

# Feuille Fédérale

Berne, le 30 juillet 1971      123<sup>e</sup> année      Volume I

N° 30

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an: 26 francs pour six mois: étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10940

## Message

**du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale  
concernant l'insertion dans la constitution fédérale  
d'un nouvel article 34<sup>sexies</sup> sur l'encouragement  
de la construction de logements et d'un article 34<sup>septies</sup>  
sur la déclaration de force obligatoire générale  
des conventions d'associations dans le domaine du logement, et**

## Rapport

**sur l'initiative populaire fédérale en vue de la création  
d'un fonds national pour la construction destiné à encourager  
la construction, l'acquisition de logements en toute propriété  
et à garantir des loyers équitables**

(Du 30 juin 1971)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après le projet d'un arrêté fédéral complétant la constitution fédérale par un article relatif à l'encouragement de la construction de logements et concernant l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction. Nous vous soumettons en outre le projet d'un arrêté fédéral complétant la constitution fédérale par un article sur la déclaration de force obligatoire générale de conventions dans le domaine du logement.

## Aperçu

Dans notre message du 3 septembre 1969 à l'appui d'un projet de loi fédérale modifiant celle qui concerne l'encouragement à la construction de logements (FF 1969 II 883), nous avons proposé de modifier partiellement et de proroger jusqu'au 31 décembre 1973 la loi concernant l'encouragement à la construction de logements. Ce projet de loi a été présenté en relation avec les rapports, soumis également au Parlement le 3 septembre 1969, sur l'initiative

populaire pour le droit au logement (FF 1969 II 895) et sur l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires (FF 1969 II 923), ainsi qu'avec le message du 5 novembre 1969 concernant la prorogation de l'arrêté fédéral sur les loyers des biens immobiliers (FF 1969 II 1249).

Par arrêté du 20 mars 1970, le Parlement a approuvé la prorogation de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements jusqu'au 31 décembre 1972. En abrégeant le délai proposé et en acceptant deux postulats, qui allaient dans le même sens, les deux conseils ont signifié que le régime de l'encouragement accordé par la Confédération à la construction de logements devait être aménagé aussi rapidement que possible. Il s'agissait également de déterminer dans quelle mesure la base constitutionnelle de cet encouragement devait être élargie.

La première partie du présent exposé contient le message concernant la création d'une nouvelle base constitutionnelle, d'une part pour la construction de logements, de l'autre pour la déclaration de force obligatoire générale des conventions passées par les associations dans le domaine de la construction de logements.

La seconde partie est consacrée au rapport concernant l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction de logements (initiative Denner).

## Première partie

**Insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>sexies</sup> concernant l'encouragement de la construction de logements et d'un article 34<sup>septies</sup> relatif à la déclaration de force obligatoire générale de conventions d'associations dans le domaine du logement**

### A. Situation initiale

#### I. Les interventions de la Confédération sur le marché du logement depuis la deuxième guerre mondiale

##### 1. Mesures d'urgence à brève échéance

Se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral a édicté, le 15 octobre 1941, des dispositions concernant la réquisition de locaux habitables vacants et restreignant la liberté d'établissement<sup>1)</sup>. Ces mesures ont été abrogées après un temps relativement court<sup>2)</sup> <sup>3)</sup>. Si nous en faisons état ici, ce n'est que pour donner un tableau complet de la situation.

<sup>1)</sup> ACF du 15 octobre 1941 instituant des mesures contre la pénurie de logements (RS 10 927)

<sup>2)</sup> ACF du 19 décembre 1952 abolissant la réquisition officielle de locaux habitables vacants et la limitation du nombre de locaux habitables (RO 1952 1095)

<sup>3)</sup> ACF du 23 décembre 1949 restaurant la liberté d'établissement (RO 1949 1919)

## 2. Le droit de nécessité en matière de baux à loyer

### a. Ajournement de termes de déménagement

Pendant la guerre, le Conseil fédéral a d'abord décidé cette mesure de cas en cas pour certaines communes; il l'a introduite d'une manière générale le 1<sup>er</sup> février 1944 en complément des mesures d'économie de guerre déjà en vigueur (contrôle des loyers et restrictions au droit de résiliation)<sup>1)</sup>. Après l'abrogation des dispositions fondées sur les pleins pouvoirs, l'ajournement de termes de déménagement a été réglé par le législateur<sup>2)</sup> et prolongé, en tant que partie intégrante du droit de nécessité en matière de baux à loyer, jusqu'à l'échéance de ce régime d'exception, le 19 décembre 1970, c'est-à-dire pratiquement jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du droit ordinaire concernant la limitation du droit de résiliation<sup>3)</sup>.

D'après les dispositions sur l'ajournement de termes de déménagement, les gouvernements cantonaux pouvaient autoriser certaines communes, dans lesquelles il y avait pénurie de logements, à ajourner de six mois au plus un terme de déménagement ordinaire. L'ajournement visait uniquement à éviter qu'un locataire ne se trouvât momentanément sans abri.

L'ajournement de déménagements isolés ne paraît guère avoir eu d'influence sur le marché du logement. Cette mesure, sans cesser de porter effet, a perdu de son importance au cours des années. Alors que, dans la période d'après-guerre, plus de cent communes ont fait usage du droit d'ajourner les termes, il n'y en avait plus que 18 à le faire en 1966 et en 1967, 16 en 1968, et 15 en 1969, de même qu'en 1970.

### b. Protection contre les résiliations

L'arrêté du Conseil fédéral du 15 octobre 1941, déjà mentionné, a autorisé les cantons à limiter le droit de résiliation sur tout leur territoire ou pour certaines communes. Ainsi, une résiliation conforme au code des obligations pouvait, à la demande du locataire, être déclarée inadmissible lorsqu'elle ne paraissait pas justifiée par les circonstances. L'arrêté contenait une énumération non exhaustive des justes motifs de résiliation et de ceux qui ne l'étaient pas.

Cette protection a été maintenue après l'abrogation des pleins pouvoirs, car elle a été jugée nécessaire au maintien du contrôle des loyers<sup>4)</sup>. Même la surveillance des loyers qui a succédé au contrôle était «conçue de telle manière qu'une limitation du droit de résiliation en fait partie intégrante. On est en

<sup>1)</sup> ACF du 28 janvier 1944 concernant l'ajournement de termes de déménagement (RS 10 934; RO 1948 961)

<sup>2)</sup> AF du 20 mars 1953 concernant l'ajournement de termes de déménagement (RO 1953 149)

<sup>3)</sup> AF du 19 décembre 1969 prorogeant l'arrêté fédéral sur les loyers des biens immobiliers et celui qui concerne l'ajournement de termes de déménagement (RO 1969 1310)

<sup>4)</sup> V. p. ex. FF 1953 I 315

effet parti de l'idée qu'un fonctionnement satisfaisant de la surveillance des loyers n'était convenable qu'en relation avec une protection efficace des locataires contre des résiliations injustifiées» (FF 1960 II 695).

Avant l'abrogation du droit de nécessité en matière de baux à loyer, le 19 décembre 1970, la limitation du droit de résiliation s'appliquait à tous les immeubles locatifs dont les loyers étaient soumis à une réglementation <sup>1)</sup>.

Ainsi conçue, la protection contre les résiliations constituait une atteinte à la liberté contractuelle et à la libre disposition de la propriété privée. Après l'abrogation des pleins pouvoirs, elle s'appuyait sur les divers additifs constitutionnels de durée limitée relatifs au maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix <sup>2)</sup> et, enfin, sur l'arrêté fédéral urgent du 19 décembre 1969 <sup>3)</sup>, qui ne se fondait pas sur la constitution et qui est arrivé à échéance le 19 décembre 1970.

La protection contre les résiliations tendait, on l'a vu, à rendre efficaces le contrôle et la surveillance des loyers. Elle ne faisait que compléter les mesures officielles en matière de loyers. Point n'est donc besoin de traiter à part les effets du droit de nécessité en matière de résiliation de baux à loyers sur le marché du logement; ils sont, pour une bonne part, identiques à ceux qu'ont exercés les mesures prises dans le secteur des loyers. Nous reviendrons sur ce point.

### *c. Contrôle des loyers*

Sur la base des pleins pouvoirs qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral a prescrit, en 1939, une interdiction générale d'augmenter les prix sans autorisation. En vertu de cette mesure, il était interdit, à partir du 4 septembre 1939, d'augmenter sans autorisation les loyers au-delà du niveau atteint le 31 août 1939. Le contrôle des loyers bloquait donc ceux-ci dans l'état qu'ils avaient atteint immédiatement avant la guerre, en subordonnant toute augmentation à la permission de l'autorité. Afin que le contrôle fût complet, les loyers des immeubles construits depuis le 31 août 1939 ou loués pour la première fois après cette date furent soumis à autorisation.

Quant à la forme, il a été délivré des autorisations d'augmentation individuelles et des autorisations générales. Ces dernières devaient en particulier permettre de compenser la hausse générale des charges du propriétaire dues à l'augmentation des taux hypothécaires et au renchérissement des travaux d'entretien. Les autorisations individuelles tenaient compte des prestations supplé-

<sup>1)</sup> Art. 49 de l'ordonnance du 30 décembre 1965 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation (RO 1965 1230)

<sup>2)</sup> RO 1952 1081, 1956 822, 1960 1037, 1964 1441

<sup>3)</sup> AF du 19 décembre 1969 prorogeant l'arrêté fédéral sur les loyers des biens immobiliers et celui qui concerne l'ajournement de termes de déménagement (RO 1969 1310)

mentaires (améliorations augmentant la valeur de l'objet). Pendant toute la durée du contrôle des prix, la pratique en matière d'autorisation a été dominée par le principe selon lequel une adaptation des valeurs immobilières à la diminution du pouvoir d'achat ou aux prix du marché ne pouvait justifier une augmentation des loyers.

Pour que les immeubles construits après la date limite puissent être inclus dans le système, leurs loyers ont, comme on l'a vu, été soumis au régime de l'autorisation. Ainsi, le loyer autorisé devait être fixé pour chaque logement nouvellement loué. Le prix de construction était déterminant, mais, conformément aux prescriptions du contrôle des loyers, le coût du terrain n'était pris en considération qu'à la valeur vénale d'avant-guerre. En raison de la hausse des prix du terrain, cette méthode était de nature à empêcher les particuliers désireux de construire de faire les investissements nécessaires. Aussi un rendement brut couvrant les coûts a-t-il été autorisé par la suite dans l'intérêt de la construction. Il s'est cependant révélé superflu de fixer officiellement les loyers, car les taux autorisés par les organes du contrôle des prix pour les logements nouvellement construits n'étaient que rarement atteints par les propriétaires soucieux de louer leurs appartements. Aussi les loyers des nouveaux logements devenus disponibles après le 31 décembre 1946 ont-ils été libérés avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1954.

On constate, en jetant un regard en arrière, que le contrôle des loyers ne pouvait avoir de raison d'être qu'autant qu'il s'intégrait dans un contrôle général des prix. Comme celui-ci n'a pas été maintenu, en tant qu'élément du droit de nécessité, dans les autres branches de l'économie, les loyers, à l'exception de ceux des nouveaux immeubles, ont évolué autrement que les autres prix et moins rapidement que le coût de la vie et les revenus.

Ainsi, l'indice des loyers des anciens logements atteignait 104,0 points en mai 1950 (1939 = 100) et celui de l'ensemble des logements 108,8 points. Exprimé en francs, le loyer d'un nouveau logement paraît avoir été le double de celui d'un ancien puisqu'en mai 1950, l'indice zurichois du coût de la construction accusait déjà une hausse de 80 pour cent par rapport à septembre 1939. En mai 1950 également, l'indice des prix à la consommation atteignait 158,2 points, et sans les loyers, 170,6 points.

Ces constatations permettent de résumer ainsi les effets du contrôle des loyers:

- L'évolution de l'indice des prix à la consommation, sensiblement différente selon que cet indice inclut ou non les loyers, montre que le contrôle des loyers a largement contribué à contenir l'accroissement du coût de la vie. Le maintien de ce contrôle a d'ailleurs été motivé par l'intérêt qu'il y a à sauvegarder la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

- D'autre part, le contrôle n'a pas empêché la hausse des nouveaux loyers. En bloquant les anciens, il a contribué à creuser davantage le fossé entre les uns et les autres. Cet écart a privilégié sans raison les anciens locataires par rapport aux nouveaux.
- Le contrôle a empêché d'adapter le rendement des anciens immeubles au renchérissement. Pourtant, lorsque ces immeubles changeaient de main, leur prix d'achat devait, selon les lois de l'économie, être adapté à leur valeur de remplacement. Le coût des terrains et celui de la construction, loin de régresser, ayant continué d'augmenter par la suite, le retard à rattraper s'est accentué en ce qui concerne les loyers.

#### *d. Surveillance des loyers*

Considérant les effets négatifs du contrôle des loyers, le Conseil fédéral, dans son message du 25 août 1959 sur le maintien du contrôle des prix (FF 1959 II 441) a proposé de le supprimer progressivement et de le remplacer par la surveillance des loyers. Il entendait ainsi réduire la différence artificielle entre loyers des anciens et des nouveaux logements et normaliser de la sorte le marché du logement. Il s'agissait aussi de préparer ainsi la suppression totale des prescriptions officielles concernant les loyers.

Sous le régime de la surveillance, les parties étaient libres de fixer le loyer d'un commun accord. Cependant, le bailleur était tenu d'annoncer les augmentations de loyer et le locataire avait un droit de recours contre les augmentations et les fixations de loyers; de la sorte, les loyers manifestement excessifs pouvaient être abaissés d'office. Sous certaines réserves, une augmentation de loyer de 5 pour cent au maximum échappait au recours; dans des cas spéciaux, il était possible d'adapter un loyer trop bas au niveau usuel dans le quartier.

Selon l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (RO 1964 1441), le contrôle des loyers devait être remplacé par la surveillance des loyers, à la fin de 1966 dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Lausanne et Genève, ainsi que dans les communes faisant partie de leurs agglomérations suburbaines et, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965, dans les autres communes. On voyait dans le système plus souple de la surveillance le moyen le mieux approprié de faciliter le passage du contrôle rigoureux à un marché libéré de l'intervention des pouvoirs publics en matière de loyers. A mesure qu'approchait le moment où le droit de nécessité allait être abrogé dans le domaine des baux à loyer, la surveillance perdait de son efficacité car, pour des raisons faciles à comprendre, les locataires renonçaient de plus en plus à user des possibilités de recours qui leur étaient offertes. En raison du développement du coût des nouvelles constructions, le niveau des loyers des anciens logements et celui des loyers des nouveaux logements ne se sont pas beaucoup rapprochés sous le régime de la surveillance, qui a pris fin le 19 décembre 1970.

### 3. L'encouragement à la construction de logements

#### a. Les campagnes pour la construction de logements de 1942 à 1949<sup>1)</sup>

Durant cette période, la Confédération a, au cours de trois campagnes successives, différant tant par leur objet que par leur fondement juridique, soutenu les mesures prises par les cantons en vue d'encourager la construction de logements.

Tout en accroissant la demande, la guerre avait fortement réduit la production de logements. Il s'est donc surtout agi, au cours de la première campagne d'encouragement (de juin 1942 à la fin d'octobre 1945), de mettre un terme à la régression rapide de la construction de logements et d'empêcher que l'offre ne s'amenuise encore davantage.

La seconde campagne (du 1<sup>er</sup> novembre 1945 au 31 décembre 1947) visait également la production. Comme on s'attendait généralement, pour l'après-guerre, à une crise de l'emploi, cette campagne a été intégrée dans le programme de création de possibilités de travail mis sur pied à l'époque.

Tandis que les deux premières campagnes ont été entreprises en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, la base juridique de la troisième (du 1<sup>er</sup> janvier 1948 à la fin de 1949) résidait dans l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947 concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation (RO 1948 7). Cet arrêté fut le premier à être édicté en vertu de l'article 34<sup>e</sup>*ut* *in* *quibus* concernant la protection de la famille, inséré dans la constitution fédérale en 1945; cet article constitua la base sur laquelle furent fondées toutes les mesures ultérieures visant à encourager la construction de logements. Le 3<sup>e</sup> alinéa de cet article a la teneur suivante:

La Confédération est autorisée, en matière de logements et de colonisation intérieure, à appuyer les efforts en faveur de la famille. Une loi fédérale indiquera les conditions auxquelles la Confédération peut lier sa participation financière; elle réservera les dispositions cantonales sur la police des constructions.

Conformément à cette nouvelle base juridique, la troisième campagne, tout en continuant à stimuler la production, a fait une plus large place aux considérations sociales.

Durant les trois campagnes, l'aide de la Confédération était accordée sous forme de contributions à fonds perdu aux frais de construction. Dans l'ensemble, la Confédération a alloué des subventions pour quelque 87 000 logements, ce

<sup>1)</sup> «Die Förderung der Wohnbautätigkeit durch den Bund von 1942 bis 1949», Berne, mars 1950; étude publiée par la Centrale des possibilités de travail et le Bureau fédéral pour la construction de logements. D<sup>r</sup> R. Bommeli: «Interventionen der öffentlichen Hand, vorab des Bundes, im Wohnungsbau seit 1942, Wirtschaft und Recht», 13<sup>e</sup> année, 1961, p. 50

qui lui a coûté 240 millions de francs en chiffre rond. De leur côté, les cantons et les communes ont accordé pour les mêmes logements pour près de 500 millions de francs de subventions.

Le peuple ayant rejeté en janvier 1950 la prorogation de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947, la Confédération a été momentanément empêchée de participer aux mesures visant à encourager la construction de logements.

*b. L'encouragement de la construction de logements à caractère social de 1958 à 1966*

Comme il ressort d'un rapport de la Commission fédérale de contrôle des prix<sup>1)</sup> publié en 1956, le problème le plus aigu avait changé de nature; il s'agissait désormais de l'écart considérable existant entre les loyers des immeubles d'avant-guerre et ceux des nouveaux immeubles, ainsi que de la disproportion entre les nouveaux loyers et les classes inférieures de revenu du travail, en particulier pour les familles avec enfants. Sur la base de ses enquêtes, la commission a élaboré une série de recommandations. Dans la mesure où celles-ci s'adressaient à la Confédération, elles ont trouvé leur réalisation dans l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social (RO 1958 433). Ces mesures tendaient uniquement à accroître l'offre de nouveaux logements à loyers accessibles aux familles dont les revenus sont modestes (art. 1<sup>er</sup>). Pour atteindre ce but, on a renoncé à accorder, comme jusque-là, des contributions à fonds perdu aux frais de construction et institué une nouvelle forme d'aide destinée à abaisser les loyers. Le même système est encore appliqué actuellement à l'abaissement direct des loyers, en vertu de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements. Selon ce mode de procéder, la Confédération s'engage à verser au propriétaire, pendant vingt ans, des subventions lui permettant de servir l'intérêt d'une partie des capitaux qu'il a dû engager pour financer la construction. Les subventions annuelles de la Confédération ont atteint jusqu'à 2/3 pour cent des investissements globaux exigés par la construction de logements. Les contributions des cantons devaient représenter au moins le double. Une réglementation spéciale était prévue pour les cantons de faible capacité financière. Cette nouvelle forme d'aide visait à abaisser les loyers ou, pour les maisons unifamiliales, à réduire les charges du propriétaire dans la mesure des fonds mis à disposition. Le versement périodique de subventions assurait en outre la possibilité de tenir compte des changements survenus dans la situation financière des habitants.

Pendant les quatre années initialement prévues pour la durée de validité de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 (du 1<sup>er</sup> août 1958 au 1<sup>er</sup> août 1962), des subventions fédérales ont été promises pour 4287 logements seulement, alors

<sup>1)</sup> «Die Förderung des sozialen Wohnungsbaues». Supplément 63 de «La vie économique», Berne 1956



que l'on envisageait de les allouer pour 10 000 logements; 26 millions de francs seulement, en chiffre rond, ont été utilisés sur les 47 millions mis à disposition (FF 1963 II 158). Cette utilisation insuffisante de l'aide offerte a été attribuée au changement de système et au fait qu'en raison de la haute conjoncture, l'industrie du bâtiment avait moins d'intérêt à construire des logements à caractère social (FF 1961 II 517).

Malgré les résultats décevants du début, l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 a été prorogé jusqu'à la fin de 1966 (RO 1962 1093, 1965 75). Pendant sa validité, qui s'est étendue du 1<sup>er</sup> août 1958 jusqu'au moment où il a été remplacé avant terme par la loi fédérale du 19 mars 1965/20 mars 1970 concernant l'encouragement à la construction de logements (RO 1966 449, 1970 891), des subventions fédérales d'un montant de 96,249 millions de francs ont été allouées en vue d'abaisser les loyers de 12 496 logements (chiffres des derniers relevés). L'ampleur de l'aide accordée n'est pas immuable. D'une part, des assurances ne peuvent être données que pour vingt ans au maximum. D'autre part, l'aide est suspendue avant terme, en tout ou partie, lorsque les conditions auxquelles elle était subordonnée ne sont plus remplies ou lorsqu'un logement est détourné de son affectation.

*c. L'encouragement accru accordé à la construction de logements de 1966 à ce jour*

*aa. Programme officiel en matière de logement*

En 1953 déjà, la Commission fédérale pour la construction de logements avait été chargée d'élaborer des propositions en vue d'une normalisation du marché du logement. Dans la préface de son rapport <sup>1)</sup>, elle a résumé ses conclusions en établissant les principes qui suivent:

- Pour résoudre au mieux le problème, il faut passer des mesures avant tout restrictives d'aujourd'hui à des mesures essentiellement positives.
- A cet effet, le rétablissement de la liberté sur le marché locatif doit être assorti d'initiatives efficaces visant à restaurer l'équilibre de ce marché.
- Jusqu'à maintenant, les objectifs d'ordre économique et social se confondaient; 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, c'est-à-dire de faire ce qui est économiquement opportun sur le marché locatif et ce qui est socialement juste sur le plan humain. Cela suppose 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.
- L'objectivité doit remplacer la subjectivité avec laquelle a été conduite jusqu'à maintenant la lutte contre la hausse des prix des terrains. Une politique systématique de lutte contre l'inflation constitue le moyen le plus efficace de com-

<sup>1)</sup> Le marché locatif et la politique en matière de logements. 72<sup>e</sup> supplément de «La vie économique», Berne 1963

battre le renchérissement des biens-fonds; en effet, quand la monnaie est stabilisée, on éprouve moins le besoin d'acquérir des valeurs sûres et la demande de terrains diminue. De surcroît, une planification à long terme de l'habitat, assortie d'une politique visant à arrêter le mouvement de concentration de la population dans les grandes villes, sont les conditions essentielles d'une évolution mieux équilibrée des loyers.

