possible dans de bonnes conditions la liquidation de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers pour la fin de 1965. Pour simplifier les choses, nous proposons par conséquent une disposition permettant de maintenir en vigueur jusqu'au 31 décembre 1965 au plus tard, l'arrêté fédéral qui est encore en vigueur. En ce qui concerne les mesures sur les loyers et la protection des locataires, cela veut dire, évidemment, que l'arrêté fédéral en vigueur devra, dès que la procédure législative le permettra, être remplacé par un nouveau, fondé sur le nouvel additif constitutionnel.

L'arrêté fédéral du 20 mars 1953 concernant l'ajournement de termes de déménagement (RO 1953, 149) — dont la validité a été plusieurs fois prorogée, et ceci pour la dernière fois en vertu de l'article 28 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers — constitue également un élément de la protection des locataires, alors même qu'il n'est pas lié aux prescriptions sur les loyers. On constate cependant que 24 communes se sont encore vues contraintes, en 1963, de faire usage de cet arrêté et ont approuvé un tel ajournement dans 40 cas (contre 23 seulement l'année précédente). Il conviendra donc de décider, au moment où sera édicté l'arrêté fédéral d'exécution fondé sur l'additif constitutionnel proposé, s'il convient de proroger une fois de plus la validité de l'arrêté fédéral concernant l'ajournement de termes de déménagement et, le cas échéant, de le modifier sur certains points. Il y a donc lieu de proroger provisoirement d'un an sa validité, dans le sens d'une solution transitoire analogue à celle que l'on prévoit pour l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960.

### 3. Remarques concernant les divers articles

Les divers articles appellent les remarques suivantes :

#### Titre

Le titre «arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix» est le même que celui de l'additif actuel. Il fait ressortir qu'il s'agit de dispositions qui ne donnent pas à la Confédération un mandat durable en matière de contrôle.

#### Préambule

Le préambule est celui qui figure dans l'additif en vigueur.

#### Article premier

##### 1<sup>er</sup> alinéa

Le texte ne change pas.

2<sup>e</sup> alinéa

Le terme «communes faisant partie des agglomérations de ces villes» est défini dans l'article 6 de l'ordonnance du 23 février 1962 concernant l'assouplissement du contrôle des loyers.

Le maintien temporaire du contrôle des loyers n'entre en considération que pour celles de ces communes où il existe encore. Les annexes de l'ordonnance susmentionnée et de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1963 concernant de nouvelles mesures d'assouplissement du contrôle des loyers montrent que, maintenant déjà, toutes les communes faisant partie de l'agglomération zurichoise, une partie de celles de l'agglomération bâloise (Arlesheim, Binningen, Münchenstein et Oberwil) et de celles de Berne (Köniz et Muri) sont soumises au régime de la surveillance des loyers. L'arrêté destiné à régler l'application du nouvel additif constitutionnel pourra soit fixer lui-même la date de l'introduction de la surveillance des loyers dans les cinq grandes villes en question et les communes faisant partie de leurs agglomérations, soit autoriser le Conseil fédéral à le faire.

Nous avons expliqué, sous chiffre I, 1, la différence entre le contrôle et la surveillance des loyers.

3<sup>e</sup> alinéa

Cet alinéa correspond mot pour mot au 3<sup>e</sup> alinéa de l'additif actuel. Déjà sous le régime des pouvoirs extraordinaires du temps de guerre, il appartenait aux gouvernements cantonaux, dans les limites du contrôle des loyers de régler les détails de l'application des dispositions édictées par le Conseil fédéral au sujet de la limitation du droit de résiliation (voir chiffre I, 8, ci-dessus). Les gouvernements cantonaux n'ont fait que faiblement usage des attributions qui leur avaient été déléguées (chiffre I, 1 d).

## Article 2

L'article 2 correspond à l'article 3 de l'additif actuel.

## Article 3

Cet article a une fonction différente, suivant qu'il s'agisse des dispositions sur les loyers, y compris la limitation du droit de résiliation et l'ajournement des termes de déménagement, ou de la compensation des prix du lait et des produits laitiers.