S'inspirant de ces principes, la commission a proposé un programme en dix points pour la politique du logement au cours des prochaines années. Ce programme prévoyait d'une part le remplacement, dont il a déjà été question, du contrôle des loyers par la surveillance des loyers, et l'échéance des mesures de protection des prix pour la fin de 1969. Il demandait d'autre part d'intensifier l'encouragement de la construction de logements à caractère social, en tenant spécialement compte des logements pour personnes âgées et pour familles nombreuses, d'introduire une garantie fédérale pour les hypothèques de rang inférieur dans la construction de logements à caractère social et d'octroyer des prêts pour mettre la construction de logements à l'abri de contrecoups lors de resserrements subits sur le marché de l'argent et des capitaux; en outre, il recommandait d'introduire le système des allocations de logement versées par les cantons et les communes – éventuellement avec l'aide de la Confédération – aux ménages dont les revenus sont insuffisants, d'accroître la productivité dans la construction de logements et de s'en tenir fermement, en matière de politique de l'habitat, au principe d'une décentralisation avec création de centres d'attraction régionaux. Si l'on excepte l'aide de la Confédération par l'octroi d'allocations de logement, ce second train de mesures se fonde sur la loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements. Alors que la politique suivie de 1942 à 1949 avait, comme on l'a vu, surtout visé la production et que, de 1958 à 1966, les efforts avaient porté principalement sur la construction de logements à caractère social, les mesures prévues par la loi fédérale du 19 mars 1965 tendent aussi bien à accroître l'offre de logements nouveaux sur le plan général et à favoriser une politique judicieuse de l'habitat qu'à développer la construction de logements à caractère social. Le message du 3 septembre 1969 concernant la modification de cette loi renseigne sur l'étendue de l'aide accordée. Il convient d'ajouter qu'en 1969, des subsides fédéraux ont été alloués aux fins d'abaisser les loyers de 2156 logements.

En 1970, ce chiffre est monté à 3936. Le nombre des logements dont les loyers ont été abaissés depuis le 1<sup>er</sup> mars 1966, date d'entrée en vigueur de la loi, jusqu'à la fin de 1970 s'est élevé à 16 153; l'aide fédérale assurée à cette fin se monte à 162 749 millions de francs.

#### *bb. Complément du programme en 1970*

Le programme en dix points des mesures encourageant la construction proposées en 1963 a été complété, lors de la prorogation de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements (LF du 20 mars 1970 modifiant

celle qui concerne l'encouragement à la construction de logements, RO 1970 891), par l'aide à l'équipement. Ainsi, la Confédération accorde des prêts ou donne son cautionnement aux communes, autres corporations de droit public et institutions d'utilité publique pour l'aménagement des zones d'habitation. En règle générale, le prêt se monte à 100 pour cent du coût des travaux qui donnent droit à une subvention. Il peut être exempt d'amortissements pour une durée limitée et est assorti de conditions d'intérêt favorables. Actuellement, les premières demandes de prêts sont à l'examen. Il n'est donc pas encore possible de se prononcer sur les effets de cette mesure.

## II. La situation actuelle sur le marché du logement

### 1. La liberté du marché

L'un des objectifs qu'assigne à la politique officielle en matière de logement le rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements de 1963<sup>1)</sup> consiste dans le rétablissement d'un marché libre. Selon l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964 concernant le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix (RO 1964 1441), le contrôle des loyers devait être remplacé par la surveillance des loyers jusqu'à la fin de 1966 dans les cinq grandes villes et dans les communes faisant partie de ces agglomérations, et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1965 dans les autres communes. A l'échéance de l'additif constitutionnel, l'arrêté fédéral du 30 septembre 1965 sur les loyers des biens immobiliers (RO 1965 1221), qui se fondait sur cet additif, a été prorogé par un arrêté fédéral urgent (RO 1969 1310) qui ne se fonde pas sur la constitution. Cet arrêté a perdu sa validité un an après avoir été adopté par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire le 19 décembre 1970; conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, il n'a pu être reconduit. L'initiative populaire pour le droit au logement, qui réclamait la protection des locataires contre des résiliations injustifiées et des loyers excessifs, a été rejetée le 27 septembre 1970. Il n'existe pas de base constitutionnelle permettant d'édicter des prescriptions de droit public dans le domaine des loyers et du droit de résiliation.

L'abrogation, le 19 décembre 1970, de la surveillance des loyers et de la protection contre la résiliation n'a toutefois pas rétabli l'état de droit qui existait avant l'introduction du droit d'urgence en matière de loyers. En effet, à la même date est entrée en vigueur la loi fédérale du 24 juin 1970 modifiant le code des obligations (limitation du droit de résiliation des baux, RO 1970 1272). D'après ces nouvelles dispositions, l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu de l'immeuble peut prolonger le bail, d'abord d'une année au maximum et, sous certaines conditions, de deux ans au maximum. De plus, elle doit tenir compte de façon appropriée d'une demande motivée du bailleur tendant à ce

<sup>1)</sup> Rapport cité, p. 35 s.

que les conditions du bail soient modifiées. Cela permet à l'autorité judiciaire de fixer le montant du loyer pour la durée de la prolongation du bail. Les effets concrets de ces importantes innovations, qui ressortissent au droit privé, ne se manifesteront que plus tard.

Si l'on entend par marché libre du logement l'absence de mesures de droit public empêchant la libre formation des loyers et restreignant la liberté de disposer du propriétaire, on peut admettre que l'exigence visant à ce que le marché libre du logement soit rétabli est réalisée. Cela ne signifie toutefois nullement que, désormais, les problèmes que pose le marché du logement vont se résoudre d'eux-mêmes de façon satisfaisante.

Il convient de relever, pour compléter ce tableau, que les logements subventionnés restent soumis à des dispositions de droit public restreignant la formation des loyers. Il s'agit là d'une exigence étroitement liée au subventionnement. Le nombre de ces logements (v. ch. A, I, 3, c, aa) est trop faible par rapport à l'effectif global des logements pour pouvoir influencer d'une manière durable la formation des loyers sur le marché du logement.

Ces derniers temps, on constate qu'une partie des rapports entre bailleurs et preneurs ont tendance à être réglés sur la base de conventions d'associations. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

## 2. L'offre et la demande

D'après le rapport précité de la Commission fédérale pour la construction de logements de 1963, la politique officielle en la matière doit également tendre à supprimer le manque de logements. Il est très difficile d'établir un équilibre quantitatif durable entre l'offre et la demande, tant sur le marché du logement dans son ensemble que sur les marchés partiels des diverses catégories de logements. «Le marché du logement peut être tenu pour équilibré quand on n'enregistre ni une pénurie, ni une pléthore accentuée de logements<sup>1)</sup>.» Il n'est pas possible d'établir statistiquement le manque de logements, car les besoins se modifient constamment. Par conséquent, on table d'ordinaire sur le chiffre des logements vacants, qui indique la proportion des logements vacants à louer par rapport à l'effectif global. Selon le rapport 1963 de la Commission fédérale pour la construction de logements<sup>2)</sup>, on doit déjà admettre que l'offre est entièrement absorbée lorsque le chiffre de logements vacants est de 0,5 pour cent. «Si le chiffre des logements vacants tombe au-dessous de la limite de 1 à 1,5 pour cent, on parle généralement de manque de logements et, au-dessous de 0,5 pour cent, de grave pénurie de logements<sup>3)</sup>.»

<sup>1)</sup> Rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements 1963, p. 36

<sup>2)</sup> Ibid., p. 10

<sup>3)</sup> Karlheinz Kleps: «Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz», Berne 1969, p. 27

Quant à l'évolution du nombre des logements vacants, nous nous référons au tableau 1 ci-joint. La répartition statistique d'après les catégories de communes confirme qu'il existe de sensibles diversités régionales et que la pénurie de logements sévit tout particulièrement dans les grandes agglomérations. Il est notoire que les logements vacants sont le plus souvent de nouveaux logements à loyer très élevé. Toutefois, le chiffre des logements n'a qu'une signification limitée. Dans les secteurs restreints du marché du logement, ce chiffre peut résulter de circonstances fortuites. De plus, les mouvements sont beaucoup plus importants que ne le laisse supposer le chiffre des logements vacants. Ainsi, à Zurich, en 1969, 12 000 logements étaient devenus libres à la suite de déménagements, alors que, le 1<sup>er</sup> décembre 1969, la statistique n'indiquait que 799 logements vacants<sup>1)</sup>. Le faible nombre des logements vacants et la rapidité avec laquelle les logements nouvellement construits sont occupés mettent nettement en évidence une forte demande excédentaire, surtout dans les centres; les expériences faites par les bureaux du logement le confirment. La demande est renforcée par l'accroissement de la population, l'amélioration des revenus, les changements survenus dans la structure des âges et l'augmentation du nombre des ménages due à la disparition des familles groupant plusieurs générations. Les mouvements de concentration qui ressortent des différences de développement démographique selon les cantons contribuent également à cet accroissement de la demande.

S'il est impossible de déterminer la demande de logements tant numériquement que selon la qualité, la statistique permet d'établir l'offre, c'est-à-dire le nombre global des logements.

L'augmentation de l'offre résulte de la production de nouveaux logements et de la mise à disposition de logements à la suite de transformations, sous déduction des pertes dues aux démolitions. Cet accroissement net établi par la statistique n'est toutefois pas identique à l'offre supplémentaire, car il ne tient pas compte des pertes dues à une désaffectation (p. ex. lors de la transformation de logements en bureaux) et comprend, d'autre part, la production de logements de vacances et de résidences secondaires. Ainsi, l'accroissement effectif de l'offre depuis le recensement de 1960 ne pourra être établi que sur la base du recensement des logements de 1970. Ces chiffres ne pourront être obtenus avant la fin de 1971.

A en juger d'après les chiffres des logements vacants, l'offre de logements a été constamment insuffisante en Suisse ces dernières années. Cela est d'autant

<sup>1)</sup> «Unzureichende Leerwohnungsstatistik», NZZ n° 348 du 30 juillet 1970, p. 13, cité dans «Zwischenbericht über die Subjektivhilfe als Teilaspekt der gesamten Wohnbau förderung» (Institut suisse pour l'étude du marché et du commerce extérieur de l'Ecole des hautes études de St-Gall, novembre 1970)

plus surprenant que, dans la même période, le surcroît net de logements établi par la statistique a pris plus d'ampleur que jamais. Nous nous référons au tableau 2 ci-joint. Depuis 1950 seulement, il s'est construit plus de 900 000 logements. En comparant le nombre de logements au chiffre de la population, on constate que le degré d'occupation baisse constamment, c'est-à-dire qu'il y a toujours plus de logements disponibles pour un nombre égal de personnes. Ainsi, de 1960 à 1969, la densité résidentielle a régressé de 3,4 à 2,8 personnes dans les villes comptant plus de 10 000 logements. Le même phénomène apparaît lorsqu'on établit le degré d'occupation d'après le nombre de personnes par chambre (tableau 3). D'après ce tableau, la densité d'occupation par chambre est descendue de 0,94 personne en 1960 à 0,84 personne en 1970 dans la ville de Zurich.

Cette situation montre que c'est surtout l'accroissement rapide du besoin d'espace habitable par personne qui est la cause du manque de logements. Il faut s'attendre à ce qu'à l'avenir également, le degré d'occupation continue de baisser et à ce que les besoins s'accroissent en conséquence. La production élevée de ces dernières années devra donc encore être assurée à l'avenir. Or, le volume de la production dépend de la capacité de l'industrie du bâtiment, du marché des capitaux et de l'étendue des terrains prêts pour la construction. D'autre part, le risque de ne pouvoir louer les logements en raison de la hausse des coûts de la construction peut, lui aussi, freiner la construction de logements. La demande n'étant pas satisfaite, il s'agit par conséquent d'éliminer ces facteurs, ou du moins d'en restreindre l'importance.

### 3. L'évolution des loyers

Dans une économie où les prix augmentent sur toute la ligne, on ne peut compter que le niveau des loyers se stabilise, car l'industrie du bâtiment et le marché du logement ne sont pas des secteurs autonomes; ils sont au contraire étroitement liés à l'économie générale. L'évolution des loyers des logements nouvellement construits suit de près celle des prix du terrain, des taux hypothécaires et des coûts de la construction, ces derniers ne reflétant pas seulement la hausse des prix dans le secteur de la construction, mais aussi le confort accru des logements.

Il n'est dès lors pas surprenant que les loyers et les facteurs de coûts susmentionnés aient atteint un niveau record. L'indice des loyers est calculé chaque année en mai et, depuis 1967, en novembre également, sur la base de sondages qui s'étendent aux logements de toutes les catégories de grandeur et à toutes les périodes de construction. Le tableau suivant montre l'évolution suivie au cours d'années déterminées.

Année (mai)	Indices des loyers		Indice des prix à la consommation
	Ensemble des logements	Anciens logements <sup>1)</sup>	
1939 = 100			
1939 .....	100	100	100
1950 .....	109	104	158
1960 .....	149	128	183
1965 .....	191	152	214
1966 .....	206	163	225
1967 .....	224	177	233
1968 .....	240	189	239
1969 .....	255	201	245
1970 .....	271	214	254
1971 .....	295	232	270
1966 = 100			
1966 .....	100	100	100
1967 .....	109	108	103
1968 .....	116	116	106
1969 .....	124	123	109
1970 .....	132	131	113
1971 .....	143	142	119

Ces chiffres montrent que les loyers n'ont pas atteint tout d'abord le niveau du renchérissement général, mais cela uniquement parce que le contrôle et la surveillance des loyers les ont maintenus artificiellement au-dessous des conditions du marché. Lorsque les restrictions ont été atténuées, les loyers des anciens logements ont commencé à monter, alors que ceux des nouveaux logements avaient déjà été adaptés au fur et à mesure de l'évolution générale du renchérissement. En 1968, l'indice moyen de l'ensemble des logements atteignait le même niveau de renchérissement que les dépenses globales de consommation (+140 points depuis 1939); depuis lors, l'indice des loyers a commencé à devancer la hausse générale des prix. La seconde moitié du tableau ci-dessus montre que les loyers des anciens et ceux des nouveaux logements – partant l'ensemble des loyers – ont augmenté à peu près dans la même mesure depuis 1966; jusqu'en novembre 1970, ils ont marqué une hausse de 36 pour cent, alors que l'augmentation générale du coût de la vie a atteint 16 pour cent.

<sup>1)</sup> Anciens logements: jusqu'en 1950, logements construits avant 1917  
jusqu'en 1960, logements construits avant 1940  
à partir de 1965, logements construits avant 1947

Les raisons de cette hausse accélérée des loyers sont complexes. Elles tiennent pour une part non négligeable, mais qu'aucune statistique n'indique en Suisse, à l'amélioration de la qualité des logements. Alors qu'en calculant les autres indices des prix à la consommation, on veille soigneusement à ce que les prix se rapportent à des biens de qualité constante (p. ex. sucre, combustibles, chaussures d'une exécution déterminée, coiffure), ce n'est pas le cas, et c'est impossible, en ce qui concerne les logements. Des calculs faits en Allemagne montrent que, dans les années 1950 à 1962, l'amélioration de la qualité et l'agrandissement des logements ont contribué à la hausse du coût de la construction à peu près dans la même mesure que la hausse des prix de construction<sup>1)</sup>. Bien que ces constatations ne s'appliquent pas sans certaines réserves à la Suisse, on ne saurait négliger l'influence qu'exerce l'accroissement du confort sur la hausse des loyers.

Les frais de construction ont augmenté beaucoup plus que les prix à la consommation. Les chiffres qui suivent sont tirés de l'indice zurichois des coûts de la construction de logements. La forte hausse de 1970 est particulièrement frappante.

Année	Indice zurichois des coûts de la construction 1939 = 100	Taux d'intérêt 1 <sup>res</sup> hypothèques, moyenne de 12 banques cantonales		Indice des prix à la consommation 1939 = 100
		anc. hyp. en pour-cent	nouv. hyp. construction de logements courants	
1939.....	100			100
1950.....	180	3,54		158
1960.....	227	3,74	3,76	183
1965.....	311	4,08	4,32	214
1966.....	320	4,24	4,48	225
1967.....	323	4,47	4,73	233
1968.....	325	4,58	4,87	239
1969.....	331	4,76	4,97	245
1970.....	375	4,93	5,25	254
Indice 1966 = 100				
1966.....	100	100	100	100
1967.....	101	105	106	103
1968.....	102	108	109	106
1969.....	103	113	111	109
1970.....	117	116	117	113

<sup>1)</sup> «Kostenstruktur und Preisentwicklung in der Bauindustrie», expertise de l'IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, Munich 1963, p. 205 s.



Depuis 1966, les taux hypothécaires ont passé de 116 à 117 points, ce qui est loin d'être négligeable. Cet élément influe tout particulièrement sur l'évolution des loyers, car il ne touche pas seulement les nouvelles constructions, mais aussi les anciens logements. Il est probable que les prix du terrain sont montés de la même façon, mais nous ne disposons à ce sujet d'aucune statistique sûre.

Malgré l'augmentation rapide des loyers au cours de ces dernières années, on ne saurait parler d'une crise générale. En moyenne, le niveau des loyers des anciens logements n'a pas suivi la hausse de l'indice du coût de la vie enregistrée depuis 1939 (222 contre 261 points); l'automne dernier, l'indice des loyers des anciens et des nouveaux logements pris dans leur ensemble ne dépassait que de quelques pour-cent (281 contre 261 points = 7,7%) le renchérissement général. En ce qui concerne la relation loyer/revenu, les enquêtes de l'OFIAMI montrent les parts du loyer dans les revenus de familles d'ouvriers et d'employés:

	Ménages d'ouvriers En pour-cent	Ménages d'employés En pour-cent
1936/37 .....	17,8	18,3
1950 .....	12,1	12,2
1960 .....	11,6	11,7
1965 .....	11,6	12,1
1966 .....	11,7	13,1
1967 .....	12,1	13,8
1968 .....	12,1	13,9
1969 .....	12,2	14,0

Cette relation paraît cependant s'être sensiblement dégradée dans les années 1970/1971. En outre, de telles valeurs moyennes ne révèlent pas certaines situations pénibles qui existent effectivement. Dans les nouveaux immeubles, la relation est sans doute généralement plus défavorable, tout spécialement parce que bien des jeunes ménages ne disposant encore que de revenus relativement modestes en sont réduits à louer de tels appartements, mais aussi parce que nombre de personnes âgées obligées de quitter leur logement ne peuvent en trouver un nouveau qu'en payant un loyer relativement beaucoup plus élevé. De plus, le fait qu'il subsiste un excédent de la demande en dépit des loyers élevés des nouveaux immeubles entraîne souvent des augmentations qui ne sont pas justifiées par la hausse des coûts. Il n'existe pas, à notre vu d'enquêtes récentes touchant le nombre et l'étendue des écarts comparativement à la relation moyenne loyer/revenu. Les enquêtes faites à Lausanne en 1966 montraient qu'un ménage seulement sur six consacrait plus d'un tiers de son revenu au loyer (cf. notre rapport du 3 septembre 1969 sur l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires, FF 1969 II 895), mais ces résultats sont sans doute surannés.

L'amélioration des statistiques concernant le marché du logement est l'une des conditions du nouveau régime en matière d'encouragement de la construction de logements.

Constatons en résumé que les loyers sont longtemps restés à la remorque de l'évolution générale des prix, mais qu'au cours des dernières années et tout spécialement en 1970, ils se sont accrus rapidement, surtout en raison de la hausse des coûts de la construction, des prix du terrain et des taux hypothécaires. La hausse des loyers a atteint des proportions que l'on ne saurait accepter sans plus.

Réintroduire des prescriptions sur les loyers ne permettrait de combattre que les effets du mal. Il ne saurait dès lors en être question. Une politique visant à contenir la hausse des loyers de manière efficace et durable doit s'attaquer aux causes, donc aux coûts de la construction et aux prix du terrain. Les moyens d'action actuels ne permettent pas d'influer sur les taux hypothécaires. De plus, il est nécessaire de prendre des mesures spéciales en faveur des milieux de la population que les loyers mettent véritablement en détresse, c'est-à-dire en premier lieu les ménages ne disposant que de revenus modestes, les personnes âgées et les familles nombreuses.

## B. Nécessité d'un nouveau régime

### I. L'importance du logement

Pour l'homme, le logement est un besoin élémentaire, impérieux, auquel nul ne peut se soustraire. Les dépenses qu'il entraîne sont lourdes, surtout dans le budget des couches de la population les moins favorisées. Pour une grande partie de la population, le bien qu'il constitue met par conséquent de façon directe en évidence la différence existant entre propriété et privation de propriété, ainsi que les rapports de dépendance qui en résultent<sup>1)</sup>.

Assurer la production de logements ne suffit pas, car il faut tenir compte de plus en plus des besoins qualitatifs en matière d'habitat. Chaque logement fait partie d'une implantation plus étendue, dont l'ordonnance influe considérablement sur la vie et sur l'habitat. Aujourd'hui où la plus grande partie de notre population habite déjà dans les villes, la construction de logements, l'aménagement des villes et celui du territoire doivent être considérés comme un tout. De plus, dans la société moderne, le logement joue de plus en plus le rôle d'un refuge; là au moins, l'homme doit trouver protection contre le bruit et les nuisances multiples liées à la vie moderne. Dans les pays industrialisés hautement développés, en particulier, le problème consistant à créer des conditions d'environnement supportables et plus dignes de l'homme se pose avec toujours plus d'acuité. Ainsi surgissent, dans le domaine de l'aménagement du territoire

<sup>1)</sup> V. Kleps, op. cit., p. 375/376

comme dans celui de l'ordre social, des problèmes qu'il n'est plus guère possible de résoudre sans le concours des pouvoirs publics. L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement font par conséquent partie, eux aussi, de la politique du logement – prise au sens large – de la Confédération. Ici comme dans tant d'autres secteurs de la civilisation moderne, il faut que l'Etat et l'économie coopèrent pour résoudre ces problèmes d'une façon appropriée, conforme aux exigences de notre temps. Le rôle de l'Etat réside essentiellement dans l'encouragement et la coordination. Partout, les pouvoirs publics doivent se soucier de la construction de logements et situer les problèmes qu'elle pose dans le cadre général de conditions d'environnement convenables. On ne saurait reconnaître l'importance croissante du problème du logement sur les plans politique, économique et social, sans faire appel à une conception générale touchant l'encouragement de la construction de logements.

## II. Appréciation des mesures prises jusqu'ici

### 1. Caractère problématique de ces interventions

Les mesures de la Confédération se situaient sur deux plans différents. D'une part, le contrôle et la surveillance des loyers, ainsi que la protection contre les résiliations qui leur était liée, intervenaient dans les rapports juridiques entre parties au bail; d'autre part, il s'agissait de mesures destinées à encourager directement et indirectement la construction de nouveaux logements et à abaisser les loyers par des contributions à l'intérêt du capital.

Pour diverses raisons, un nouveau régime s'impose. D'une part, la politique suivie jusqu'ici est apparue contradictoire et déficiente. Ainsi, le contrôle des loyers a rendu la construction de logements, en particulier celle de logements subventionnés, moins attractive, tout en incitant à démolir les anciens logements et à les soustraire à leur affectation. En outre, cette politique a agrandi l'écart entre les anciens et les nouveaux loyers et créé ainsi deux classes de locataires: ceux qui étaient privilégiés et ceux qui ne l'étaient pas.

Né sous le régime de l'économie de guerre, le régime d'exception en matière de baux à loyer a été assoupli au cours des années pour être enfin abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions de droit privé concernant la résiliation. Cela n'a toutefois pas résolu tous les problèmes que posait la politique du logement. Dans les régions où la population se concentre, la demande reste fortement excédentaire; ce fait, ainsi que la hausse des prix du terrain, des taux hypothécaires et de la construction, ont eu pour conséquence, ces derniers temps, une hausse disproportionnée des loyers. En outre, les mesures prises jusqu'ici n'ont pu tenir compte qu'incomplètement des problèmes se posant aux personnes âgées dans le domaine du logement, car la base constitutionnelle

qu'offre l'article sur la protection de la famille est trop étroite. Enfin, l'actuelle méthode d'abaissement des loyers est critiquée sur plus d'un point.

Toutes ces considérations nous ont conduits à réexaminer de façon approfondie la politique de la Confédération en matière de construction de logements.

L'amélioration du logement dans les régions de montagne représente un cas spécial; les mesures spécifiques ordonnées dans ce domaine sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 1980 et doivent s'intégrer dans la conception générale de l'aide aux régions de montagne<sup>1)</sup>.

## 2. Critique de la méthode actuelle d'abaissement des loyers

Actuellement, la Confédération peut abaisser chaque année les loyers de 5000 logements au plus, en accordant chaque fois pendant vingt ans des contributions à l'intérêt du capital investi. L'adoption de ce système représentait à l'époque un progrès considérable par rapport à l'octroi, au début, de contributions uniques à fonds perdu aux frais de construction (A, I, 3, a, ci-dessus). Avec le temps, ce genre d'aide a toutefois présenté des inconvénients que nous allons exposer brièvement:

- L'aide de la Confédération est généralement subordonnée à la condition que les cantons accordent le double. La plupart des cantons ont reporté une partie de cette charge sur les communes. Le tableau 4 ci-joint montre cependant que l'aide de la Confédération n'a servi à construire que très peu de logements dans certains cantons, et aucun dans d'autres. Cela est dû en partie au fait que nombre de communes ont refusé d'accorder des subventions à la construction de logements à caractère social, d'autant qu'il en résultait pour elles de nouvelles charges liées à l'infrastructure (équipement). Il n'est dès lors pas surprenant que, sous le régime actuel, bien des communes aient peu d'intérêt à la construction de logements à caractère social.
- Les loyers des logements subventionnés sont fixés en principe pour vingt ans. En un temps où tous les prix, et avec eux les frais d'entretien des immeubles locatifs, montent fortement, cette condition retient bien des bailleurs et maîtres d'ouvrage.
- L'aide est réservée aux logements habités par des familles dont les revenus sont modestes. Cela implique deux sortes de restrictions. D'abord, nombre de catégories de locataires, même si ceux-ci disposent de revenus modestes, ne peuvent bénéficier de l'aide parce qu'ils ne constituent pas une «famille». Ensuite, l'établissement de limites de revenu et de fortune, bien qu'elles soient relevées occasionnellement au cours des ans, comporte des rigueurs de tout genre, d'autant plus que les revenus augmentent rapidement, que ce soit en valeur réelle ou seulement en raison de l'inflation. Il faut faire des contrôles incessants, qui entraînent pour tous les participants une charge administrative considérable.

<sup>1)</sup> LF du 20 mars 1970 (RO 1971 176; FF 1969 I 1118)

Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu jusqu'ici d'année au cours de laquelle on ait construit 5000 logements à loyers abaissés.

Les Chambres fédérales, elles aussi, ont dénoncé certaines déficiences particulières du régime actuel. En même temps qu'elles ont voté l'arrêté fédéral du 20 mars 1970 concernant la prorogation de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, elles ont accepté deux postulats identiques dont la teneur est la suivante:

Le Conseil fédéral est invité à soumettre à un examen approfondi la conception et l'étendue de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération et à présenter aussi rapidement que possible un rapport et des propositions aux Chambres fédérales. Il convient, en particulier, d'examiner si des contributions dégressives à l'abaissement des loyers et la création d'un fonds de roulement seraient de nature à accroître l'efficacité de l'aide fédérale.

L'allusion aux contributions dégressives à l'abaissement des loyers recèle une critique à l'endroit de la réglementation rigide des limites de revenu et des loyers actuellement en vigueur.

### 3. Les lacunes de l'actuel régime d'encouragement

La réglementation actuelle pêche encore par les insuffisances de l'aide en ce qui concerne les personnes et les objets auxquels elle s'applique.

Pour ce qui est des personnes, l'exclusion des personnes âgées seules – sauf dans les cas où elles pouvaient être prises en considération en relation avec l'aide aux familles – était particulièrement lourde de conséquences. On estime que, comparativement à l'année 1960, le nombre des personnes âgées de 65 ans augmentera en Suisse de 67 pour cent jusqu'en 1980, alors que l'ensemble de la population ne s'accroîtra que de 22 pour cent<sup>1)</sup>. En raison de ces transformations affectant la composition de la société, la «grande famille» groupant plusieurs générations devient de plus en plus rare, et un nombre sans cesse croissant de personnes âgées tiennent leur propre ménage. Ce fait, ainsi que le processus de vieillissement, contribuent fortement à accroître la demande de logements. Beaucoup de locataires âgés retirés de la vie active sont réduits à chercher un logement à loyer modeste; de plus, ces logements devraient répondre aux besoins liés à l'âge. Il faut en outre encourager la construction de maisons pour personnes âgées et autres personnes ayant besoin d'aide. Or la base constitutionnelle en vigueur jusqu'ici fixait d'étroites limites à l'aide en faveur de cette catégorie de la population.

Pour stimuler plus efficacement la construction de logements à loyers abordables, il faut étendre considérablement l'aide, également quant à l'objet auquel elle s'applique. Les principales lacunes qui subsistent résident dans le

<sup>1)</sup> «Zwischenbericht des Schweiz. Instituts für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen, zuhanden des Ausschusses der Eidg. Wohnbaukommission», p. 21

manque de terrain à bâtir, dans les délais souvent très longs de la procédure de délivrance des permis de construire et dans les difficultés auxquelles se heurte le financement complémentaire de la construction de logements d'utilité publique.

### III. Conclusions

Toutes ces considérations font ressortir la nécessité d'une nouvelle conception de l'encouragement accordé par la Confédération à la construction de logements. Avant le dépôt, au début de 1970, des deux postulats mentionnés, la Commission fédérale pour la construction de logements avait déjà pris l'initiative de déterminer les principes de la politique du logement. Elle a fait procéder à une série d'études et organisé au sein de groupes d'experts de nombreuses recherches sur tout le processus de construction, de l'achat du terrain à bâtir à la remise de l'appartement achevé, afin de mettre en évidence les possibilités qui existent d'abaisser les loyers et les difficultés se présentant dans ce domaine. Ces recherches ont permis d'établir une série de principes qu'il s'agira d'appliquer au futur régime de l'encouragement de la construction de logements. Nous allons les exposer dans le chapitre qui suit.

#### C. Lignes essentielles du nouveau régime

##### I. Objectifs et limites de l'intervention de l'Etat

Il est conforme à notre ordre social que l'Etat doive assumer certaines tâches dans le domaine des besoins élémentaires de l'homme, qui s'étendent aussi au logement. Il ne saurait être question de l'obliger à fournir un logement à chaque citoyen. En revanche, la politique suivie en matière de logement doit permettre que le plus grand nombre possible de membres de la société puissent, avec le temps, se tirer d'affaire par leurs propres moyens et sans subventions sociales, que ce soit comme locataires ou comme propriétaires d'une maison. La tâche incombant aux pouvoirs publics est par conséquent, en premier lieu, de créer les conditions d'un développement aussi harmonieux que possible de la construction de logements et de soutenir les efforts des personnes privées. Il faut donc partir du principe que le secteur du logement ne doit pas être étatisé, mais que l'Etat doit encourager et coordonner la construction de logements privée, en particulier celle de logements à caractère social, afin d'accroître d'une manière générale l'offre de logements à loyers abordables et d'améliorer ainsi de façon décisive la situation des locataires en quête de logements. De plus, l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison familiale doit être facilité.

On ne doit pas perdre de vue, en appréciant ces objectifs, que le nouveau régime de l'encouragement de la construction de logements ne saurait permettre à lui seul d'obtenir une stabilité relative des loyers ni un plein équilibre entre

l'offre et la demande, mais qu'une politique conjoncturelle efficace et un aménagement approprié du territoire sont indispensables à cette fin.

Il y aura toujours des citoyens qui ne pourront pas payer le loyer conforme aux conditions du marché. En vertu du principe de la solidarité, la communauté devra leur venir en aide.

Sous le nouveau régime, les tâches de l'Etat seront, en résumé, les suivantes :

- d'une manière générale, s'occuper de la construction de logements et en améliorer les bases;
- encourager la construction de logements d'utilité publique;
- fournir une aide supplémentaire aux milieux de la population qui ne peuvent supporter la charge d'un loyer conforme aux conditions du marché;
- favoriser l'accès à la propriété de logements et de maisons familiales.

En raison de la structure fédérative de notre Etat, il importe de poser la question de la coopération entre Confédération, cantons et communes. Il conviendra d'examiner de plus près cette question chaque fois qu'on traitera des principes à observer dans les divers domaines entrant en considération.

## II. L'encouragement de la construction de logements en général

### 1. Remarques préliminaires

L'évolution a conduit jusqu'ici à développer les moyens propres à améliorer les bases de la construction de logements en général. Rappelons le programme en dix points (A, I, 3, c, aa) recommandant l'observation permanente du principe d'une « décentralisation avec points de cristallisation » pour l'aménagement de l'habitat, puis l'aide fédérale aux travaux de recherche destinés à accroître la productivité dans la construction de logements et l'aide à l'équipement récemment introduite. De telles mesures à longue échéance ont donné le caractère d'une tâche permanente de la Confédération à l'encouragement de la construction de logements, conçu d'abord en vue de remédier à un manque temporaire de logements. Les mesures destinées à créer de meilleures conditions pour la construction de logements dans son ensemble comptent sans aucun doute au nombre des tâches de la Confédération. L'article sur la protection de la famille n'offre toutefois pas une base constitutionnelle suffisante pour l'exécution d'une tâche permanente aussi générale. Tant que l'actuelle politique concernant les travailleurs étrangers doit être maintenue, la capacité de l'industrie du bâtiment ne lui permettra guère d'accroître encore, prochainement, la forte production de logements de ces dernières années. En raison des besoins généralement croissants de logements, il faut stimuler la productivité et atténuer en outre l'influence des facteurs de perturbation que constituent, on l'a vu, le manque de terrain à bâtir et l'insuffisance des capitaux disponibles. On cherchera en prin-

cipe, dans le domaine de l'amélioration des bases de la construction de logements en général, à atteindre les objectifs suivants, étant entendu qu'au cours des années, l'importance respective de ces objectifs pourra varier suivant les circonstances.

## 2. L'abaissement des coûts du terrain

### a. En général

Si les terrains à bâtir sont rares et chers, ce n'est pas seulement à cause de l'évolution générale des prix et de la chasse aux valeurs réelles qu'elle a entraînée, mais aussi parce que bien des communes reculent devant un équipement de grande envergure. C'est le cas, en particulier, de celles qui connaissent le début d'un développement rapide. Les communes se heurtent à des difficultés de financement, car toutes les tâches d'investissement qui les assaillent excèdent les recettes courantes. L'équipement du terrain, lui aussi, ne fait d'abord qu'occasionner des dépenses; plus tard seulement, lorsque la construction est achevée, les recettes fiscales commencent peu à peu à s'accroître.

La rareté du terrain équipé fait monter les prix, y compris ceux du terrain non équipé, dont la valeur suit naturellement l'évolution des prix des terrains à bâtir avoisinants.

### b. Prêts à l'équipement

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1970 déjà, conformément à l'ordonnance d'exécution III (RO 1970 1125) de l'actuelle loi concernant l'encouragement à la construction de logements, la Confédération peut cautionner des prêts à l'équipement sans intérêt et à des conditions d'amortissement favorables, ou accorder elle-même de tels prêts. Sous le régime à venir, cette aide doit être maintenue. Une construction compacte est de nature à abaisser le coût du terrain par logement, car un coefficient élevé d'utilisation réduit la surface de terrain nécessaire par logement. Elle permet en outre de maintenir les frais d'équipement par logement à un niveau plus bas que lorsque la construction est dispersée. L'aide à l'équipement ne doit donc être accordée que lorsqu'une implantation rationnelle des bâtiments est garantie.

Ces conditions doivent être fixées de manière à permettre aux communes et aux intéressés d'obtenir des prêts qui ne leur occasionnent de charge d'intérêts et d'amortissements que lorsque les recettes fiscales s'accroissent par suite des investissements.

L'aide à l'équipement répond à un besoin; elle contribue à accroître sensiblement l'offre de terrains à bâtir équipés et, partant, à abaisser le coût du terrain ou à en ralentir la hausse. La réglementation actuelle doit toutefois encore être complétée par des dispositions qui, non seulement prévoient un appui financier, mais facilitent en outre l'équipement en réglementant de façon adéquate les regroupements fonciers et les rectifications de limites, ainsi que la perception



de contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement. L'article sur la protection de la famille n'offrait aucune base constitutionnelle pour de telles dispositions.

### *c. Prêts pour l'acquisition de réserves de terrain*

Un autre moyen d'accroître les surfaces de terrain à bâtir pour la construction de logements consiste à aider à acquérir des réserves de terrain. Cette aide fédérale consistera, elle aussi, en prêts à des conditions d'intérêt et d'amortissement favorables. Comme pour l'aide à l'équipement, ces prêts seront généralement accordés par les banques. La Confédération devra supporter la différence entre le taux d'intérêt privilégié du prêt et le taux usuel du marché, et se porter caution. Elle n'accordera elle-même de crédit que si les banques ne sont pas en mesure de le faire.

### *d. Amélioration des prescriptions de police des constructions*

Il arrive souvent que les délais parfois longs des procédures de regroupement, d'équipement des terrains et de délivrance des permis de construire accroissent le coût du terrain. Dans bien des cas, cinq à sept ans s'écoulent entre l'achat du terrain et l'achèvement de la construction. Les intérêts qui s'accumulent de la sorte représentent souvent jusqu'à 50 pour cent du coût initial du terrain. Leur montant peut être réduit de deux manières: par l'abaissement des taux des prêts pour l'achat du terrain – possible grâce à l'aide de prêts à taux d'intérêt réduit – et par le raccourcissement des délais de procédure. C'est pourquoi il faut, sous certaines conditions, pouvoir obliger les communes à équiper les terrains dans un délai déterminé. Il convient en outre de prévoir, dans le cadre des mesures destinées à rationaliser la construction, la possibilité d'édicter des prescriptions minima sur la coordination des dispositions de police des constructions; cela permettra d'abrégé encore la procédure.

## **3. L'abaissement du coût de la construction**

### *a. Généralités*

Le coût de la construction est un multiple de celui du terrain. Il importe d'autant plus de lutter contre le renchérissement du coût de la construction. Soulignons une fois encore, à ce propos, l'importance d'une politique conjoncturelle efficace.

### *b. Amélioration des prescriptions de police concernant la construction proprement dite*

Il faut que la Confédération puisse exiger que les prescriptions sur la police des constructions ou les autres prescriptions officielles soient révisées lorsqu'elles

font entrave à la rationalisation. Nombre de dispositions cantonales et communales ont trait à des méthodes ou à des matériaux de construction qui ne satisfont plus aux exigences de notre temps. Il en est ainsi, par exemple, de certaines ordonnances sur la police du feu, de prescriptions concernant la résistance des parois ou la hauteur des constructions. Comme on l'a déjà relevé dans le chapitre concernant le coût de la construction, la procédure d'autorisation doit être simplifiée, et surtout abrégée, afin de réduire l'intérêt intercalaire. Il n'est pas nécessaire de créer à cette fin un droit fédéral des constructions. On ne va pas, à l'avenir, construire selon les mêmes règles à Genève qu'en Appenzell ou au Tessin. Néanmoins, la Confédération doit pouvoir édicter des prescriptions minimales allant dans le sens indiqué, encourager la coordination et subordonner l'octroi d'aides financières à la condition que certaines normes soient appliquées.

### *c. Recherche en matière de construction et de marché du logement*

Le renchérissement du coût de la construction au cours de ces dernières années est dû pour une bonne part, non pas aux augmentations des salaires et des prix, mais à la tendance à rechercher des appartements plus spacieux et, on l'a vu (A, II, 3), aux améliorations de la qualité. Il reste à savoir si tout le confort actuellement offert correspond aux désirs et aux besoins véritables des intéressés; il est probable que, pour bien des ménages aux revenus limités, on est allé trop loin dans ce sens. C'est dès lors une tâche importante de la recherche en matière de construction et de marché du logement que de dénoncer, d'une part, les hausses inutiles des coûts et, de l'autre, de montrer la nécessité d'un aménagement et d'un équipement des logements répondant aux besoins réels de l'habitant, car la construction traditionnelle n'en tient que partiellement compte (p. ex. flexibilité dans la disposition des pièces). Des efforts sont déjà entrepris dans ce sens sous le régime de la loi en vigueur; la commission de recherche pour l'accroissement de la productivité dans la construction de logements, par exemple, a publié des directives concernant la construction de logements pour personnes âgées, ainsi que de logements d'utilité publique (planification et exécution).

Indépendamment de l'élévation du confort, on manque de renseignements sur l'évolution des coûts de la construction. Les indices locaux de la construction (Zurich, Berne, Lucerne) sont trop peu représentatifs. Une autre tâche importante de la recherche concernant le marché du logement devra donc consister à créer un indice suisse du coût de la construction.

La Confédération peut en outre, en soutenant la recherche, encourager la rationalisation. Il s'agit, pour l'essentiel, d'utiliser des matériaux et des éléments nouveaux et de les dimensionner (p. ex. coordination modulaire); mais les efforts doivent aussi porter sur le processus de construction proprement dit, sur le plan technique, sur celui de l'économie et du point de vue de l'organisa-

tion de l'entreprise. La rationalisation n'est pas seule en cause; il faut aussi tenir compte de l'entretien ultérieur et de l'adaptation aux besoins des habitants (p. ex. facilité de remplacer les pièces défectueuses ou techniquement hors de cours).

#### *d. Encouragement en matière de rationalisation*

Il importe, pour abaisser le coût de la construction, de trouver et d'encourager des maîtres d'ouvrage soucieux de rationalisation, et d'assurer une saine concurrence sur le plan de l'offre. La Confédération peut permettre d'atteindre ces objectifs en accordant son aide financière aux maîtres d'ouvrage qui appliquent des méthodes de construction rationnelles et sont résolus à coopérer à la réalisation d'un marché de la construction à même de fonctionner.

#### **4. Facilités accordées pour l'obtention de capitaux**

Dans l'économie du bâtiment, les surcharges, de même que l'utilisation insuffisante de l'appareil de production, peuvent conduire à une construction irrationnelle et onéreuse. Il convient donc, d'une part, de lutter contre la surchauffe dans ce domaine. C'est pourquoi, dans son message du 26 mai 1971, le Conseil fédéral a proposé des mesures destinées à stabiliser le marché de la construction. D'autre part, la Confédération doit disposer de moyens d'action qui lui permettent d'éviter une baisse indésirable de la production. L'expérience montre que c'est généralement le resserrement sur le marché des capitaux qui fait régresser la production de logements. C'est la raison pour laquelle l'actuelle loi concernant l'encouragement à la construction de logements prévoit déjà une aide pour les périodes où un tel resserrement se produit. Nous rappelons le message du 26 août 1970 relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements (FF 1970 II 505).

Dans ce message, nous faisons état de la tension survenue en 1970 sur le marché des fonds à moyen et à long terme et aux difficultés qui en résultèrent pour la consolidation de crédits de construction. Cette évolution a coïncidé avec la limitation de l'accroissement des crédits décidée par les banques pour des raisons conjoncturelles. Entretemps, il a été recommandé instamment aux banques et aux compagnies d'assurance de favoriser davantage le financement de logements à loyers abordables, tout en donnant l'avantage à la construction rationnelle d'ensembles dans les régions où la demande de logements est vive. Les besoins spéciaux de la construction de logements et de l'infrastructure ont en outre été pris en considération sous forme d'un taux supplémentaire d'accroissement des crédits autorisés. Enfin, le Département de l'économie publique a constitué une commission chargée d'examiner les cas dans lesquels la réalisation de projets dignes d'être retenus, prêts à être exécutés et pouvant l'être

se heurte à des difficultés financières. De cette façon, l'aide fédérale peut être mise en œuvre là précisément où elle doit l'être; la loi en vigueur atteindra son but, qui consiste à encourager effectivement la construction de logements à des prix abordables, en dépit de la situation extraordinaire dans laquelle elle s'applique. Afin d'assurer la production de logements en période de troubles aigus sur le marché des capitaux, le futur régime à longue échéance prévoit une aide fédérale consistant à procurer des capitaux.

### **III. L'encouragement de la construction de logements d'utilité publique**

#### **1. Remarques préliminaires**

Nous avons signalé sous lettre B, II, les inconvénients liés à l'actuelle méthode de l'abaissement des loyers par la voie directe. Le Parlement a en outre demandé que l'on examine si des contributions dégressives et la création d'un fonds de roulement permettraient d'utiliser plus efficacement les fonds mis à disposition par la Confédération. La Commission fédérale pour la construction de logements a étudié le problème de façon approfondie. Il convient, en s'appuyant sur les résultats de ces enquêtes, d'instaurer le nouveau régime en partant des principes suivants.

#### **2. Encouragement donné aux maîtres d'ouvrage dans la construction de logements d'utilité publique**

Cet encouragement spécial doit consister en une aide supplémentaire à l'équipement et en une aide conjointe destinée à procurer des capitaux de tiers jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la somme investie.

L'aide à l'équipement déjà mentionnée ne s'applique qu'à l'équipement général; elle est accordée aux communes et aux autres maîtres d'ouvrage qui assument cet équipement. Dans la construction de logements d'utilité publique, les maîtres d'ouvrage doivent cependant obtenir aussi pour l'équipement au second degré des prêts à des conditions d'intérêt et d'amortissement favorables, jusqu'à concurrence de 100 pour cent du coût.

Afin d'assurer à long terme les capitaux étrangers permettant de couvrir les frais de construction (investissements dans le terrain et la construction), la Confédération doit accorder ou cautionner des hypothèques de rang inférieur qui, avec les hypothèques de premier rang, représentent généralement 90 pour cent de l'investissement global, de sorte que la part du capital propre nécessaire est ramenée à 10 pour cent. Cela permet de remédier au manque de capitaux qui, dans la construction de logements d'utilité publique, empêche aujourd'hui beaucoup de maîtres d'ouvrage de réaliser leur projets.

### 3. Abaissement des loyers dans la construction de logements d'utilité publique

#### *a. Généralités*

L'abaissement des loyers dans la construction de logements d'utilité publique vise à établir une relation supportable entre le loyer et le revenu des ménages et des personnes seules dont la situation financière est modeste. Les inconvénients que comporte la méthode actuelle ont conduit à chercher un système qui permette d'abaisser fortement le loyer au départ, mais de le majorer ensuite à mesure qu'augmente le revenu, sans toutefois porter atteinte à la relation primitive loyer/revenu.

#### *b. Adaptation à l'évolution économique des loyers abaissés*

Jusqu'ici, la productivité du travail a augmenté d'environ 3 pour cent par an; l'augmentation nominale des revenus a été beaucoup plus élevée et même celle des rentes AVS/AI a très largement dépassé ce taux. On peut, avec une vraisemblance confinante à la certitude, admettre que cette évolution va se poursuivre. Dans les études prospectives d'un groupe de travail dirigé par le professeur Kneschaurek (Ecole des hautes études de St-Gall), l'accroissement futur des revenus annuels en valeur réelle par unité de population résidente est évalué à 2,8 pour cent jusqu'en 1980. On présume qu'il fléchira ensuite jusqu'autour de 2,5 pour cent, mais que, compte tenu de la diminution du pouvoir d'achat, les revenus continueront certainement d'augmenter en valeur nominale de plus de 3 pour cent. Il faut donc, en établissant le nouveau régime de la construction de logements d'utilité publique, prendre en considération une adaptation annuelle des loyers à l'évolution économique de 3 pour cent. Des enquêtes ont démontré que si, contre toute attente, les prix et les salaires devaient prendre un cours différent, il serait possible en tout temps d'adapter les loyers à la situation réelle. Il en va de même des taux de l'intérêt.