Pour ce qui concerne les loyers, l'article 3 constitue une véritable disposition transitoire, qui proroge la durée de validité des prescriptions assurant l'exécution de l'ancien additif constitutionnel. Elle a pour but de donner le temps nécessaire pour mettre sur pied et en vigueur de nouvelles dispositions d'exécution. Le champ d'application territoriale des dispositions sur le contrôle des loyers et de celles sur la surveillance, sera cependant réglé dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965 directement par l'additif constitutionnel. Les annexes de l'ordonnance du 23 février 1962 concernant l'assouplissement du contrôle des

loyers et de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1963 concernant de nouvelles mesures d'assouplissement seront ainsi modifiées. Les prescriptions établies au sujet des loyers après le 31 décembre 1964 ne resteront en vigueur que sous cette réserve.

Pour ce qui a trait à la compensation des prix du lait, et des produits laitiers, le présent article se borne à prolonger, pour une année, la durée de validité de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 et de ses dispositions d'exécution.

### V. Postulats

Les dispositions relatives aux loyers et à la limitation du droit de résiliation sont l'objet de postulats du Conseil national 8634 du 21 mars 1963 (postulat Debétaz) 8620 du 6 juin 1963 (postulat Sauser) et 8629 du 21 mars 1963 (postulat Sollberger). Le postulat Sollberger se borne à proposer l'extension des dispositions sur les loyers aux logements construits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1947, tandis que le postulat Debétaz tend à d'autres fins encore. Comme nous l'avons exposé sous chiffre I, 7, nous ne pouvons pas nous rallier à la proposition de ces deux postulats de rétablir des dispositions sur les loyers des immeubles neufs.

Le postulat Sauser propose de régler les choses de telle façon que les propriétaires aient un plus grand intérêt à autoriser leurs locataires à sous-louer des chambres. Nous dirons dans le message sur l'arrêté d'exécution s'il paraît indiqué de prendre des mesures dans ce sens. Cela vaut également pour le postulat Debétaz en tant qu'il a pour objet d'autres questions que le rétablissement d'un contrôle des loyers des immeubles neufs.

Le postulat du Conseil national 8670 du 3 octobre 1963 (postulat Brändli) demande des contributions plus fortes de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers afin d'améliorer les marges dans le commerce du lait. Pour les raisons indiquées plus haut (chiffre II, 4), il ne peut y être donné suite.

\* \* \*

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (prorogation de la validité de l'additif constitutionnel du 24 mars 1960).



Nous vous proposons également de classer les postulats suivants adoptés par le Conseil national:

8629 du 21 mars 1963 (postulat Sollberger)

8670 du 3 octobre 1963 (postulat Brändli).

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 20 mars 1964.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**L. von Moos**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

15133

(Projet)

---

## ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

### le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 85, chiffres 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 20 mars 1964;

pour éviter que l'abrogation de certaines mesures du contrôle des prix n'entraîne de fâcheuses répercussions d'ordre économique ou social,

*arrête:*

#### I

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par les dispositions suivantes:

#### Article premier

<sup>1</sup> La Confédération peut édicter des prescriptions sur les loyers et les fermages non agricoles ainsi que sur la protection des locataires.

<sup>2</sup> Les prescriptions sur les loyers doivent être assouplies graduellement, dans la mesure où cela peut se faire sans troubles pour l'économie ni conséquences d'ordre social trop rigoureuses. Le contrôle des loyers sera remplacé par la surveillance des loyers au plus tard à la fin de 1966 dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Lausanne et Genève ainsi que dans les communes faisant partie des agglomérations de ces villes, et dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965 dans les autres communes.

<sup>3</sup> La Confédération peut déléguer ses attributions aux cantons.

### Art. 2

<sup>1</sup> Si le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'édicter des prescriptions sur les prix maximums de marchandises de première nécessité destinées au marché intérieur, il est autorisé à mettre ces prescriptions immédiatement en vigueur.

<sup>2</sup> Ces prescriptions cesseront de porter effet si, au cours de la session qui suit leur entrée en vigueur, l'Assemblée fédérale ne les approuve pas par un arrêté fédéral soumis au referendum.

### Art. 3

<sup>1</sup> L'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers, de même que les dispositions fondées sur lui, demeurent en vigueur jusqu'au 31 décembre 1965 au plus tard, sous réserve du remplacement du contrôle des loyers par la surveillance.

<sup>2</sup> L'arrêté fédéral du 20 mars 1953 concernant l'ajournement de termes de déménagement demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 1965 au plus tard.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est valable du 1<sup>er</sup> janvier 1965 au 31 décembre 1969.

<sup>2</sup> Il est soumis à la votation du peuple et des cantons.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (Du 20 mars 1964)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1964             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 14               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 8949             |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 09.04.1964       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 733-782          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 097 315       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.