#### *c. Abaissement des frais annuels*

L'aide fédérale susmentionnée, qui consiste à assurer le financement complémentaire jusqu'à 90 pour cent de l'investissement global, permet au maître d'ouvrage, dans la construction de logements d'utilité publique, de réaliser ses projets avec un capital propre relativement faible. Elle n'abaisse pas les frais que doit supporter le propriétaire – les hypothèques de rang inférieur sont accordées aux conditions usuelles sur le marché – ni, par conséquent, les loyers. Les frais qu'entraînent chaque année l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis, ainsi que l'entretien et la gérance, peuvent cependant être considérable-

ment réduits au début par l'adaptation des loyers à la situation économique (let. *b* ci-dessus) et couverts ultérieurement sans que le propriétaire subisse une perte.

L'un des moyens d'y parvenir réside dans l'ajournement pour un temps limité des amortissements des hypothèques de rang inférieur que la Confédération accorde elle-même ou garantit. Si les banques sont prêtes à ajourner ces amortissements, il ne faut pas oublier que les hypothèques de rang inférieur sont les prêts aux taux d'intérêt les plus élevés et que le risque qu'elles comportent ordinairement tombe en raison de la garantie accordée par la Confédération. Toutefois, dans la mesure où les banques exigeraient que l'amortissement se fasse normalement dès le début, la Confédération devrait avancer les premiers montants; elle les recouvrerait ultérieurement, avec les intérêts, sur les recettes croissantes tirées des loyers.

La charge qui, pour le locataire, résulte de l'entretien, peut également être adaptée au développement effectif des coûts. Ceux-ci sont modestes au début, mais s'accroissent à mesure que le logement vieillit. Une autre hausse se produit dans la mesure où les coûts de la construction s'accroissent (coûts mesurés selon l'indice des coûts de la construction, ou mieux selon l'indice du coût des réparations). Actuellement, au contraire, les frais d'entretien calculés dans le loyer sont, au début, plus élevés que les frais effectifs; on accumule donc des fonds qui ne seront dépensés que plus tard. On peut également abaisser le loyer initial en adaptant le loyer ultérieur au développement effectif des coûts. Le système de l'ajournement des coûts que l'on vient de décrire peut aller plus loin, par exemple si le propriétaire renonce au début à l'intérêt de son capital propre, qu'il recouvrera ultérieurement grâce à l'accroissement des loyers.

Dans la mesure où, dans ce système, la Confédération finance elle-même les hypothèques de rang inférieur ou avance aux banques qui les financent les amortissements usuels, il s'agit d'avances destinées à abaisser le loyer initial, qu'elle recouvrera ultérieurement; c'est donc, par analogie, la réalisation du fonds de roulement réclamé par les Chambres. Le même principe s'applique d'ailleurs aux prêts destinés à abaisser le coût du terrain (C, II, 2). Les problèmes techniques de développement qui se posent à ce propos, ainsi que d'autres questions de détail, seront réglés dans la législation d'exécution.

#### *d. Abaissement obtenu*

Pour un logement qui a coûté 100 000 francs, le loyer normal s'établit à 7650 francs. D'après la loi en vigueur, l'aide fédérale consiste à verser des contributions annuelles à l'intérêt du capital allant jusqu'aux 2/3 pour cent de l'investissement global. Ces contributions sont assurées pour vingt ans, et le canton doit verser le double. Dans l'exemple précité, le loyer est ainsi abaissé de 2000 francs par an et descend de 7650 francs à 5650 francs. Poursuivie pendant vingt ans, cette campagne d'abaissement des loyers coûtera à la Confédération et aux cantons la somme totale de 40 000 francs.

Des calculs effectués sur le même exemple ont montré que l'ajournement de l'amortissement des hypothèques de rang inférieur et l'adaptation du loyer au développement effectif des coûts permet de ramener le loyer initial de 7650 francs à 6210 francs, soit de l'abaisser de 19 pour cent. L'abaissement est moins important selon le système actuel. En outre, la dépense des pouvoirs publics – en l'occurrence la Confédération seulement – se limite à l'avance de fonds qui lui reviendront. Ce système permet donc, à moins de frais, d'obtenir un effet relativement meilleur. L'abaissement de la charge qui en résulte pour la Confédération par rapport au système actuel permet d'étendre l'aide à un plus grand nombre de logements et d'abaisser en outre les loyers en faveur de locataires qui en ont particulièrement besoin (v. IV ci-après).

#### 4. Cercle des bénéficiaires

En prévoyant que les loyers initiaux abaissés seront constamment adaptés à l'évolution économique et que les montants avancés par la Confédération lui seront remboursés, le nouveau régime permet d'étendre considérablement l'aide par rapport à la réglementation antérieure. Dans le message du 26 août 1970 relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements (FF 1970 II 505), il était question pour la première fois d'une production portant sur environ 10 000 logements à loyers abaissés par année. Il ne s'agit pas là d'un plafond. C'est la législation fédérale qui fixera les limites de l'aide de la Confédération. Il faudra veiller à ce que cette aide n'aille pas au-delà de ce que la Confédération peut supporter, tout en sauvegardant l'attrait de la construction de logements privée n'émergeant pas à l'aide fédérale. Ainsi conçu, le nouveau régime permet en outre de renoncer aux conditions touchant la situation financière des locataires puisque la Confédération n'accorde pas de contributions à fonds perdu. En revanche, la législation d'exécution pourra, afin d'empêcher des abus, prévoir des dispositions sur l'aménagement des logements d'utilité publique à construire.

### IV. L'aide supplémentaire de la Confédération destinée aux logements pour personnes âgées et remédiant aux cas de rigueur

#### 1. Remarques préliminaires

Tel qu'on vient de l'esquisser, l'encouragement accordé par la Confédération à la construction de logements d'utilité publique vise d'une manière tout à fait générale à accroître l'offre de logements à loyers abordables; pour les motifs exposés, on peut admettre que cette offre soit largement dispersée. Pour les personnes âgées, les invalides, ceux qui ont besoin de soins, les familles nombreuses, ainsi que dans les cas de rigueur, cette aide se révèle toutefois insuffisante. On ne saurait non plus laisser uniquement aux cantons et aux communes le soin de procurer des logements à ces catégories de locataires. Ils ne seraient

notamment pas en mesure de mettre à disposition un nombre suffisant de logements pour personnes âgées. Pour tenir également compte de ces cas, il faut que les moyens d'action de la Confédération soient élargis. A la différence de celle qui concerne la construction de logements d'utilité publique en général, il faut toutefois que l'aide en question soit adaptée au cas particulier. En conséquence, il importerait tout d'abord de rechercher la méthode de subventionnement la plus opportune.

## 2. Choix de la méthode de subventionnement

Nous avons rappelé sous lettre A, I, 3, c, aa, que la Commission fédérale pour la construction de logements avait déjà recommandé en 1963 d'introduire, éventuellement avec l'appui de la Confédération, le système d'allocations de loyer pour les ménages dont les revenus sont insuffisants. L'octroi direct aux locataires de subventions individuelles atteint son but avec plus de précision puisque, visant le cas particulier, il peut être adapté aux besoins individuels des locataires. Jusqu'ici, la Confédération n'a pas recouru à cette méthode. Ses prestations allaient au maître de l'ouvrage, à charge pour celui-ci de faire bénéficier les locataires de l'aide sous forme de loyers abaissés. Qualifiée d'aide objective par opposition aux allocations de loyer directes, cette méthode a le grand avantage d'influer directement sur la construction de logements à loyers abaissés et d'accroître ainsi l'offre de logements. Les enquêtes menées lors de l'élaboration de la nouvelle conception de la Confédération en matière de construction de logements ont montré qu'il n'était pas recommandable d'introduire sur le plan fédéral une aide en considération des personnes<sup>1)</sup>. Cette appréciation ne s'étend pas sur l'application de cette méthode de subventionnement sur les plans cantonal et communal. L'aide de la Confédération est conçue comme prestation de base. On a vu que les prestations complémentaires des cantons et des communes étaient nécessaires; elles peuvent également consister en subventions individuelles.

## 3. Contributions à fonds perdu de la Confédération

Lorsque l'amortissement de la deuxième hypothèque est ajourné et que les frais d'entretien sont calculés d'après le développement effectif des coûts, les loyers initiaux, on l'a vu, peuvent être réduits de 19 pour cent. Cela ne suffit toutefois pas dans tous les cas; de plus, sans parler du nombre des logements dont les loyers doivent être abaissés, aucun progrès n'est réalisé par rapport à la réglementation actuelle en ce qui concerne l'ampleur de l'effet recherché. Il faut donc étendre les moyens d'action qui permettent d'abaisser les loyers. La solution qui s'offre tout naturellement consiste à assortir les mesures actuelles que l'on vient de décrire d'une aide supplémentaire.

<sup>1)</sup> «Schweiz. Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen: Zwischenbericht über die Subjekthilfe als Teilaspekt der gesamten Wohnbauförderung», Saint-Gall, novembre 1970



Décrivons la marche à suivre et les effets d'un tel cumul en reprenant l'exemple cité :

En admettant que le loyer normal de 7650 francs (III, 3, *d*, ci-dessus) doit être abaissé de 30 pour cent, on obtient un loyer de 5355 francs. Les charges effectives du propriétaire sont cependant plus élevées; elles atteignent 6210 francs (c.-à-d. 7650 fr. moins environ 19%). La différence de 855 francs doit être supportée, à fonds perdu, par les pouvoirs publics. Si ces avances étaient entièrement remboursables, il en résulterait, pour le propriétaire, les premières années, un accroissement progressif de l'endettement total, celui-ci pouvant même dépasser le montant de l'investissement initial. Il va de soi qu'une telle solution ne manquerait pas d'exercer un effet inhibiteur. Le principe des avances remboursables ne saurait donc s'appliquer à l'abaissement supplémentaire des loyers en ce qui concerne les logements pour personnes âgées et les cas de rigueur. Le nouveau système déchargeant considérablement la Confédération par rapport à l'ancien, il est équitable qu'elle assume seule les contributions à fonds perdu qu'exige cet abaissement supplémentaire. Il est ainsi possible d'assurer les avantages que procure une situation dans laquelle le même objet n'a pas à être subventionné de diverses parts.

Retenons d'ailleurs que les contributions à fonds perdu diminuent les années suivantes, étant donné que les loyers augmentent. Après six ans déjà, dans l'exemple d'un abaissement de 30 pour cent, les recettes atteignent le montant des frais effectifs et les contributions de la Confédération tombent. Dans ce cas, les avances atteignent 2835 francs par logement au cours des six années. Si la Confédération abaissait de cette façon les loyers de 10 000 logements par année, les contributions annuelles s'élèveraient donc à 28,35 millions de francs.

Contrairement à ce qui se passe avec l'abaissement de 19 pour cent précité, il y aurait lieu de prévoir dans la législation d'exécution une limitation spéciale du revenu et de la fortune du locataire désireux d'obtenir un logement dont le loyer est abaissé grâce à des contributions à fonds perdu. Puisque, dans l'exemple choisi, où l'abaissement du loyer est de 30 pour cent, il n'est nécessaire de verser des contributions à fonds perdu que pendant six ans, il suffirait de vérifier si ces limites sont respectées lors de l'occupation du logement. Cela simplifierait beaucoup les travaux administratifs comparativement à la situation actuelle.

Nous avons pris pour exemple un abaissement de 30 pour cent du loyer initial. Tout abaissement allant au-delà de ce taux ferait, la première année, monter d'autant la contribution à fonds perdu. Du même coup, la durée des prestations de la Confédération augmenterait, étant donné le faible taux de hausse des loyers. C'est à la législation d'exécution qu'il appartiendra de fixer l'ampleur de l'engagement de la Confédération au titre des contributions à fonds perdu. Il ne peut s'agir ici que de tracer les lignes générales de la conception nouvelle et les possibilités qui en découlent. Cette aide spéciale doit s'étendre non seulement aux logements pour personnes âgées et pour invalides, mais aussi aux ménages collectifs (homes).

## V. Mesures destinées à faciliter l'accèsion à la propriété de logements et de maisons familiales

La maison ou le logement en propre est l'une des formes de propriété les plus souhaitables. Nous avons déjà relevé (B, I) l'importance de la création de logements et de la différence entre propriétaire et non-propriétaire, particulièrement manifeste dans ce domaine. Le renchérissement du terrain à bâtir et de la construction, de même que la tendance à s'adapter aux nouveaux taux que marquent, pour tous les immeubles, les prix du marché, constituent une barrière qui empêche une bonne partie de la population d'acquérir une maison ou un logement. Il est vrai que la loi fédérale du 19 décembre 1963 modifiant la quatrième partie du code civil suisse (copropriété et propriété par étage, RO 1964 989) a créé la base juridique nécessaire. En ce qui concerne la réglementation des rapports de droit, ces dispositions ont donné satisfaction. De plus, l'économie de la construction est en mesure de satisfaire aux exigences techniques spéciales que pose la propriété par étage. En revanche, les espoirs mis dans un abaissement important du coût des logements par étage dans les maisons pour plusieurs familles et dans la création d'un véritable marché dans ce domaine ne se sont pas réalisés. Cela est dû pour une part au fait que le nombre des maîtres d'ouvrage qui se sont intéressés à cette nouvelle forme d'habitat est resté relativement faible. Cet obstacle, qui a aussi son importance sur le plan politique, ne peut être franchi que grâce à une large répartition de la propriété privée de logements. C'est pourquoi la création de logements en propre doit être une préoccupation essentielle de la politique officielle en matière de construction de logements. Pour la Confédération, les mesures précitées constituent un moyen permettant d'encourager également la création de logements en propriété. Qu'il soit assuré ou cautionné, le financement complémentaire donne à l'acheteur disposant de peu de capitaux la possibilité d'acquérir son logement; l'amortissement différé des hypothèques de rang inférieur, de même que l'abaissement du loyer initial, permettent d'abaisser les charges du début qui, si elles devaient être d'emblée pleinement assumées, ne seraient pas supportables.

La législation d'exécution doit régler les détails de l'aide fédérale.

## VI. La future coopération entre la Confédération et les cantons

Un nouveau régime ainsi conçu peut donner à la collaboration entre la Confédération et les cantons une base entièrement nouvelle en ce sens que la Confédération a la possibilité d'accorder son aide sans obliger les cantons à y participer en tant qu'elle porte sur le même objet. Il est préférable qu'une seule autorité assume le cautionnement et l'octroi de prêts destinés au financement complémentaire, supporte la renonciation temporaire à l'amortissement de la deuxième hypothèque et assure l'avance de tels amortissements.

Cela permettra en outre d'éviter à l'avenir les inconvénients résultant du fait que, sous le régime actuel, l'aide fédérale dépend de la participation financière des cantons, et celle-ci de la contribution de la commune.

Si les cantons ne sont plus obligés de participer à l'aide autant qu'ils le faisaient jusqu'ici, cela ne signifie nullement que l'on puisse renoncer à leur concours pour accomplir les tâches qu'impose la politique du marché du logement. Il est au contraire possible de leur confier certaines tâches, telles que celle qui consiste à assurer des logements aux catégories de locataires qui en ont particulièrement besoin. Tous ceux-ci ne pourront obtenir un logement dont le loyer est abaissé conformément au nouveau régime. Il paraît opportun que les cantons et les communes s'occupent eux aussi de procurer des logements, car ils connaissent les conditions locales et les situations individuelles; ils sont en tout cas mieux en mesure qu'une autorité fédérale de tenir compte des besoins spéciaux en recourant éventuellement à des contributions individuelles (IV, 2, ci-dessus). En outre, il est souhaitable et nécessaire, notamment dans le secteur des logements pour personnes âgées et des homes, auxquels s'applique également l'aide fédérale décrite, que l'aide de base de la Confédération soit complétée par des prestations des cantons et des communes. Si, à l'avenir, contrairement à la réglementation actuelle, les prestations de la Confédération sont assurées sans égard à la participation des cantons concernant le même objet, cela n'exclut nullement qu'on puisse faire appel aux cantons lorsqu'il s'agira de procurer des documents, de procéder à une première appréciation des projets, etc. Il appartiendra d'ailleurs à la législation d'exécution de déterminer dans quelle mesure l'octroi de l'aide fédérale sera subordonné à l'application par les cantons, dans les limites de leur capacité financière et de la manière qu'ils jugeront opportune, des mesures autonomes propres à assurer la construction de logements à loyers abordables.

Une aide complémentaire des cantons est également souhaitable pour favoriser l'accès à la propriété. Des efforts visant à atteindre cet objectif ont déjà été entrepris sur le plan cantonal. Ainsi, dans le canton de Genève, la loi du 26 septembre 1969 encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Le canton encourage l'épargne-logement en accordant des primes lorsque l'argent épargné est utilisé aux fins d'acquérir un logement; il cautionne dans ce cas l'hypothèque de deuxième rang.

L'actuelle loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements permet, outre la construction de logements à caractère social, de prendre des mesures pour améliorer les bases de la construction de logements en général (accroissement de la productivité, aménagement du territoire sur les plans local, régional et national, etc.). La famille n'est pas seule à bénéficier de telles mesures. Il s'ensuit que, pour une partie des mesures fédérales en vigueur, la base constitutionnelle existante peut déjà être considérée comme fort étroite. Enfin, comme on l'a exposé, le catalogue des mesures a été complété par l'aide à l'équipement, mais il a fallu, pour des raisons de droit administratif,

renoncer à donner à cette institution la structure qu'elle exigeait. L'abaissement des loyers ne peut, à l'avenir, demeurer limité aux logements familiaux, mais il doit s'étendre au-delà de ce cercle.

Lors du traitement de l'initiative populaire pour le droit au logement et de la prorogation de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, divers membres du Parlement ont demandé si l'article sur la protection de la famille assurait une base constitutionnelle suffisante au nouveau régime. Lors de la session d'hiver 1969, le porte-parole du Conseil fédéral a répondu au Conseil national que le Conseil fédéral avait l'intention de soumettre aux Chambres, avec le nouveau régime, des propositions visant à compléter la constitution fédérale (Bull. off., 1969, CN, p. 899). Dans le message du 26 août 1970 concernant de nouvelles mesures d'encouragement à la construction de logements, nous avons également parlé de la nécessité d'un nouvel article constitutionnel (FF 1970 II 505). Toutes ces considérations démontrent qu'il est indispensable de créer une nouvelle base constitutionnelle qu'il faudra concevoir de manière à pouvoir tenir compte autant que possible des changements de situation.

#### **D. Nécessité d'une nouvelle base constitutionnelle**

L'actuelle loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements permet, outre la construction de logements à caractère social, de prendre des mesures pour améliorer les bases de la construction de logements en général (accroissement de la productivité, aménagement du territoire sur les plans local, régional et national, etc.). La famille n'est pas seule à bénéficier de telles mesures. Ils'ensuit que, pour une partie des mesures fédérales en vigueur, la base constitutionnelle existante peut déjà être considérée comme fort étroite. Enfin, comme on l'a exposé, le catalogue des mesures a été complété par l'aide à l'équipement, mais il a fallu, pour des raisons de droit administratif, renoncer à donner à cette institution la structure qu'elle exigeait. L'abaissement des loyers ne peut, à l'avenir, demeurer limité aux logements familiaux, mais il doit s'étendre au-delà de ce cercle.

Lors du traitement de l'initiative populaire pour le droit au logement et de la prorogation de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, divers membres du parlement ont demandé si l'article sur la protection de la famille assurait une base constitutionnelle suffisante au nouveau régime. Lors de la session d'hiver 1969, le porte-parole du Conseil fédéral a répondu au Conseil national que le Conseil fédéral avait l'intention de soumettre aux Chambres, avec le nouveau régime, des propositions visant à compléter la constitution fédérale (Bull. off., 1969, CN, p. 899). Dans le message du 26 août 1970 concernant de nouvelles mesures d'encouragement à la construction de

logements, nous avons également parlé de la nécessité d'un nouvel article constitutionnel (FF 1970 II 505). Toutes ces considérations démontrent qu'il est indispensable de créer une nouvelle base constitutionnelle qu'il faudra concevoir de manière à pouvoir tenir compte autant que possible des changements de situation.

## **E. La procédure de consultation**

### **I. Projet d'une nouvelle base constitutionnelle**

Par lettre du 21 octobre 1970, le Département fédéral de l'économie publique a soumis aux cantons, aux partis et aux organisations économiques le projet suivant d'un nouvel article 34<sup>sextes</sup> de la constitution:

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

<sup>2</sup> La Confédération peut

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

<sup>3</sup> Elle peut édicter des prescriptions légales sur l'équipement des terrains à bâtir.

<sup>4</sup> En tant que ces mesures, par leur nature, ne relèvent pas de la seule compétence de la Confédération, les cantons peuvent être appelés à participer à l'exécution.

<sup>5</sup> Les cantons et les organisations compétentes de l'économie seront consultés avant l'adoption des lois d'exécution.

L'article 34<sup>quinquies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale est abrogé.

## **II. Résultats de la procédure de consultation**

### **1. Les avis en général**

Les cantons, les partis politiques et les associations économiques, de même que les organisations professionnelles consultés ont pratiquement tous reconnu la nécessité d'une nouvelle base constitutionnelle et, dans ce sens, se sont unani-

mement ralliés à la proposition présentée. Toutefois, un grand nombre d'avis et de suggestions différents ont été exprimés quant aux mesures à prendre. Une partie d'entre eux demandent un élargissement de l'article constitutionnel proposé et une transformation radicale de la politique en matière de logement. D'autres plaident pour une réduction des compétences constitutionnelles. Ainsi, certains rejettent l'idée de faire de l'encouragement de la construction de logements une tâche permanente de la Confédération; pour eux, celle-ci ne devrait faire usage de ses compétences constitutionnelles que lorsque la situation du marché du logement est perturbée. Les organisations de faits des entrepreneurs désirent qu'il soit spécifié expressément que les mesures officielles d'encouragement ne doivent être appliquées qu'à titre subsidiaire et n'avoir par conséquent qu'un caractère complémentaire. On signale de divers côtés le risque de recouplements avec la législation d'exécution, actuellement en préparation, sur l'aménagement du territoire. Il y aurait lieu d'en tenir compte lors de l'élaboration de la législation d'exécution de l'article constitutionnel sur la construction de logements.

Les auteurs de différents avis insistent sur le fait que l'article constitutionnel ne devrait en aucun cas porter atteinte à la garantie de la propriété fondée sur l'article 22<sup>ter</sup> de la constitution et que l'on ne devrait pas faire d'expériences avec la propriété privée.

Le parti socialiste suisse a formulé une variante qui s'écarte sur des points essentiels du texte proposé. Selon lui, l'encouragement de la construction de logements devrait consister en première ligne dans la création d'espace habitable par les communes, les coopératives de construction et d'autres institutions de droit public et de droit privé ayant un but d'utilité publique. L'accès à la propriété de logements ou de maisons ne devrait être soutenu que si cela n'entrave pas l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique. En outre, la Confédération devrait pouvoir édicter les prescriptions nécessaires en vue de l'équipement, rapide et conforme aux plans, de terrains appropriés, établir des principes concernant l'imposition par les cantons et les communes du terrain à bâtir négociable et prévoir au besoin un droit d'expropriation de la collectivité en faveur de la construction de logements.

Abordons brièvement les points essentiels des propositions complémentaires.

## 2. Les principales propositions

### *a. Protection des locataires*

Dans un mémoire commun, les cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève demandent qu'on réintroduise des dispositions sur la protection des locataires contre les loyers excessifs dans les régions où

sévit la pénurie de logements. Dans la mesure où elle n'est pas ou pas complètement exercée, la compétence attribuée à la Confédération dans ce domaine doit revenir aux cantons. Le canton de Genève va encore plus loin et demande dans un mémoire séparé que le locataire soit également protégé contre une résiliation injustifiée. Dans le même sens, le Mouvement populaire des familles demande que la Confédération puisse autoriser les cantons à édicter des prescriptions destinées à protéger les locataires contre des loyers usuraires et des résiliations injustifiées dans les communes où les logements et les locaux commerciaux font défaut. L'Association suisse des locataires voudrait voir attribuer à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions contre les fixations de loyers abusives. Le canton de Fribourg, dans un mémoire séparé, et l'Union des villes suisses proposent que les futures prescriptions soient conçues dans le sens d'une surveillance des loyers.

Ces requêtes sont généralement fondées sur l'argument que, dans les communes où sévit la pénurie de logements, la protection des locataires est insuffisante; c'est en instituant une compétence cantonale que l'on pourra le mieux tenir compte de la situation existant dans les diverses régions.

Parmi les partis, seul le parti chrétien-démocrate a soulevé le problème de la limitation des bénéfices réalisés sur la propriété foncière et a proposé qu'il soit soumis à un examen.

### *b. Déclaration de force obligatoire générale des baux à loyer*

La déclaration de force obligatoire générale des baux à loyer collectifs est l'une des principales exigences du mémoire commun des six cantons précités. Leur requête est appuyée notamment par l'Union syndicale suisse, par l'Association suisse des locataires et par la Commission fédérale de la consommation. La convention passée le 4 décembre 1970 entre l'Union syndicale suisse, d'une part, et la Fédération romande immobilière et l'Union romande des gérants et courtiers en immeubles, de l'autre, est donnée en exemple. De tous les mémoires qui préconisent cette institution, il ressort que l'on attend d'elle une revalorisation sensible des conventions d'associations sur les baux à loyer types et une contribution au rétablissement de la paix du logement.

### *c. Mesures fiscales*

Les avis concernant les mesures fiscales prennent une large place. Leurs objectifs sont la lutte contre le renchérissement et l'accaparement du terrain à bâtir, les facilités à accorder au financement de la construction de logements dans son ensemble ou au financement de certaines tâches d'infrastructure au moyen de recettes fiscales réservées à cette fin, ainsi que l'épongeage des bénéfices injustifiés. Ainsi, le parti chrétien-démocrate propose une nouvelle con-

ception de la politique fiscale consistant à accorder pour un temps déterminé un privilège fiscal aux bénéficiaires d'entrepreneurs résultant de la construction de logements, à la condition qu'ils soient consacrés en tout ou partie à ce genre de construction. Le parti radical-démocratique estime que la constitution devrait être complétée en ce sens que les augmentations de valeur du terrain à bâtir qui sont dues non pas aux prestations du propriétaire, mais à la planification, à l'équipement et aux investissements des pouvoirs publics, fassent l'objet de mesures fiscales appropriées. Les mesures de cet ordre que propose, on l'a vu, le parti socialiste, visent à combattre la spéculation foncière. La Fédération des sociétés suisses d'employés est du même avis; elle demande que le terrain à bâtir accaparé soit frappé de charges fiscales spéciales. L'Alliance des indépendants souhaite qu'une réglementation fiscale claire soit prévue pour le terrain à bâtir équipé; celui-ci devrait être imposé sur la valeur vénale. Selon les avis de la Commission fédérale de la consommation et de la Fédération suisse des consommateurs, les propriétaires fonciers doivent être astreints par les cantons et les communes à participer raisonnablement aux frais d'équipement et d'infrastructure, proportionnellement à l'augmentation de valeur de leurs terrains.

#### *d. Unification du droit en matière de construction – Rationalisation de la construction*

Nombreuses sont les réponses, surtout celles des organisations familiarisées avec la construction, qui demandent, comme premier pas important vers la rationalisation, une unification et une simplification des prescriptions sur les constructions.

Les avis exprimés vont de la proposition d'édicter une loi fédérale sur la construction (Union suisse des syndicats autonomes) à des exigences demandant qu'on vise à obtenir, du moins dans la législation d'exécution du nouvel article constitutionnel, une unification de la législation en la matière (Association suisse des banquiers). Il conviendrait de simplifier le droit non seulement sur le fond, mais aussi en ce qui concerne la procédure s'appliquant aux permis de construire (Alliance des indépendants, Union syndicale suisse).

Selon le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), l'encouragement de l'harmonisation des prescriptions sur la construction doit émaner du texte constitutionnel, tandis que la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse ainsi que d'autres institutions demandent que la Confédération reçoive la compétence d'édicter des dispositions-cadres sur la construction afin d'atteindre cette harmonisation. La Centrale suisse pour la rationalisation de la construction exprime l'avis que le texte constitutionnel devrait être élargi de manière à permettre d'encourager non seulement la construction de logements, mais la recherche sur la construction en général. Le canton de Genève préférerait que l'harmonisation se fasse graduellement, en commençant



à l'intérieur du canton, à l'échelle communale, pour se poursuivre sur le plan intercantonal, par exemple par la voie de concordats, et s'étendre ainsi à toute la Suisse.

### *e. Problèmes de financement*

Le canton de Berne demande si la Confédération ne devrait pas, en collaboration avec les instituts bancaires, créer une centrale qui ferait office de banque pour la construction de logements et l'équipement des terrains; toutes les transactions financières passeraient par elle et cela créerait un rapport direct entre la Confédération et les requérants. En revanche, la Banque nationale rejette l'idée d'une banque fédérale pour la construction de logements. De même, l'Association suisse des banquiers s'oppose à ce que la Confédération devienne elle-même banquier.

Diverses propositions ont trait à la méthode d'abaissement des loyers. La Confédération des syndicats chrétiens demande que les abaissements de loyers au moyen de prêts, de cautionnements et d'autres aides destinées à procurer des capitaux soient mentionnés expressément dans le nouvel article constitutionnel. Pour le parti radical-démocratique, la tâche de la Confédération consiste à octroyer des prêts à intérêt favorable aux communes pour l'aménagement de zones d'habitation, ainsi qu'à prendre des mesures pour abaisser les loyers des logements de personnes aux revenus modestes, de familles nombreuses, d'invalides et de personnes âgées. Il suggère en outre que des fonds de l'AVS soient investis dans la construction de logements et que des prêts à intérêt favorable soient accordés pour la construction de logements pour personnes âgées.

D'autres propositions encore concernent la manière de procurer les ressources nécessaires. Ainsi, le parti chrétien-démocrate suggère que l'on détermine si les employeurs peuvent être astreints à fournir des prestations. Le canton de Genève estime que l'on ne devrait pas empêcher les capitaux étrangers de s'investir dans la construction de logements. Le canton d'Uri et l'Association suisse des banquiers demandent à ce propos que le fisc redonne davantage d'attrait aux fonds de placement immobiliers.

Une série d'avis ont trait à l'épargne pour la construction. Ainsi, le parti suisse des paysans, artisans et bourgeois, le parti chrétien-démocrate, l'Union suisse des paysans et la Commission fédérale de la consommation se prononcent pour la création de nouvelles formes d'épargne en vue de favoriser l'accession à la propriété. Selon eux, l'épargne pour la construction libère sans cesse de nouveaux fonds pour la construction de logements et contribue ainsi à une production de logements continue (Union suisse des arts et métiers). Diverses propositions concernent la création de capitaux. La Banque nationale suisse estime que l'aide en cas de resserrement des capitaux ne doit pas être accordée sans qu'il soit tenu compte de la capacité de l'industrie du bâtiment. Divers cantons et organisations professionnelles critiquent le fait que la réglementation actuelle ne supprime pas d'une façon générale, pour l'aide au financement, l'imputation sur les quotes d'accroissement des crédits. Le Directoire de l'Union

suisse du commerce et de l'industrie, au contraire, souligne que, du point de vue de la politique conjoncturelle, l'aide au financement pose des problèmes; en cas de surchauffe, il importerait que la Confédération n'accorde pas de nouveaux crédits. Selon l'Association suisse pour le logement, la Confédération devrait, dans sa politique en matière de marché des capitaux, accorder une priorité absolue à la construction de logements.

### *f. Equipement*

L'équipement du terrain à bâtir, première condition pour construire à des prix abordables, rencontre dans son ensemble l'approbation générale. On insiste cependant sur le fait que la propriété doit être garantie. L'Union suisse des arts et métiers demande que, lors de toute restriction au droit de propriété liée à l'équipement, les mesures prises soient proportionnées aux effets recherchés. Les cantons de Soleure et de Bâle-Ville, ainsi que le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Union suisse des arts et métiers estiment que l'équipement ne doit pas être réservé aux zones de concentration, mais que les petites communes doivent aussi y participer; ainsi, il sera possible de maintenir une implantation régulière et d'éviter le risque d'un exode dans les régions privilégiées. Le canton de Schaffhouse demande que la Confédération obtienne la compétence de légiférer pour astreindre les propriétaires fonciers à verser des contributions à l'équipement. Selon le canton de Zurich, les prescriptions concernant la construction de logements devraient être ajustées à l'aménagement du territoire. Le parti chrétien-démocrate souligne lui aussi la relation entre l'équipement et les tâches d'infrastructure, qui englobent aussi, en particulier, les problèmes de circulation.

## **F. Conclusions et propositions**

### **I. Question de la réintroduction d'une réglementation officielle des loyers**

#### **1. Effets de la réglementation officielle des loyers**

Les demandes tendant à ce que les pouvoirs publics puissent de nouveau intervenir dans le domaine des loyers sont motivées par la pénurie de logements. D'après les propositions des six cantons précités, la réglementation des loyers ne doit être maintenue qu'aussi longtemps qu'il subsiste un manque de logements et de locaux commerciaux. Des mesures stimulant la construction de logements, liées à une politique efficace de l'aménagement du territoire, sont toutefois les moyens qui permettent de remédier à cette situation. Avantager les locataires par des prescriptions destinées à maintenir de bas loyers dans les régions où sévit le manque de logements, c'est accroître l'attrait de ces centres et empêcher de résoudre le problème du manque de logements.

Ainsi qu'on l'a exposé, les nouveaux immeubles prêts à être occupés après le 31 décembre 1946 ont dû être libérés du contrôle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1954 dans l'intérêt des nouvelles constructions. Réintroduire une limitation des loyers pour les nouveaux logements irait à l'encontre du but visé, puisque cela entraverait la construction privée. Cela irait aussi à l'encontre des autres mesures destinées à maintenir une production élevée de logements. Ce n'est qu'en stimulant la production que l'on peut remédier au manque de logements. C'est pourquoi, dans notre rapport du 3 septembre 1969 sur l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires (FF 1969 II 923), nous avons souligné qu'il serait inopportun de vouloir soumettre les loyers des nouvelles constructions au régime du contrôle. Il n'y a aucune raison de s'écarter aujourd'hui de cette manière de voir.

On invoque en outre la situation pénible créée par la hausse des loyers pour justifier la réintroduction de prescriptions officielles en la matière. Une telle situation existe lorsque les jeunes couples, en particulier, mais aussi les personnes âgées retirées de la vie active, en sont réduits, à cause de la situation qui règne sur le marché du logement, à prendre des appartements chers dans des immeubles nouvellement construits. Nous nous référons à ce propos aux explications concernant l'évolution des loyers et la charge moyenne qu'ils représentent pour les revenus (A, II, 3). On sait que l'indice des loyers ne reflète que la modification en pour-cent des loyers des logements construits avant 1947 et de ceux de l'ensemble des logements. Pour être renseigné sur la situation propre aux constructions, il faut se référer aux données statistiques fournies par l'enquête sur les loyers. Ainsi, en avril 1969, le loyer moyen de 75 logements de 3 pièces était de 6041 francs <sup>1)</sup>. D'avril 1969 à avril 1970, l'indice zurichois du coût de la construction a passé de 331,4 à 374,7 points (1939 = 100). Malgré cette hausse, le loyer moyen de 91 logements de 3 pièces nouvellement construits dans la ville de Zurich était de 5405 francs en avril 1970 <sup>1)</sup>. Il était donc inférieur à celui de l'année précédente. Cet exemple montre que, considéré sur le plan local, le loyer moyen des nouveaux logements dépend de la mesure dans laquelle les pouvoirs publics participent à l'abaissement des loyers de ces logements. Par contre, on ne saurait remédier aux loyers élevés des nouveaux logements en adoptant des prescriptions restrictives. Les expériences faites avec le contrôle des loyers ont montré que, dans l'intérêt de la construction, il fallait autoriser, pour les nouvelles constructions, un rendement brut qui en couvre le coût. Les taux fixés officiellement sur cette base se sont cependant bientôt révélés superflus car, pour pouvoir louer leurs logements, les propriétaires n'ont pas toujours pu appliquer les taux fixés; parfois, ces taux ont même contribué à faire augmenter les prix.

La situation sur le marché des nouveaux logements ne fait que confirmer ces expériences. D'après l'état actuel du taux hypothécaire, un rendement brut

<sup>1)</sup> Annuaire statistique de la ville de Zurich 1969, p. 287

de 7,5 à 8 pour cent est jugé nécessaire pour couvrir le coût de revient. En règle générale, les loyers des nouveaux logements sont cependant fixés sur la base d'un rendement brut de 6,5 pour cent. Sans parler du frein qu'elle constitue pour la production, une limitation officielle des loyers se révèle, dans ces conditions, n'avoir aucun effet sur le niveau des loyers.

La hausse des taux hypothécaires et des frais d'entretien se répercute également sur les charges des propriétaires d'anciens immeubles. Les prescriptions sur les loyers ne peuvent les empêcher de reporter ce surcroît de charges sur les locataires. Même sous le système rigoureux du contrôle des prix, il a fallu concéder des augmentations de loyers. De telles autorisations ont été accordées, d'abord sur demande individuelle puis, en 1950 pour la première fois, d'une manière générale. Les autorisations générales, réservées aux anciens logements soumis au contrôle des prix, devaient chaque fois être communiquées officiellement. Elles ont eu un effet accessoire indésirable, car les propriétaires en prenaient chaque fois prétexte pour majorer également les loyers des logements qui n'étaient plus soumis au contrôle. De 1950 à 1961, les augmentations de loyers consécutives à ces autorisations générales ont atteint dans l'ensemble 27 pour cent. Après l'introduction de la surveillance des loyers en 1962, le Conseil fédéral dut à nouveau s'occuper du problème. Dans ses ordonnances, il admet une majoration annuelle des loyers de 5 pour cent, contre laquelle le locataire n'a donc aucun droit de recours.

Toute réglementation des loyers, quelle qu'elle soit, pose avec le temps un problème insoluble en ce sens que, lorsque les anciens immeubles changent de main, les prix de vente, conformément aux lois de l'économie, s'adaptent au coût de remplacement. Lorsque le propriétaire est une personne physique, un tel changement survient au plus tard lors de la succession, c'est-à-dire une fois au moins par génération. Si le coût du terrain et celui de la construction n'ont pas baissé entretemps, les loyers tenus artificiellement bas par les prescriptions officielles doivent, à ce moment au plus tard, être adaptés au coût de revient supérieur que supporte le nouveau propriétaire. Sinon, celui-ci est privé du rendement brut nécessaire permettant de couvrir le coût de revient; cela le conduira à négliger l'entretien, à démolir prématurément l'immeuble et, enfin, à faire passer la propriété privée dans les mains de personnes morales disposant de grands capitaux.

## 2. Droit de résiliation

On remarquera que ni les six cantons dans leur mémoire commun, ni l'Association suisse des locataires ne demandent l'adoption de prescriptions destinées à protéger les locataires contre des résiliations injustifiées. Seuls le canton de Genève, dans son avis individuel, et le Mouvement populaire des familles réclament une protection supplémentaire contre la résiliation. Cette exigence était celle que posaient l'initiative populaire pour le droit au logement et l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires.

Dans la mesure où le droit de nécessité en matière de baux à loyer était encore en vigueur le 31 décembre 1969, il a été prorogé jusqu'au 19 décembre 1970 par un arrêté fédéral urgent. A cette date est entrée en vigueur la loi fédérale du 24 juin 1970 modifiant le code des obligations (restriction du droit de résilier les baux). Le nouveau droit ne prévoit aucune possibilité d'annuler la résiliation, mais seulement la prolongation du bail pour trois ans au maximum. L'annulation de la résiliation a fait l'objet d'une procédure laborieuse d'élimination des divergences au sein des Chambres. D'après le nouveau droit, lorsque la durée du bail est prolongée, l'autorité judiciaire tiendra équitablement compte des demandes justifiées du bailleur visant à modifier les clauses du contrat. Le montant du loyer est, lui aussi, compris dans ces clauses.

Tant le contrôle que la surveillance des loyers étaient assortis d'une protection étendue contre la résiliation. Un droit de résiliation spécial, prévoyant l'annulation de la résiliation sur recours du locataire contre une majoration de loyer annoncée, constituait un élément – indispensable – du système de la surveillance des loyers. L'expérience a montré que les prescriptions officielles sur les loyers n'étaient, en fait, guère applicables sans une protection étendue contre la résiliation. Les six cantons, dans leur déclaration commune, et l'Association suisse des locataires ne tiennent pas compte de ces exigences pratiques. Il semble qu'en l'occurrence, on ait pris en considération l'expérience selon laquelle une protection contre la résiliation qui va au-delà du droit en vigueur en matière de baux à loyer est considérée comme une atteinte à la garantie constitutionnelle de la propriété et ne saurait donc entrer en ligne de compte. Toutefois, si l'on voulait, pour suivre la proposition des six cantons et de l'Association suisse des locataires, limiter l'intervention de l'Etat à des prescriptions sur les loyers et renoncer à une protection supplémentaire contre la résiliation, le locataire serait bien mal protégé. En cas de résiliation, il pourrait tout au plus compter rester pendant trois ans dans le logement avec loyer protégé. Or, pour la durée de la prolongation du bail, le locataire bénéficie déjà d'une certaine protection, même sans réglementation officielle des loyers puisque, on l'a vu, l'autorité judiciaire peut, pour cette période, modifier équitablement le loyer.

### 3. Problème de la délégation de compétence

L'Association suisse des locataires demande que la Confédération seule soit habilitée à édicter des prescriptions contre les fixations de loyers abusives. Selon les autres propositions, les cantons doivent pouvoir légiférer dans ce domaine, soit à raison de leur propre compétence, soit en vertu d'une délégation de la Confédération. Ces demandes se fondent sur le fait que divers cantons ont accepté l'initiative pour le droit au logement (7 cantons et 2 demi-cantons contre 12 cantons et 4 demi-cantons), et que les conditions du marché du logement diffèrent beaucoup d'une région à l'autre.

L'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires réclamait déjà «une disposition constitutionnelle donnant la compétence aux cantons de légiférer pour assurer la protection des locataires contre les loyers et les hausses de loyers abusifs, ainsi que contre les résiliations de bail injustifiées». Dans sa session de mars 1970, le Parlement n'a pas donné suite à cette initiative. On a souligné notamment, lors des délibérations, qu'une telle compétence compromettrait l'unité juridique dans un domaine important et créerait également des inégalités dans le domaine économique. Il en résulterait notamment des effets différents, selon la région, sur l'activité en matière d'investissements dans le secteur du bâtiment. Les considérations qui plaident de manière générale contre une réglementation des loyers valent également pour celle qui s'appliquerait sur le plan cantonal.

#### 4. Conclusions

La politique officielle du logement a consisté pendant des années à abandonner à son sort le droit de nécessité en matière de baux à loyer. Il s'agit donc maintenant de distinguer entre mesures économiques et mesures sociales, afin «de faire ce qui est économiquement opportun sur le marché locatif et ce qui est socialement juste sur le plan humain», selon la formule qu'utilise Eugène Böhler dans le rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements de 1963. Nous inspirant de ce principe et des considérations qui précèdent, nous arrivons à la conclusion qu'il convient de renoncer désormais à une réglementation officielle des loyers,

- parce qu'il ressort des expériences faites en matière de contrôle et de surveillance des loyers que de telles mesures n'ont de sens que dans le cadre d'une réglementation générale des prix;
- parce que de telles interventions entravent la production et vont à l'encontre des mesures qui la stimulent;
- parce que la réintroduction d'une telle réglementation devrait s'assortir d'une protection de droit public contre la résiliation, qui devrait remplacer les dispositions sur la résiliation récemment insérées dans le code des obligations.

Au lieu d'instaurer une réglementation officielle des loyers, le nouveau régime doit accroître l'offre de logements à loyers abordables en influant, de manière à abaisser les prix, sur les éléments qui concourent à leur formation, que ce soit indirectement dans la construction des logements courants ou par des mesures directes dans la construction de logements d'utilité publique.

Nous proposons par conséquent de ne pas insérer dans l'additif constitutionnel à créer pour l'encouragement de la construction de logements une disposition réintroduisant la réglementation officielle des loyers.

## II. La déclaration de force obligatoire générale des conventions d'associations relatives aux baux à loyer

La déclaration de force obligatoire générale joue un rôle essentiel tant dans la déclaration commune des six cantons que dans les avis exprimés par l'Union syndicale suisse, l'Association suisse des locataires, la Commission de la consommation et quelques autres organisations moins importantes. La Fédération romande immobilière déclare, dans une communication particulière, qu'elle peut se rallier à la proposition de l'Union syndicale suisse, à la condition

- que les parties fixent le contenu des contrats de façon autonome;
- qu'elles puissent décider librement si elles souhaitent pour ces contrats la déclaration de force obligatoire générale;
- que, le cas échéant, la déclaration de force obligatoire générale émane d'une autorité fédérale et non d'un service cantonal.

Ces propositions et suggestions se réfèrent à une convention passée le 4 décembre 1970 entre l'Union syndicale suisse, d'une part, et la Fédération romande immobilière et l'Union romande des gérants et courtiers en immeubles, d'autre part. L'idée maîtresse de cette convention était que «le logement, tout en conservant sa fonction sociale, ne constitue pas, en soi, un service public, et que le droit de propriété est un droit fondamental qui impose à celui qui le détient des devoirs envers la collectivité».

C'est dans ce sens qu'a été créée une commission paritaire permanente pour l'étude des problèmes du marché du logement et qu'il a été décidé d'élaborer un bail à loyer modèle. Celui-ci contient des dispositions sur la garantie d'une durée minimale de trois ans; il prévoit des modalités de résiliation protégeant le locataire et, pour celui-ci, la possibilité de résilier prématurément le bail.

Une commission paritaire d'arbitrage a en outre été constituée afin de régler les contestations éventuelles entre bailleur et preneur; sa tâche consiste à chercher des solutions qui tiennent compte des intérêts des deux parties et à rechercher un équilibre raisonnable. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre toutes les possibilités statutaires afin d'obtenir de leurs membres qu'ils appliquent le bail à loyer modèle. Les partisans de cette solution font valoir que la déclaration de force obligatoire générale donnerait davantage d'effet à de tels accords et que ceux-ci contribueraient par la suite à la paix du logement. L'Association suisse des propriétaires d'immeubles et l'Association suisse des locataires sont actuellement en pourparlers au sujet de la création d'organes paritaires d'arbitrage dans les communes et d'une commission consultative sur le plan fédéral, laquelle devra permettre des échanges de vues permanents entre les deux associations. Il faut encore mentionner à ce propos «le bail à

loyer», élaboré par la Fédération cantonale des associations zurichoises de propriétaires d'immeubles et l'Association des locataires de Zurich, qui ne contient toutefois pas les points essentiels de la convention romande.

Si nous nous sommes félicités de la conclusion de la convention romande, c'est surtout parce qu'elle ouvre aux parties intéressées de nouvelles perspectives d'entraide. On cherche ainsi, et c'est un élément particulièrement précieux, à donner aux discussions sur le problème du logement une tournure plus objective et à détendre les rapports entre bailleurs et locataires.

Bien des avis, et surtout ceux qui préconisent la réintroduction d'une réglementation des loyers, s'inspirent de la même idée: il s'agit pour leurs auteurs d'empêcher d'abuser d'une position économiquement forte, en particulier celle du bailleur, soit du propriétaire d'immeuble qui, pour longtemps encore, tiendra le marché en main. Sur le marché du logement, non seulement le bailleur tient le couteau par le manche, mais surtout la plupart des locataires se trouvent dans un certain rapport de dépendance que l'anonymat croissant de la propriété foncière rend encore plus sensible. La convention romande témoigne d'un regain de compréhension réjouissant des représentants des bailleurs pour cette situation. Elle offre en particulier l'avantage d'être précédée d'une déclaration de principe dans laquelle les devoirs sociaux du propriétaire envers la communauté sont pour la première fois clairement reconnus. C'est justement parce que, dans notre pays, le bailleur exploite un bien toujours plus rare et qui ne peut s'accroître (le sol), que son comportement est toujours plus mis en évidence. De leur côté, les représentants des locataires ont exposé dans cette convention qu'ils n'attendaient pas d'une réglementation officielle des loyers la solution des problèmes que posent le manque de logements et l'évolution des loyers, mais qu'ils étaient résolus à tenter de résoudre ces problèmes en commun avec les bailleurs, par la voie de conventions de droit privé. Sous ce rapport, les organes paritaires d'arbitrage prévus dans la convention, qui ont également à s'occuper du montant du loyer et contribuent ainsi à rendre plus transparent le calcul des coûts locatifs, sont particulièrement précieux.

En ce qui concerne la déclaration de force obligatoire générale de telles conventions d'associations, la situation est en bien des points comparable à celle qui existe dans le droit du travail. Fondée sur l'article 34<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, de la constitution<sup>1)</sup>, la déclaration de force obligatoire générale des contrats collectifs de travail a contribué de façon décisive au règlement à l'amiable des conflits du travail. Les débats qui ont eu lieu pendant de longues années quant à la mesure des interventions officielles dans le secteur des loyers s'inspiraient surtout d'arguments politiques. Résoudre les problèmes sociaux par une réglementation de droit privé fondée sur la libre entente entre parte-

<sup>1)</sup> «La Confédération a le droit de légiférer... sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail ou d'autres accords entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail.»



naires sociaux et non par des interventions officielles et des disputes politiques, telle est l'idée qui est à la base de la déclaration de force obligatoire générale. Elle est également d'une grande importance dans le domaine du logement.

Pour les motifs exposés, nous approuvons la déclaration de force obligatoire générale de conventions d'associations sur les baux à loyer. Dans notre société moderne, le nombre des tâches que l'économie privée n'est plus en mesure de résoudre seule en raison de leur étendue, ne cesse de s'accroître. Au lieu de charger l'Etat de ces tâches et de gonfler ainsi l'appareil administratif plus que de raison, la déclaration de force obligatoire générale paraît offrir à l'économie privée et aux pouvoirs publics une certaine possibilité de coopérer entre eux dans le cadre de notre système économique libre.

Toutefois, la déclaration de force obligatoire générale n'est pas sans poser certains problèmes de droit public. Elle est une source de droit d'un genre particulier. Ce n'est plus exclusivement une autorité représentant toute la communauté de droit en vertu de la constitution qui légifère. Dans le cas de la déclaration de force obligatoire générale des conventions d'associations, cette tâche se répartit entre le pouvoir exécutif, d'une part, et les associations, de l'autre. Les justiciables qui font partie d'organisations déterminent la création, le contenu, le maintien et la dissolution de la réglementation déclarée de force obligatoire générale, tandis que ceux qui ne le sont pas n'ont en principe aucun moyen de l'influencer. L'intervention de l'Etat se limite à accorder ou refuser la déclaration de force obligatoire générale d'un contrat donné. Ainsi, le droit n'émane plus d'un acte souverain et ne régit plus tous les citoyens de la même façon. Ce n'est que pour les «dissidents» que la déclaration de force obligatoire générale ressortit aux normes de droit public réglant le comportement. Pour les membres des associations qui participent au contrat, en revanche, il s'agit de droit contractuel et d'association. Dans cette forme de législation, par conséquent, la situation juridique des éléments qui ne font pas partie d'organisations et qui doivent être atteints par la déclaration de force obligatoire générale est moins favorable que celle des membres des associations. Selon le professeur Aubert, par exemple, les problèmes que cela pose ne sont toutefois pas de nature à exclure d'emblée la déclaration de force obligatoire générale pour les conventions d'associations. Dans le droit du travail, le contrat collectif et la déclaration de force obligatoire générale ont eu des effets favorables; on ne voudrait plus s'en passer. C'est pourquoi nous estimons qu'il faut accepter comme un moindre mal la déclaration de force obligatoire générale avec ses inconvénients, si cela permet d'atteindre un objectif aussi important que la paix du travail ou de s'en rapprocher sensiblement, en renonçant du même coup à réintroduire une réglementation des loyers.

S'il subsiste des craintes, elles sont plutôt d'ordre pratique et résident dans le fait que bailleurs et preneurs sont peu organisés. A Genève et à Lausanne, 80 pour cent des bailleurs font partie d'organisations; dans les autres villes romandes, cette proportion est de 50 pour cent. Elle est beaucoup plus faible dans le reste de la Suisse. Lors de la conclusion de la convention romande, on a

vu que les locataires étaient représentés par l'Union syndicale suisse. Même si l'on tient compte de ces réserves, le fait qui nous paraît surtout décisif, c'est qu'on a prévu, en liaison avec l'insertion dans la constitution d'un nouvel article relatif à la construction de logements, la possibilité de la déclaration de force obligatoire générale. Il faut, nous l'avons déjà dit, choisir entre cette institution et la réintroduction du droit de nécessité en matière de baux à loyer; or celle-ci, ne serait-ce qu'à cause du frein qu'elle met à la production, ne peut entrer en ligne de compte. En outre, le droit révisé des obligations n'offre pas à lui seul une protection suffisante contre les abus. Il en va de même de l'application de l'article 157 du code pénal, visant l'usure. En revanche, on n'a pas fait jusqu'ici de mauvaises expériences avec la déclaration de force obligatoire générale des contrats collectifs de travail. Elle a, en particulier, contribué à maintenir la paix du travail. Pour toutes ces raisons, il faut voir dans la déclaration de force obligatoire générale un moyen appréciable de combattre les abus. Précisons toutefois que, dans le domaine des loyers, le premier contrat de ce genre date du 4 décembre 1970, de sorte que l'on ne peut encore en prévoir les effets. L'avenir seul dira comment l'idée va se concrétiser. Cela n'empêche pas cependant de créer d'ores et déjà la possibilité d'une déclaration de force obligatoire générale pour les conventions d'associations portant sur les baux à loyer. En effet, et c'est là l'essentiel, la mention dans la constitution d'une telle possibilité contribuera à elle seule à développer la conclusion de contrats dans ce domaine et, en particulier, à inciter bailleurs et locataires à s'organiser davantage. Relevons à ce propos que, pour introduire la déclaration de force obligatoire générale de conventions-cadres et autres conventions semblables, il faudrait compléter les dispositions en matière de baux à loyer par une législation d'exécution. Nous signalons l'analogie de ces dispositions avec celles des articles 322 et suivants du code des obligations.

Nous proposons par conséquent de prévoir dans ce sens un nouvel article constitutionnel concernant la déclaration de force obligatoire générale. Afin de ne pas allonger à l'excès l'article 34<sup>sexies</sup> que nous vous soumettons et qui concerne la construction de logements proprement dite, et afin de donner au peuple et aux cantons la possibilité de se prononcer séparément sur la déclaration de force obligatoire générale, nous vous proposons de régler celle-ci dans un article 34<sup>septies</sup> et d'en faire l'objet d'un arrêté fédéral distinct.

### III. Les mesures fiscales

Les mesures fiscales que proposent la plupart des partis et plusieurs organisations (E, II, 2, c) visent à combattre le renchérissement du terrain à bâtir et son accaparement, à faciliter le financement de la construction de logements courants ou de certaines tâches d'infrastructure en affectant une partie des recettes fiscales à ces fins et à éponger les bénéfices injustifiés.

Ces objectifs vont bien au-delà de l'article constitutionnel prévu pour la construction de logements. Les mesures fiscales réclamées ne s'appliqueraient

pas seulement au terrain destiné à la construction de logements, mais à tout le terrain à bâtir. De plus, les mesures fiscales ne suffisent pas à elles seules à résoudre les problèmes soulevés; leur solution doit être recherchée dans le cadre d'une politique conjoncturelle efficace et d'une politique d'aménagement du territoire appropriée. Le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoit des mesures destinées à accroître l'offre de terrain à bâtir. La Commission fédérale pour la construction de logements a en outre examiné en détail si et de quelle manière l'imposition du terrain à bâtir pourrait accroître encore l'offre de terrain équipé. Dans la plupart des cantons, la valeur fiscale des immeubles est généralement fixée compte tenu tant de la valeur vénale que de la valeur de rendement telles qu'elles résultent de la situation durant une période prolongée. Les lois fiscales ne contiennent pas de prescriptions spéciales concernant l'estimation du terrain à bâtir. Etant donné que le rendement (agricole) de celui-ci est la plupart du temps inexistant ou minime, la valeur fiscale reste souvent bien inférieure à la valeur vénale effective. Il convient en outre de retenir que l'impôt sur la fortune qui, par sa nature, ne fait que compléter l'impôt sur le revenu, ne joue qu'un rôle secondaire. Même en tenant compte davantage de la valeur vénale effective, on n'obtiendrait pas une charge fiscale suffisante pour empêcher l'accaparement de terrain à bâtir.

La commission a par conséquent demandé aux cantons ce qu'ils pensent d'une imposition d'un revenu fictif du terrain équipé, mais non construit, comparable à la mise en compte du loyer du logement occupé par son propriétaire. Ce revenu devrait s'accroître d'autant plus que le terrain équipé resterait plus longtemps sans construction. La plupart des cantons ont rejeté cette suggestion, en objectant principalement qu'il n'est pas admissible d'imposer un revenu qui n'a pas été réalisé.

Si la Confédération avait la compétence d'édicter des mesures fiscales de ce genre, cela porterait atteinte non seulement à la souveraineté fiscale des cantons comme telle, mais aussi à leur souveraineté législative en la matière. La Confédération obligerait les cantons à établir certaines prescriptions dans le domaine de leurs impôts et devrait pouvoir elle-même édicter des dispositions subsidiaires qui entreraient en vigueur dans les cantons qui ne seraient pas en mesure de décréter de telles prescriptions ou qui ne pourraient le faire à temps. Il ne serait guère conforme à notre système que la Confédération astreigne les cantons à une telle imposition et, par le jeu de l'article sur l'encouragement de la construction de logements, porte une atteinte aussi grave à leur souveraineté fiscale. Une nouvelle délimitation de la souveraineté fiscale de la Confédération et des cantons va bien au-delà de l'article sur l'encouragement de la construction de logements tel qu'il est prévu. Par contre, la législation d'exécution devra établir si l'octroi de l'aide fédérale devra être subordonné à l'existence de mesures fiscales appropriées des cantons.

L'obligation pour les cantons et les communes de percevoir auprès des propriétaires fonciers des contributions raisonnables et exigibles à brève échéance aux frais de l'équipement général remplace jusqu'à un certain point ces mesures;

comme elles, cette obligation est de nature à accélérer la construction sur les terrains à bâtir équipés. En outre, le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit des mesures contre l'accaparement du sol.

Nous proposons par conséquent de ne pas prévoir dans le nouvel article constitutionnel de compétence de la Confédération l'autorisant à prendre des mesures fiscales au sens des propositions présentées.

#### IV. L'unification du droit en matière de construction

Dans un nombre étonnamment élevé d'avis, il est demandé que la Confédération intervienne d'une manière ou d'une autre pour obtenir l'unification de la législation sur les constructions (E, II, 2, d).

Nous avons exposé sous lettre C, II, d, et 3, b, ci-dessus que la Confédération doit être autorisée à faire modifier en particulier les prescriptions de police des constructions et d'autres dispositions officielles dans la mesure où elles entravent la rationalisation. Il n'est cependant pas nécessaire, pour permettre la rationalisation, d'unifier la législation sur les constructions. La diversité des habitudes en matière de logement et la nécessité de tenir compte des conditions régionales et locales ne sauraient être méconnues. Il ne faut pas que le régime en matière de construction compromette la diversité, que l'on doit tenir pour un élément positif, des modes de vie existant dans les diverses parties du pays. Il y a assez d'autres éléments pour réduire de plus en plus ces différences. Il ne serait d'ailleurs pas possible d'édicter dans les délais utiles une loi fédérale sur les constructions. L'étude scientifique du droit cantonal en matière de construction et de planification est à peine amorcée; or elle est une condition indispensable d'une législation fédérale en la matière. Le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoit, comme premier pas dans cette direction, que la Confédération peut, afin de favoriser l'unification des prescriptions cantonales en matière de construction, établir des directives concernant les principales mesures et dispositions de police des constructions, c'est-à-dire une sorte de règlement fédéral de la construction normalisée, et qu'il peut faire dépendre l'octroi des subventions prévues dans la loi de l'observation de ces directives.

Enfin, si la Confédération obtenait la compétence d'unifier le droit en matière de construction, cela porterait atteinte à la situation des cantons dans un important domaine juridique, ainsi qu'à la structure fédérative de notre Etat. La rationalisation de la construction, but d'une telle unification, peut être assurée par des mesures moins radicales. Celle qui consisterait à unifier le droit en matière de construction serait hors de proportion avec le but visé; elle ne saurait justifier une atteinte aussi grave à la situation juridique des cantons dans ce domaine. Nous proposons par conséquent, en complément du projet soumis à la procédure de consultation, que le nouvel article constitutionnel accorde à la Confédération la compétence d'édicter les prescriptions indispensables à

assurer la rationalisation de la construction. De la sorte, il doit être possible, sans uniformisation de la législation en la matière, de donner davantage de poids aux mesures d'encouragement, dans l'intérêt de la construction de logements à loyers abordables.

## V. Problèmes de financement

Si les moyens mis à la disposition de la Confédération sous le nouveau régime doivent être limités, on ne saurait encore dire quelle étendue aura l'aide prévue. De même, la question du mode de financement doit demeurer ouverte pour permettre de tenir compte des circonstances du moment. Ainsi, la Confédération doit être libre de se procurer les moyens nécessaires de la façon qui lui paraît la plus opportune, à savoir, suivant la situation, sur ses recettes courantes, par des emprunts auprès du fonds de l'AVS ou par des emprunts pour la construction de logements, etc. C'est pourquoi la question du financement ne doit pas être réglée dans la base constitutionnelle.

Même lorsque la Confédération accorde elle-même des prêts destinés au financement complémentaire, les opérations hypothécaires doivent rester le fait des bailleurs de fonds traditionnels. Ceux-ci participent dans tous les cas au financement des projets en accordant l'ensemble du crédit de construction et l'hypothèque de premier rang. On ne saurait donc approuver l'idée de créer une banque centrale de la construction de logements et de l'équipement, car cela reviendrait à étatiser le financement de la construction de logements d'utilité publique tout en faisant une concurrence inutile au système bancaire existant et en perturbant son fonctionnement.

De même, l'encouragement, sans cesse réclamé, de l'épargne en vue de la construction en général et des caisses d'épargne pour la construction en particulier, ne devrait pas, à notre avis, être l'objet d'une tâche constitutionnelle de la Confédération. Souvent, à l'étranger, les caisses d'épargne pour la construction ont assumé le rôle de nos instituts hypothécaires. Ce qui fait leur force, par exemple en République fédérale d'Allemagne, c'est l'appui étendu que l'Etat accorde à l'épargnant, soit sous forme de privilèges fiscaux, soit sous forme de primes à la construction de logements.

Ce système oblige à épargner dans chaque cas une très forte part de capital propre, et il s'écoule un grand nombre d'années jusqu'à ce qu'un ménage puisse acquérir une maison ou un logement. En revanche, la conception prévue offre l'avantage de permettre, en règle générale, l'accès à la propriété d'un logement avec 10 pour cent seulement de capital propre, c'est-à-dire plus tôt et en protégeant mieux l'acquéreur contre les suites d'une nouvelle dépréciation de l'argent.

Nous vous proposons par conséquent de ne prévoir dans le nouvel article constitutionnel aucun élargissement des mesures de caractère financier.

## VI. La teneur du nouvel article constitutionnel

Nous fondant sur l'exposé qui précède, nous vous proposons de donner la teneur suivante aux deux articles constitutionnels envisagés :

### Art. 34<sup>sexies</sup>

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

<sup>2</sup> La Confédération peut

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

<sup>3</sup> Dans la mesure où cela est indispensable à l'équipement du terrain à bâtir destiné à la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction, la Confédération peut édicter des prescriptions en sus de celles qui sont prises en matière d'encouragement.

<sup>4</sup> Les cantons peuvent être appelés à collaborer à l'exécution.

<sup>5</sup> Les cantons et les organisations compétentes de l'économie seront consultés avant l'adoption des lois d'exécution.

Ajoutons à ce propos que l'article 34<sup>quintiques</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution doit être simultanément abrogé.

### Art. 34<sup>septies</sup>

La Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords à l'amiable et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables. L'article 34<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution est applicable par analogie.

## VII. Commentaire

Le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 34<sup>sexies</sup> contient le principe selon lequel l'encouragement de la construction de logements devient une tâche permanente de la Confédération. Nous rappelons à ce propos le catalogue des mesures à longue échéance qu'il s'agira de prendre. L'importance des unes et des autres variera naturellement avec le temps et les changements de situation.

Il ne convient toutefois pas que le 1<sup>er</sup> alinéa souligne le caractère subsidiaire de l'aide fédérale, car certaines mesures telles que la recherche appliquée au marché du logement, l'encouragement à la rationalisation de la construction et d'autres encore doivent être assumées au premier chef par la Confédération.

Nous estimons en outre que l'article constitutionnel ne devrait pas non plus faire expressément état de la garantie du régime de l'économie de marché. Ainsi que cela ressort du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article proposé, la Confédération doit simplement recevoir la compétence d'encourager la construction de logements et l'accès à la propriété. La base constitutionnelle ainsi élargie ne doit pas lui permettre, par exemple, de prendre en faveur de la construction de logements des mesures temporaires restreignant la construction industrielle et artisanale, ni d'établir un droit d'expropriation pour procurer des terrains destinés à la construction de logements. C'est à la politique conjoncturelle et à celle de l'aménagement du territoire qu'il appartient de résoudre des problèmes généraux de ce genre. C'est dans ce sens qu'il convient de circonscrire la portée de l'article sur l'encouragement de la construction de logements par rapport aux nouvelles dispositions de droit foncier et au futur article sur les attributions de la Confédération dans le domaine de la politique conjoncturelle.

Divers avis exprimés lors de la procédure de consultation abordent le problème de l'assainissement des conditions de logement actuelles. Les mesures que la Confédération pourrait prendre dans ce domaine trouvent leur justification constitutionnelle dans le 1<sup>er</sup> alinéa du projet présenté.

Comme l'indique le texte de cette disposition, l'énumération du 2<sup>e</sup> alinéa n'est pas exhaustive. Dans la mesure où la Confédération accorde une aide au sens de ces dispositions, elle doit pouvoir la faire dépendre du fait que le maître d'ouvrage prend ou non en considération les résultats de la recherche dans les domaines de la construction et du marché du logement ainsi que les intérêts de la rationalisation.

Lors de la procédure de consultation, on a relevé plus d'une fois que l'équipement du terrain à bâtir comprend aussi l'équipement dans le domaine de la circulation. Le développement des transports publics est une condition essentielle dont dépend l'efficacité de l'encouragement donné à la construction de logements. Si nous ne l'avons pas spécifié, c'est que la Confédération s'efforce d'élaborer une conception globale du trafic, et que le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoit des mesures touchant l'équipement dans le domaine des communications.

Compte tenu des explications qui précèdent, il n'est pas nécessaire de commenter les alinéas 3 à 5.

Le nouvel article 34<sup>septies</sup> de la constitution fédérale qui est proposé crée la possibilité de déclarer de force obligatoire générale les conventions d'associations conclues dans le domaine des loyers. Cette solution est préférable aux mesures dirigistes visant les loyers et le droit de résiliation. Rappelons ici les explications données sous lettre F, II.

Il convient de retenir, à propos de l'article 34<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, que le droit du travail n'admet la déclaration de force obligatoire générale que lorsque la réglementation envisagée tient dûment compte des intérêts justifiés des minorités et des diversités régionales et qu'elle ne porte atteinte ni à l'égalité de droit ni à la liberté d'association. Ces considérations valent également en ce qui concerne la déclaration de force obligatoire générale des baux à loyer.

### **VIII. Prorogation de l'actuelle loi concernant l'encouragement de la construction de logements**

L'article 21, 2<sup>e</sup> alinéa, de la première loi concernant l'encouragement à la construction de logements, du 19 mars 1965, prévoyait que la Confédération pouvait promettre son aide et accorder des prêts jusqu'à la fin de 1970 au plus tard. Dans notre message du 3 septembre 1969 concernant la modification de cette loi (FF 1969 II 883), nous vous proposons de reporter ce terme à la fin de 1973. Cette prolongation s'imposait en particulier pour ne pas compromettre l'utilité des travaux déjà effectués dans le domaine de l'aménagement du territoire sur les plans local, régional et national, et celle de la recherche en matière de construction. De plus, un groupe de travail de la Commission fédérale pour la construction de logements était déjà chargé d'élaborer une conception d'ensemble à long terme de la construction de logements. Cette commission n'a pas réussi à achever ces études assez tôt pour qu'il soit possible de mettre en vigueur de nouvelles dispositions avant que l'aide prévue par la loi en vigueur n'arrive à échéance. C'est pourquoi nous avons proposé de prolonger la durée de validité de la loi jusqu'au 31 décembre 1973.

Par la suite, les Chambres fédérales ont réduit d'un an la prolongation proposée, de sorte qu'aucune aide fédérale ne peut plus être accordée après 1972. Cette décision visait à accélérer l'élaboration d'une conception nouvelle. Le nouveau régime aurait pu, à la rigueur, entrer en vigueur dans le délai fixé par le Parlement s'il n'avait pas fallu établir une nouvelle base constitutionnelle pour le mettre sur pied. Si les Chambres acceptent notre projet d'un nouvel article constitutionnel, celui-ci pourrait être soumis au peuple et aux cantons en mars 1972 au plus tôt. Compte tenu du délai référendaire, la législation d'exécution ne pourrait toutefois être mise en vigueur dans le court laps de temps qui reste jusqu'à la fin de 1972. Dans ces conditions, l'aide prévue par la loi en vigueur doit être prolongée provisoirement jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi concernant l'encouragement de la construction de logements, mais d'un an au maximum. Cela permettrait d'éviter que ces mesures d'aide ne soient interrompues. Nous vous soumettons par conséquent le projet d'une loi fédérale modifiant celle qui concerne l'encouragement à la construction de logements, dont l'article 21, 2<sup>e</sup> alinéa, prévoit la prolongation de l'aide. Il n'est pas nécessaire d'augmenter les maximums que prévoit la loi en vigueur pour les différentes aides de la Confédération.



## IX. Résumé des propositions

Partant de ces considérations, nous vous soumettons les projets d'une loi fédérale portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer, et d'une loi fédérale modifiant celle qui concerne l'encouragement à la construction de logements.

Nous estimons qu'il convient de soumettre au peuple et aux cantons le nouvel article 34<sup>septies</sup> de la constitution concernant l'encouragement à la construction de logements sous la forme d'une contre-proposition à l'initiative Denner. C'est pourquoi nous reviendrons au projet d'arrêté en question dans le rapport suivant, qui a trait à cette initiative.

### G. Effets financiers et répercussions sur le personnel

Les effets financiers qu'aura le nouveau régime pour la Confédération dépendent de la façon dont il sera aménagé, ce qui ressortit à la législation d'exécution. D'après la réglementation esquissée, la Confédération devra consentir des avances, mais aussi fournir des contributions à fonds perdu. En ce qui concerne les avances, l'importance de la dépense dépend pour une large part du nombre de logements dont les loyers devront être abaissés et de la mesure dans laquelle les investisseurs traditionnels du secteur hypothécaire assumeront le financement complémentaire. Quant au montant des contributions à fonds perdu, il est également fonction du nombre des logements qui en bénéficieront et du taux d'abaissement des loyers. La manière dont la Confédération se procurera les fonds nécessaires, ainsi que le déroulement des campagnes d'abaissement des loyers, doivent faire l'objet de la législation d'exécution.

De même, on ne pourra juger des répercussions que le nouveau régime aura sur le personnel qu'au moment où les principes de son aménagement seront connus.

### H. Propositions concernant le classement de motions et de postulats

La motion Raissig (10625), acceptée par le Conseil national le 23 septembre 1970 et par le Conseil des Etats le 16 décembre 1970, a la teneur suivante:

Les services fédéraux sont en train d'élaborer un plan d'encouragement à longue échéance de la construction de logements. Or il importe de savoir si l'article 34<sup>quinquies</sup> de la constitution fédérale (protection de la famille) offre une base constitutionnelle suffisante pour assurer l'application d'une telle politique d'encouragement.

Le Conseil fédéral est invité à étudier cette question et, si l'on arrive à une conclusion négative, à élaborer un projet de nouvel article constitutionnel y relatif.

Le présent message prévoit la réalisation de cette proposition. Nous vous proposons par conséquent de classer cette motion.

Une motion Weber-Zurich (10433), acceptée par le Conseil national le 17 décembre 1970 et par le Conseil des Etats le 16 mars 1971, a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est prié de proposer le plus vite possible aux conseils législatifs d'insérer dans la constitution fédérale une disposition donnant à la Confédération le pouvoir d'encourager la construction de logements et de homes en faveur des vieillards, des infirmes et des personnes ayant besoin de soins.

Le message prévoit également la réalisation de cette requête. Nous vous proposons par conséquent de classer la motion.

Un postulat Debétaz (90/10865), acceptée par le Conseil national le 8 mars 1971, a la teneur suivante:

Dans un message du 26 août 1970, le Conseil fédéral déclare qu'il est nécessaire d'insérer un nouvel article dans la constitution fédérale pour encourager la construction de logements.

Le résultat serré de la votation sur l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille démontre que les citoyens des localités touchées par la pénurie de logements ne se contentent pas des mesures d'encouragement promises, mais qu'ils veulent également des mesures de protection des locataires. La lutte contre l'inflation justifie également de telles mesures.

Nous prions le Conseil fédéral de prévoir dans le nouveau texte constitutionnel actuellement à l'étude des dispositions pour protéger les locataires contre les loyers et les hausses de loyers abusifs, ainsi que contre les résiliations de bail injustifiées, dans les communes où sévit la pénurie de logements.

Ces dispositions devraient spécifier que les compétences données par le nouveau texte constitutionnel appartiendraient aux cantons dans la mesure où la Confédération ne les utiliserait pas.

Après avoir étudié de façon approfondie la possibilité d'insérer dans la constitution fédérale des dispositions permettant d'édicter des prescriptions en matière de loyers et de résiliation des baux, nous sommes arrivés à la conclusion que cela n'est pas réalisable. Nous vous proposons donc de classer ce postulat.

Outre les deux postulats de même teneur des deux conseils mentionnés sous lettre B, II, 2, il existe une série d'autres interventions parlementaires concernant l'aménagement du futur régime de l'encouragement de la construction de logements; ils ne pourront être classés en rapport avec l'adoption du projet de texte constitutionnel, mais devront être traités en liaison avec la législation d'exécution.

## Deuxième partie

### L'initiative populaire fédérale en vue de la création d'un fonds national pour la construction destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables

#### A. Texte de l'initiative

En date du 4 février 1971, la maison Denner S. A., à Zurich, a remis à la Chancellerie fédérale, munie de 59 003 signatures valables, l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables. Par décision du 18 février 1971, la Chancellerie fédérale a déclaré cette initiative recevable. L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces; elle a la teneur suivante:

#### I

La constitution fédérale est complétée par un article 34<sup>sexies</sup> nouveau, ayant la teneur suivante:

<sup>1</sup> En vue d'encourager la construction et l'accès à la propriété de logements à des taux adaptés à la capacité financière des familles et des particuliers, la Confédération institue un fonds national pour la construction. Le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration de ce fonds, choisis parmi les représentants de l'économie, les propriétaires immobiliers et les locataires.

<sup>2</sup> Le fonds national pour la construction est chargé des tâches suivantes:

- a. Pour ce qui est des personnes physiques: octroi de prêts hypothécaires jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale, avec obligation d'amortissement, en vue de l'acquisition d'un logement ou d'une maison familiale en propre pour leur usage personnel. L'intérêt de ces prêts hypothécaires variera de 3 à 4½ pour cent au maximum selon le revenu du débiteur. Il ne sera pas accordé de prêts pour des logements de vacances ni pour des maisons de luxe.
- b. Pour ce qui est des propriétaires fonciers s'engageant à faire bénéficier entièrement leurs locataires de l'avantage qu'ils ont reçu en matière de taux: octroi de prêts hypothécaires jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale des logements, avec obligation d'amortissement, pour les immeubles locatifs en construction ou projetés, et cela à des taux inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché.
- c. Pour ce qui est des communes ou des institutions d'utilité publique: octroi de prêts hypothécaires en vue de la construction de homes et de logements pour les personnes âgées, jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale, avec obligation d'amortissement, et cela à des taux allant de 2 à 3 pour cent.
- d. Participation financière à la mise en valeur de terrains à construire et de grands projets, en collaboration avec les services de planification régionale, les autorités cantonales et communales.

<sup>3</sup> Le fonds national pour la construction est alimenté :

- a. Par une redevance annuelle sur les ressources en propre, y compris les réserves, selon un tarif progressif de 0,1 à 1 pour cent jusqu'à 100 millions, de 1 à 1,25 pour cent jusqu'à 500 millions et de 1,5 pour cent au-delà de 500 millions, à verser par les personnes physiques et morales de droit privé inscrites au registre du commerce et qui exercent une activité commerciale ou industrielle quelconque, pour peu que leur capital, y compris les réserves, dépasse 10 millions de francs.
- b. Par une taxe à l'exportation de 8 pour cent au maximum de la valeur franco frontière sur les marchandises exportées provenant du libre trafic à l'intérieur du pays et sur l'accroissement de la valeur pour ce qui est des marchandises en transit qui sont soumises à une transformation dans le pays.
- c. Par une contribution annuelle de 500 francs au plus par employé étranger, à verser par toutes les personnes physiques et morales de droit privé inscrites au registre du commerce et qui exercent une activité commerciale ou industrielle quelconque, pour peu qu'elles occupent plus de cinq travailleurs étrangers.
- d. Par des ressources supplémentaires obtenues par l'engagement de cédulas hypothécaires et par l'émission d'emprunts pour la construction, et cela pour un montant égal au plus aux ressources propres du fonds. Les emprunts pour la construction bénéficient de la priorité sur tous les autres emprunts.

<sup>4</sup> La Confédération prend les mesures nécessaires afin que les ménages au revenu modeste jouissent en premier lieu des prestations du fonds national pour la construction et pour que les familles avec enfants et personnes âgées soient privilégiées. Elle édicte des prescriptions en vertu desquelles les logements et maisons familiales en propriété bénéficiant de prêts hypothécaires du fonds ne devront pas pouvoir être grevés d'autre part et resteront soustraits à la réalisation forcée. Demeurent réservées les dispositions légales sur la réalisation forcée demandée par le juge en relation avec l'exclusion d'un copropriétaire de la communauté pour ce qui est de la propriété par étage, ainsi que l'exécution de la réalisation forcée pour ce qui est des créances du fonds national pour la construction.

<sup>5</sup> La Confédération peut prévoir par voie législative des exceptions en vue de la libération partielle ou totale des redevances, taxes et contributions. En outre, la législation sur les redevances, taxes et contributions devra être prévue de telle manière que le fonds national pour la construction reçoive dès 1973 au moins 1,5 milliard par année. Demeurent réservées les dispositions légales de la Confédération prévoyant une suppression ou une réduction passagère des redevances, taxes et contributions dans le cas d'une modification de la parité du franc suisse et en cas de récession. Ces dispositions devront toutefois prévoir que les montants ainsi supprimés ou réduits devront être remplacés par des avances sur les ressources générales de la Confédération. L'obligation de verser des redevances, taxes et contributions cessera dès l'instant où le fonds aura obtenu en tout une somme de 15 milliards de francs.

<sup>6</sup> La Confédération prend les mesures voulues pour lutter contre la spéculation en ce qui concerne les immeubles financés par le fonds national pour la construction.

## II

Les lois et arrêtés d'application, étant du domaine de la Confédération, doivent être rédigés afin qu'ils puissent entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

C'est le texte allemand de l'initiative qui est déterminant.

Le texte original allemand et le texte français initial diffèrent sur certains points; aussi a-t-on procédé aux adaptations suivantes:

- 2<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*: La rédaction de la dernière phrase a été adaptée à celle du texte allemand; elle est maintenant la suivante:

«Il ne sera pas accordé de prêts pour des maisons ou des logements de vacances ou de luxe.»

2<sup>e</sup> alinéa, lettre *d*: Il s'agit ici également d'adaptations rédactionnelles au texte allemand. Dans la législation actuelle, l'expression «Baulanderschliesungen» est traduite par «l'équipement de terrains à bâtir». C'est donc ce terme qu'il convient d'utiliser. «Projets» est remplacé par «ensembles de constructions», correspondant mieux au terme allemand «Grossüberbauungen».

- 6<sup>e</sup> alinéa: L'expression «les mesures voulues» est remplacée par «les mesures nécessaires», qui paraît mieux appropriée.
- Chiffre II: La nouvelle teneur de cet alinéa est la suivante:

«L'élaboration des lois et arrêtés d'exécution, qui incombe à la Confédération, doit être entreprise sans retard, afin qu'ils puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973.» Il s'agit ici d'une adaptation de la traduction française au texte original allemand. En outre, quelques légères modifications rédactionnelles ont été apportées.

Conformément à l'article 22, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous adaptons une traduction déficiente au texte déterminant. Les modifications qui précèdent ont été prises en considération dans la rédaction française du rapport. La traduction italienne de l'initiative ne donne lieu à aucune remarque. L'initiative est munie d'une clause de retrait.

## **B. Le contenu de l'initiative populaire**

La première partie de l'initiative contient le mandat d'instituer un fonds national pour la construction de logements (1<sup>er</sup> al.), fixe le but et les tâches du fonds (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al.), contient des dispositions sur la composition de l'administration du fonds et sur l'autorité qui la nomme (1<sup>er</sup> al.), règle les ressources du fonds (3<sup>e</sup> al.) et fixe enfin les principes qui doivent régir l'élaboration des lois et arrêtés d'exécution. Ceux-ci doivent assurer une utilisation appropriée des fonds (4<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> al.) et permettre également de s'écarter du mode normal de financement en présence de situations extraordinaires (5<sup>e</sup> al.).

La deuxième partie de l'initiative contient des instructions impératives à l'adresse du législateur fédéral, visant l'élaboration sans retard et la mise en vigueur à une date déterminée des lois et arrêtés d'exécution.

## C. Appréciation de l'initiative populaire

### I. Les objectifs

L'initiative vise à encourager la construction et l'accès à la propriété de logements à des taux adaptés à la capacité financière des familles et des particuliers. Comme cela ressort des explications qui précèdent, il convient de l'appuyer sans réserve sur ce point.

Afin d'atteindre ces objectifs, il faut constituer un fonds national pour la construction. Fixer, comme le fait le projet d'article constitutionnel, à 30 milliards de francs la somme que devra réunir le fonds, c'est ne pas tenir compte du fait que l'importance de celui-ci peut, au cours des années, varier de façon décisive suivant la situation de l'économie et celle du marché du logement. Si les coûts du terrain et de la construction continuent d'augmenter, les espoirs mis dans le fonds auront de moins en moins de chances de se réaliser. Ces espoirs appellent d'ailleurs d'autres réserves. Selon le titre de la feuille de signatures utilisée par les auteurs de l'initiative, le fonds de 30 milliards de francs doit permettre d'abaisser annuellement les loyers et les coûts de 30 à 40 000 logements loués ou en propriété. Selon les estimations de l'Institut suisse pour l'économie extérieure et l'étude du marché, en admettant une valeur vénale moyenne plutôt basse de 100 000 francs par logement, un fonds de 30 milliards de francs ne permettrait d'accorder des prêts hypothécaires atteignant 90 pour cent de la valeur vénale que pour 18 000 logements. Plus la valeur vénale moyenne par logement est élevée et plus le renchérissement la fait monter rapidement, moins élevé sera le nombre de logements qu'on pourra financer au moyen du fonds. D'après les explications ultérieures des auteurs de l'initiative, l'instrument de financement que constitue le fonds national pour la construction de logements doit permettre non seulement d'abaisser annuellement les loyers de 30 à 40 000 logements, mais aussi d'augmenter considérablement, de 10 à 15 000 logements, la production annuelle, qui atteindrait ainsi 70 000 à 75 000 logements.

Ainsi que nous l'avons relevé, la production ne peut toutefois s'accroître que dans les limites de la capacité de construction de l'industrie du bâtiment. Même en admettant qu'à l'avenir, la construction à des fins industrielles et artisanales va diminuer, on ne saurait dire si et jusqu'à quel point la capacité ainsi disponible profitera à la construction de logements. Cela dépend principalement de la mesure dans laquelle les installations servant à la construction industrielle et artisanale pourront être utilisées dans la construction de logements. Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler qu'avant de pouvoir construire des logements, il faut résoudre les problèmes que pose l'équipement du terrain, et que la production de logements elle-même impose des tâches nombreuses et variées sur le plan de l'équipement collectif (équipement en moyens de transport, écoles, hôpitaux, etc.).

## II. Les tâches du fonds pour la construction de logements

### 1. L'aide en matière de financement

Conformément au 2<sup>e</sup> alinéa du texte constitutionnel proposé, la tâche principale du fonds pour la construction de logements consiste dans l'octroi de prêts hypothécaires jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale des logements et des maisons familiales à acquérir, des parts des logements aux loyers abaissés dans les maisons locatives nouvellement construites, ainsi que des homes et logements pour personnes âgées nouvellement construits. Un appui financier du fonds en faveur de l'équipement du terrain à bâtir et de la construction de grands ensembles est également prévu. Il semble qu'on a laissé le soin à la législation d'exécution d'aménager cette dernière mesure.

L'octroi de prêts hypothécaires représente une aide financière généreuse et très efficace pour la construction de logements d'utilité publique. On doit en principe l'approuver. Il convient néanmoins d'observer ce qui suit :

- Comme on l'a déjà exposé, les difficultés de financement des maîtres d'ouvrage, qui ne disposent généralement que de capitaux propres relativement faibles, concernent l'obtention de prêts pour le financement complémentaire. Il en va de même de l'acquisition de logements et de maisons familiales. Or les mêmes objectifs pourraient aussi être atteints si le fonds pour la construction de logements se bornait à financer les hypothèques de rang inférieur. En procédant de même pour les hypothèques de premier rang, on ne procure aucune aide financière supplémentaire; cela ne fait qu'immobiliser inutilement les moyens du fonds.
- Les prêts hypothécaires étant accordés par le fonds lui-même et non par l'intermédiaire du système bancaire ou des établissements qui traitent les opérations hypothécaires, le fonds devra disposer de son propre appareil bancaire. Cela revient, en fait, à étatiser le financement de la construction de logements d'utilité publique et de l'acquisition de logements.
- Le fonds pour la construction de logements permet en principe de convertir les logements actuellement loués en logements en propriété. Réalisée sur une grande échelle, une telle conversion n'est pas sans poser de problèmes, car elle peut provoquer une hausse des valeurs vénales des anciennes constructions et l'évincement des locataires moins bien nantis par des propriétaires mieux en fonds. Aussi, en République fédérale d'Allemagne, s'efforce-t-on de contenir ce développement. C'est, en principe, en produisant des logements et des maisons familiales en propriété qu'il faut chercher à répartir plus largement la possession de la propriété bâtie, et non en convertissant les logements actuellement loués en logements en propriété.

## 2. La réduction des taux de l'intérêt

Selon le revenu du débiteur, les prêts hypothécaires sont accordés à des taux de 3 à 4½ pour cent au maximum pour l'acquisition d'un logement ou d'une maison familiale. Pour les logements loués dans des maisons locatives, ils le sont à des taux inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché et pour les homes et les logements pour personnes âgées, au taux de 2 à 3 pour cent.

Fixer dans la constitution un taux d'intérêt déterminé présente l'inconvénient de ne pouvoir, sans la modifier à nouveau, tenir compte de l'évolution à longue échéance du niveau général de l'intérêt. A défaut d'une telle adaptation, l'effet que cette mesure a sur l'abaissement des loyers peut varier dans de très fortes proportions. Le texte constitutionnel proposé ne prévoit d'adaptation courante que pour les logements loués dans des immeubles locatifs.

La réduction des taux de l'intérêt offre une grande ressemblance avec le système de subventionnement de l'intérêt du capital qu'a adopté la loi concernant l'encouragement à la construction de logements actuellement en vigueur. Toutefois, la renonciation, prévue dans l'«initiative Denner», à une partie de l'intérêt sur les prêts hypothécaires entraîne une charge beaucoup plus lourde. D'après les calculs de l'Institut suisse pour l'étude de l'économie extérieure et du marché de l'Ecole des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall, on arriverait, en admettant que l'amortissement s'étend sur 31 ans, à une somme d'environ 50 000 francs pour un logement d'un coût de revient de 100 000 francs si l'on renonçait à percevoir l'intérêt au taux pratiqué sur le marché. Si le fonds pour la construction de logements accorde les prêts hypothécaires à un taux d'intérêt réduit de 3 pour cent, il devra verser 50 000 francs à fonds perdu pour chaque logement.

## 3. L'obligation d'amortir les prêts

D'après l'additif constitutionnel proposé, les prêts doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire. Le taux d'amortissement n'est pas fixé dans l'article constitutionnel. Les auteurs de l'initiative comptent avec des amortissements de 1 pour cent les 5 premières années, de 2 pour cent les 6 années suivantes et de 3 pour cent à partir de la 11<sup>e</sup> année. Les loyers ou les charges de l'acquéreur d'un logement ou d'une maison familiale augmenteraient dans la même mesure que les amortissements. Les calculs de l'institut précité ont montré que, de cette façon, les prêts hypothécaires de 90 pour cent de la valeur vénale sont amortis après 31 ans. Ce système offre au locataire ou au propriétaire une possibilité exceptionnelle de constituer un capital propre. Si l'on admet qu'une maison construite pour 100 000 francs présente, après 31 ans, une valeur vénale de ce montant, le capital propre initial de 10 000 francs s'élève, à la fin de cette période, à 100 000 francs. Le mode d'amortissement proposé par les auteurs de l'initiative assure ainsi un rendement très élevé du capital propre primitivement investi.



### III. Les sources financières

#### 1. L'impôt sur la fortune

Selon le texte de l'initiative (3<sup>e</sup> al., let. a), l'impôt sur la fortune atteint directement les entreprises disposant en propre de capitaux élevés. Sur le plan de l'économie publique, la nouvelle charge pourrait donc conduire ces entreprises à modifier leur politique financière; on ne saurait guère prévoir ce qui pourrait en résulter. En outre, dans la situation actuelle du marché, bien des entreprises touchées seraient en mesure de reporter sur les produits le surcroît de charge qui en découlerait. Ainsi, le consommateur n'obtiendrait un logement meilleur marché qu'en payant plus cher d'autres biens de consommation. Il en résulterait des injustices sociales puisque les logements à loyers abaissés ne pourraient être offerts qu'à un nombre limité de personnes.

D'autre part, limiter l'impôt sur la fortune en se fondant sur la capacité financière, réserves comprises, et sur le genre d'activité commerciale, est contraire au principe de la neutralité en matière de concurrence.

Il s'agit, pour les personnes morales, d'un impôt qui s'ajouterait à l'impôt pour la défense nationale déjà perçu sur le capital et les réserves des personnes morales. Aujourd'hui déjà, les taux d'imposition du capital et des réserves des sociétés de capitaux font l'objet de critiques. Or le taux maximum proposé (1,5 %) est vingt fois plus élevé que le taux actuel (0,75‰) de l'impôt pour la défense nationale. Le principe de l'égalité de droit, en particulier, interdirait une imposition aussi massive, puisque les personnes morales disposant de forts capitaux seraient frappées plus lourdement que les autres. Relevons en outre que cet impôt n'atteindrait que les personnes physiques et les personnes morales «qui exercent une activité commerciale ou industrielle quelconque». Ainsi donc, les sociétés holding ou de domiciliation échapperaient à l'impôt sur la fortune tel qu'il est proposé. Dans les sociétés holding mixtes, seule serait soumise à l'impôt la part du capital et des réserves affectée à des fins industrielles. Cette différenciation se heurterait à d'aussi grandes difficultés que la définition exacte des réserves soumises à l'impôt sur la fortune.

Quant au tarif, le texte de l'initiative n'indique pas clairement comment il faudrait l'établir. S'il s'agit d'un tarif échelonné, la charge augmenterait si fortement d'un degré à l'autre que les rigueurs qui en résulteraient ne seraient guère acceptables. Si, en revanche, on adoptait un tarif à progression par tranches, la charge augmenterait, il est vrai, de façon plus régulière, mais le rendement serait bien moindre. Avec un tarif échelonné, le produit annuel de cet impôt sur la fortune (pour les personnes morales seulement) pourrait être estimé à quelque 270 millions de francs; avec un tarif progressif, il ne dépasserait pas 160 à 170 millions de francs. Toutefois, en admettant que les sociétés holding échappent à l'impôt, le rendement tomberait à 200 millions de francs en chiffre rond (avec un tarif échelonné) et à 120 millions de francs environ (avec un tarif progressif).

S'il fallait appliquer un tel impôt sur la fortune, sa perception ne pourrait guère être assurée que par les autorités cantonales de l'impôt pour la défense nationale, déjà pleinement occupées par les taxations relatives à l'impôt pour la défense nationale et aux impôts directs cantonaux.

## 2. La taxe à l'exportation

Contrairement au dépôt à l'exportation proposé à l'époque par le Conseil fédéral, la taxe à l'exportation proposée au 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *b*, de l'initiative est une contribution de caractère définitif.

Le renchérissement des marchandises exportées qu'entraînerait nécessairement une telle taxe porterait atteinte à la capacité concurrentielle d'autres secteurs de notre économie d'exportation. Seules les entreprises qui fabriquent des produits hautement spécialisés ou très recherchés pour leur prix ou leur qualité seraient en mesure de reporter le montant de cet impôt spécial sur les prix payés par leurs clients étrangers. Tous les autres exportateurs, en revanche, devraient abaisser leurs prix à l'exportation ou voir leurs ventes diminuer plus ou moins. Partout où la diminution du bénéfice réalisé sur les exportations ne pourrait être compensée par des hausses de prix sur le marché intérieur – hausses que les consommateurs auraient à supporter – cet impôt provoquerait une réduction des investissements et, en définitive, de l'activité globale et des revenus. Ces conséquences seraient d'autant plus lourdes que l'industrie d'exportation – l'exportation de marchandises représente environ 30 pour cent du produit national brut – joue un rôle extrêmement important pour la prospérité de l'économie suisse.

Selon le 5<sup>e</sup> alinéa du texte de l'initiative, la législation d'exécution peut, il est vrai, prévoir une suppression ou une réduction passagère des contributions dans le cas d'une modification de la parité du franc suisse et lors d'une récession. Entretemps, le franc suisse a été réévalué. En raison de ce changement de situation, on ne saurait guère imposer en sus à l'économie d'exportation le poids d'une taxe à l'exportation sans courir sciemment le risque que cette accumulation de circonstances freinant la demande extérieure cause de sérieuses difficultés à diverses branches de cette économie. En vertu de la disposition précitée, les montants faisant défaut devraient être remplacés par des avances sur les ressources générales de la Confédération.

On doit aussi se demander, à ce propos, si la taxe à l'exportation est compatible avec le droit public international. La perception de cet impôt spécial contreviendrait en effet à l'article 8 de la convention de l'AELE, qui interdit l'introduction ou l'augmentation de droits à l'exportation. Il faut entendre par droits à l'exportation tous droits ou contributions ayant le même effet, qui sont perçus en rapport avec l'exportation de marchandises du territoire d'un Etat

membre vers le territoire d'un autre Etat membre. Une taxe à l'exportation viole le principe fondamental de la convention de l'AELE selon lequel le libre échange de marchandises est établi pour les produits industriels dans la zone de libre échange. Une telle violation ne saurait être décidée à la légère, surtout à cause du précédent qu'elle créerait et des effets que celui-ci pourrait avoir; elle pourrait rendre plus difficile la position de la Suisse au cas où notre pays aurait, plus tard, à se défendre contre des violations de la convention par d'autres Etats. Etant donné qu'à la différence d'une charge grevant l'importation, une taxe à l'exportation a pour principal effet, dans le cadre de la zone, de distordre les conditions de la concurrence au détriment du pays qui l'introduit en violant la convention, les pays membres de l'AELE ont déjà toléré l'introduction de taxes à l'exportation de durée ou d'application limitée sans dire expressément si ces taxes étaient ou non conciliables avec l'article 8 de la convention. Quoi qu'il en soit, puisque la taxe à l'exportation est en contradiction avec l'article 8 de la convention de l'AELE, les pays membres devraient être consultés avant son introduction.

### 3. La contribution sur les étrangers

Enfin, le 3<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de l'initiative prévoit la perception d'une contribution sur les travailleurs étrangers. Même si cette contribution – affectée comme les deux autres à un but déterminé – est celle où le rapport entre la matière fiscale et l'objectif visé apparaît le mieux, sa perception n'en est pas moins très problématique. Elle frapperait les diverses entreprises de façon très différente suivant la part que représentent les travailleurs étrangers dans l'effectif de leur personnel. Si cette part diffère beaucoup d'une entreprise à l'autre, c'est surtout pour des raisons inhérentes aux diverses branches et à leur structure; une contribution de ce genre serait par conséquent discriminatoire et injuste. Elle frapperait, en particulier, beaucoup plus lourdement les branches où le travail joue un rôle de premier plan – et c'est le cas de l'industrie de la construction – que celles où les capitaux sont l'élément essentiel. Dans la situation qui règne actuellement sur le marché du logement, le surcroît de coût qu'elle entraînerait serait entièrement reporté sur les locataires. Ainsi, l'impôt sur les ouvriers étrangers du bâtiment empêcherait en partie l'abaissement des loyers recherché. Le renchérissement en question n'atteindrait pas seulement les logements qui bénéficient des prestations du fonds pour la construction, mais aussi l'offre de nouveaux logements dans son ensemble. Le texte de l'initiative prévoit, il est vrai, des exceptions (5<sup>e</sup> al.). Toutefois, si l'on exceptait tous les ouvriers établis, les saisonniers, les frontaliers et peut-être encore d'autres groupes de travailleurs étrangers, par exemple ceux qui travaillent aux CFF et dans d'autres entreprises publiques, dans le domaine de la recherche, dans les hôpitaux ou dans d'autres professions où le manque de personnel est accentué, et si, d'autre part, conformément au texte de l'initiative, seules étaient imposées les entreprises qui occupent plus de cinq travailleurs étrangers, il en résulterait que ce système serait extrêmement compliqué, difficile à appliquer et onéreux, sans procurer des

ressources vraiment appréciables. On estime à 100 000 ou 150 000 environ, sur un effectif total de quelque 700 000 travailleurs étrangers, le nombre de ceux qui seraient soumis à cet impôt.

#### 4. L'autofinancement

La quatrième source devant alimenter le fonds pour la construction de logements serait constitué par l'engagement de cédules hypothécaires et par l'émission d'emprunts pour la construction, et cela pour un montant qui ne peut être supérieur aux ressources propres du fonds. Ces emprunts bénéficieraient de la priorité sur tous les autres emprunts (3<sup>e</sup> al., let. *d*). En ce qui concerne cette dernière possibilité de financement, il convient de relever que nous pouvons déjà placer de tels emprunts lorsque la situation l'exige. De même, une certaine priorité peut être accordée à ces emprunts dans les limites du contrôle volontaire des émissions.

#### IV. Les problèmes que pose la législation d'exécution

Les 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas du texte constitutionnel proposé par l'initiative contiennent des dispositions touchant le contenu de la législation d'exécution. Celle-ci devrait en particulier définir les ménages à revenu modeste (4<sup>e</sup> al.) en laissant, semble-t-il, la fortune de côté. En outre, selon le texte constitutionnel proposé (5<sup>e</sup> al.), cette législation devra être établie de telle manière que le fonds pour la construction reçoive, dès 1973, au moins 1,5 milliard de francs par année. Ainsi qu'on va le démontrer, la législation d'exécution ne pourra être mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973; il faudrait donc, pour observer cette disposition constitutionnelle, donner effet rétroactif aux lois concernant les contributions à percevoir en vertu du 3<sup>e</sup> alinéa du projet qui, sur ce point, ne paraît guère réalisable.

Il faudrait par ailleurs, en raison de la réévaluation survenue, que la législation d'exécution fasse un plus ample usage de la suppression ou de la réduction des contributions prévues au 5<sup>e</sup> alinéa du texte constitutionnel. Dans ce cas, les montants faisant défaut devraient être remplacés par des avances sur les ressources générales de la Confédération. On peut, en faisant preuve de beaucoup d'optimisme, évaluer à 0,4 milliard de francs en chiffre rond les recettes annuelles de l'impôt sur le capital et de la taxe sur les travailleurs étrangers. Il resterait environ 1,1 milliard à prélever, selon le 5<sup>e</sup> alinéa du texte constitutionnel proposé, sur les ressources générales de la Confédération. Afin de mettre en évidence la charge qui en résulterait pour les finances fédérales, rappelons qu'en 1970, la Confédération a tiré de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires un revenu brut de 2,863 milliards de francs.

Dans sa seconde partie, l'initiative oblige le législateur fédéral à entreprendre sans retard l'élaboration des lois et arrêtés d'exécution, afin que ceux-ci puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Il va de soi que cette injonction ne porterait effet qu'après l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. En vertu de l'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RO 1962 811), l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de trois ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle a été formulée. Même si cette décision intervenait avant ce terme et que le Conseil fédéral présentât son rapport et ses propositions avant l'échéance du délai qui lui est imparti à l'article 29 de la même loi, la votation populaire sur l'initiative déposée le 4 février 1971 ne pourrait avoir lieu avant le début de 1972. Compte tenu du temps nécessaire pour délibérer, prendre la décision, ainsi que du délai référendaire, il apparaît d'emblée impossible que la législation d'exécution puisse être mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973, à moins qu'elle ne soit dotée de l'effet rétroactif.

#### D. Conclusions

Le 5<sup>e</sup> alinéa du texte constitutionnel proposé prévoit que la législation devra être établie de telle manière que le fonds national pour la construction reçoive, dès 1973, au moins 1,5 milliard de francs par année. Il faudrait, pour observer cette disposition, donner effet rétroactif à la législation d'exécution concernant ces contributions. Il sera pratiquement impossible de mettre la législation d'exécution en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973, comme le prévoit la deuxième partie de l'initiative. Dans ces conditions, on doit se demander si l'initiative peut être considérée comme valable. Selon l'article 24 de la loi sur les rapports entre les conseils, c'est à l'Assemblée fédérale d'en décider. Il nous paraît important d'observer, à cet égard, qu'il serait possible, théoriquement, de mettre en vigueur rétroactivement la législation d'exécution, mais qu'il faudrait pour cela violer le principe, considéré jusqu'ici comme déterminant, selon lequel les contributions fiscales ne peuvent être perçues avec effet rétroactif. Nous nous abstenons cependant de proposer que l'initiative soit déclarée nulle.

Nous estimons en revanche que l'initiative doit être rejetée en raison des défauts et des inconvénients importants qu'elle présente, ainsi que nous venons de l'exposer, et parce qu'elle va à l'encontre des principes développés dans le présent message. La législation élaborée d'après ces principes permet d'encourager la construction de logements de façon plus complète et mieux appropriée que ne pourrait le faire l'initiative Denner. Nos propositions sont plus complètes car, pour la construction de logements dans son ensemble, elles prévoient, outre l'aide à l'équipement, des mesures encourageant l'acquisition de terrain, les remaniements, la rationalisation de la construction, la recherche dans les domaines de la construction et du marché du logement, ainsi que l'obtention de

<sup>1)</sup> RO 1962 811

capitaux en période de resserrement du marché. Elles sont mieux appropriées car les fonds publics qu'il faut engager pour abaisser les loyers le sont de façon relativement beaucoup plus efficace que ne le propose l'initiative Denner. Enfin, le projet constitutionnel présenté dans le message est aussi plus souple que celui de l'initiative.

Il serait impossible d'accepter simultanément le projet de texte constitutionnel exposé dans le message et celui de l'initiative populaire.

Nous estimons par conséquent que l'initiative populaire doit être rejetée et que l'article 34<sup>seziés</sup> de la constitution fédérale que nous vous soumettons au sens d'une contre-proposition doit être accepté.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre à la votation du peuple et des cantons l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables, en leur recommandant de la rejeter et d'accepter notre contre-proposition. Le projet d'un arrêté fédéral est joint au présent rapport.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 30 juin 1971

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Gnägi**

Le chancelier de la Confédération,  
**Huber**

(Projet)

## Arrêté fédéral

**portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34<sup>sexies</sup>  
sur la construction de logements et concernant l'initiative populaire  
en vue de la création d'un fonds pour la construction de logements  
(initiative Denner)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121 de la constitution;

vu l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962<sup>1)</sup>;

après avoir examiné l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables, déposée le 4 février 1971;

vu le message et le rapport du Conseil fédéral du 30 juin 1971<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### Article premier

La constitution fédérale est complétée par la disposition suivante:

*Art. 34<sup>quinquies</sup>, 3<sup>e</sup> al.*

Abrogé

*Art. 34<sup>sexies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

<sup>1)</sup> RO 1962 811

<sup>2)</sup> FF 1971 I 1677

<sup>2</sup> La Confédération peut

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

<sup>3</sup> Dans la mesure où cela est indispensable à l'équipement de terrains pour la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction, la Confédération peut édicter des prescriptions en sus de celles qui sont prises en matière d'encouragement.

<sup>4</sup> Les cantons peuvent être appelés à collaborer à l'exécution.

<sup>5</sup> Les cantons et les organisations compétentes de l'économie seront consultés avant l'adoption des lois d'exécution.

## Art. 2

L'initiative populaire en vue de la création d'un fonds national pour la construction destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir des loyers équitables, du 4 février 1971, est soumise à la votation du peuple et des cantons. Elle a la teneur suivante:

### I

La constitution fédérale est complétée par l'insertion d'un article 34<sup>sexies</sup> nouveau ayant la teneur suivante:

#### *Art. 34<sup>sexies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> En vue d'encourager la construction et l'accès à la propriété de logements à des taux adaptés à la capacité financière des familles et des particuliers, la Confédération institue un fonds national pour la construction. Le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration de ce fonds, choisis parmi les représentants de l'économie, des propriétaires immobiliers et des locataires.

<sup>2</sup> Le fonds national pour la construction est chargé des tâches suivantes:

- a. Pour ce qui est des personnes physiques: octroi de prêts hypothécaires jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale, avec obligation d'amortissement,



en vue de l'acquisition d'un logement ou d'une maison familiale en propre pour leur usage personnel. L'intérêt de ces prêts hypothécaires variera de 3 à 4½ pour cent au maximum selon le revenu du débiteur. Il ne sera pas accordé de prêts pour des maisons ou des logements de vacances ou de luxe.

- b. Pour ce qui est des propriétaires fonciers s'engageant à faire bénéficier entièrement leurs locataires de l'avantage qu'ils ont reçu en matière de taux: octroi de prêts hypothécaires allant jusqu'à 90 pour cent de la valeur vénale des logements, avec obligation d'amortissement, pour les immeubles locatifs en construction ou projetés, et cela à des taux inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché.
- c. Pour ce qui est des communes ou des institutions d'utilité publique: octroi de prêts hypothécaires en vue de la construction de homes et de logements pour les personnes âgées, jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la valeur vénale, avec obligation d'amortissement, et cela à des taux allant de 2 à 3 pour cent.
- d. Participation financière à l'équipement de terrains à bâtir et de grands ensembles de constructions, en collaboration avec les services de planification régionale, les autorités cantonales et communales.

<sup>3</sup> Le fonds national pour la construction est alimenté:

- a. Par une redevance annuelle sur les ressources en propre, y compris les réserves, selon un tarif progressif de 0,1 à 1 pour cent jusqu'à 100 millions, de 1 à 1,25 pour cent jusqu'à 500 millions et de 1,5 pour cent au-delà de 500 millions, à verser par les personnes physiques et morales de droit privé inscrites au registre du commerce et qui exercent une activité commerciale ou industrielle quelconque, lorsque leur capital, y compris les réserves, dépasse 10 millions de francs;
- b. Par une taxe à l'exportation de 8 pour cent au maximum de la valeur franco frontière sur les marchandises exportées provenant du libre trafic à l'intérieur du pays et sur l'accroissement de la valeur pour ce qui est des marchandises en transit qui sont soumises à une transformation dans le pays;
- c. Par une contribution annuelle de 500 francs au plus par travailleur étranger, à verser par toutes les personnes physiques et morales de droit privé inscrites au registre du commerce et qui exercent une activité commerciale ou industrielle quelconque, lorsqu'elles occupent plus de cinq travailleurs étrangers;
- d. Par des ressources supplémentaires obtenues par l'engagement de cédulas hypothécaires et par l'émission d'emprunts pour la construction, et cela pour un montant qui ne peut être supérieur aux ressources propres du fonds. Les emprunts pour la construction bénéficient de la priorité sur tous les autres emprunts.

<sup>4</sup> La Confédération prend les mesures nécessaires afin que les ménages à revenu modeste jouissent en premier lieu des prestations du fonds national pour la construction et pour que les familles ayant des enfants et les personnes âgées soient privilégiées. Elle édicte des prescriptions en vertu desquelles les logements et les maisons familiales en propriété bénéficiant de prêts hypothécaires du fonds ne pourront être grevés d'autres hypothèques et resteront soustraits à la réalisation forcée. Sont réservées les dispositions légales sur la réalisation forcée demandée par le juge en relation avec l'exclusion d'un copropriétaire de la communauté dans le cas de la propriété par étage, ainsi que l'exécution de la réalisation forcée pour ce qui est des créances du fonds national pour la construction.

<sup>5</sup> La Confédération peut prévoir par voie législative des exceptions en vue de la libération partielle ou totale des redevances, taxes et contributions. En outre, la législation sur les redevances, taxes et contributions devra être établie de telle manière que le fonds national pour la construction reçoive dès 1973 au moins 1,5 milliard par année. Sont réservées les dispositions légales de la Confédération prévoyant une suppression ou une réduction passagère des redevances, taxes et contributions dans le cas d'une modification de la parité du franc suisse et lors d'une récession. Ces dispositions devront toutefois prévoir que les montants ainsi supprimés ou réduits devront être remplacés par des avances sur les ressources générales de la Confédération. L'obligation de verser des redevances, taxes et contributions cessera dès l'instant où le fonds aura atteint en tout une somme de 15 milliards de francs.

<sup>6</sup> La Confédération prend les mesures nécessaires pour lutter contre la spéculation en ce qui concerne les immeubles financés par le fonds national pour la construction.

## II

L'élaboration des lois et arrêtés d'exécution, qui sont du domaine de la Confédération, doit être entreprise sans retard, afin qu'ils puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

### Art. 3

Il est proposé au peuple et aux cantons d'accepter la proposition de l'Assemblée fédérale (art. 1<sup>er</sup>) et de rejeter l'initiative populaire (art. 2).

### Art. 4

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

(Projet)

**Arrêté fédéral**  
**portant insertion dans la constitution fédérale**  
**d'un article 34<sup>septies</sup> sur la déclaration**  
**de force obligatoire générale de baux à loyer**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 30 juin 1971 <sup>1)</sup>,

*arrête :*

I

La disposition suivante est insérée dans la constitution fédérale:

*Art. 34<sup>septies</sup> (nouveau)*

La Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords à l'amiable et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables. L'article 34<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution est applicable par analogie.

II

Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

(Projet)

**Loi fédérale  
modifiant celle qui concerne l'encouragement  
à la construction de logements**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 30 juin 1971 <sup>1)</sup>,

*arrête:*

I

La loi fédérale du 19 mars 1965 <sup>2)</sup> concernant l'encouragement à la construction de logements est modifiée comme il suit:

*Art. 21, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> La Confédération ne peut promettre son aide en vertu des articles 3, 4, 4<sup>bis</sup>, 7 à 9 et 13 et l'accorder en application de l'article 14 de la présente loi que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi concernant l'encouragement de la construction de logements, mais jusqu'au 31 décembre 1973 au plus tard.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>1)</sup> FF 1971 I 1677

<sup>2)</sup> RO 1966 449, 1970 891

Tableau 1

## Evolution de l'effectif des logements vacants de 1946 à 1970

Année	Réserve de logements vacants en pour-cent de l'effectif des logements au 1 <sup>er</sup> décembre			
	Villes de 100 000 hab. et plus	Villes de 10 000 à 99 999 hab.	Communes de 5000 à 9999 hab.	Communes de 2000 à 4999 hab.
1946 .....	0,09	0,05	1,07	0,15
1947 .....	0,06	0,05	0,06	0,15
1948 .....	0,06	0,06	0,12	0,19
1949 .....	0,20	0,10	0,14	0,26
1950 .....	0,60	0,32	0,50	0,64
1951 .....	0,24	0,23	0,35	0,41
1952 .....	0,15	0,18	0,39	0,43
1953 .....	0,10	0,22	0,44	0,45
1954 .....	0,11	0,47	0,64	0,59
1955 .....	0,19	0,58	0,85	0,78
1956 .....	0,11	0,46	0,65	0,78s
1957 .....	0,09	0,27	0,43	0,56
1958 .....	0,03	0,19	0,22	0,42
1959 .....	0,04	0,26	0,29	0,47
1960 .....	0,06	0,58	0,99	1,10
1961 .....	0,04	0,23	0,38	0,53
1962 .....	0,03	0,11	0,28	0,42
1963 .....	0,02	0,09	0,25	0,32
1964 .....	0,03	0,17	0,42	0,36
1965 .....	0,12	0,44	0,89	0,74
1966 .....	0,15	0,49	1,11	0,98
1967 .....	0,16	0,44	0,97	0,91
1968 .....	0,08	0,24	0,59	0,71
1969 .....	0,05	0,20	0,42	0,56
1970 .....	0,04	0,23	0,45	0,69

Tableau 2

Production de logements et accroissement net de logements dans les communes de 1000 habitants et plus, de 1945 à 1970 <sup>1)</sup>

Année	Communes de 1000 à 2000 habitants				Communes de 2000 habitants et plus				Communes de 1000 habitants et plus, total			Accroissement net pour toutes les communes	
	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	
1945	1237	435	96	1576	8 412	714	234	8 892	9 649	1149	330	10 468	12 000
1946	1907	493	107	2293	11 022	815	409	11 428	12 929	1308	516	13 721	15 800
1947	2684	411	113	2982	13 842	721	477	14 086	16 526	1132	590	17 068	19 600
1948	2690	428	113	3005	19 315	618	417	19 516	22 005	1046	530	22 521	25 900
1949	2092	331	100	2323	15 038	484	583	14 939	17 130	815	683	17 262	19 800
1950	2479	331	102	2708	19 374	380	816	18 938	21 853	711	918	21 646	24 900
1951	2426	300	132	2594	24 384	611	1119	23 876	26 810	911	1251	26 470	30 400
1952	2200	317	86	2431	22 335	530	986	21 879	24 535	847	1072	24 310	28 000
1953	2445	359	116	2688	23 796	444	1366	22 874	26 241	803	1482	25 562	29 400
1954	3232	386	124	3494	29 098	290	1683	27 705	32 330	676	1807	31 199	35 900
1955	3805	323	107	4021	31 330	481	2124	29 687	35 135	804	2231	33 708	38 800
1956	3782	412	180	4014	31 188	480	2529	29 139	34 970	892	2709	33 153	38 100
1957	3677	356	149	3884	31 138	405	2094	29 449	34 815	761	2243	33 333	38 300
1958	2577	421	170	2828	20 599	342	2038	18 903	23 176	763	2208	21 731	25 000
1959	3595	374	164	3805	28 287	366	2339	26 314	31 882	740	2503	30 119	34 600
1960	5764	411	182	5993	38 991	449	3125	36 315	44 755	860	3307	42 308	48 700

Communes de 1000 à 2000 habitants					Communes de 2000 habitants et plus				Communes de 1000 habitants et plus, total			Accroissement net pour toutes les communes	
Année	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	Constructions nouvelles	Accroissement par transformation	Perte par démolition	Accroissement net	
1961	5693	426	182	5937	45 033	483	3186	42 330	50 726	909	3368	48 267	55 500
1962	6554	451	209	6796	45 805	488	3347	42 946	52 359	939	3556	49 742	57 200
1963	6521	476	186	6811	42 174	479	3421	39 232	48 695	955	3607	45 043	53 000
1964	7712	446	158	8000	42 792	521	2905	40 408	50 504	967	3063	48 408	55 700
1965	7408	559	210	7757	46 121	551	2040	44 632	53 529	1110	2250	52 389	60 200
1966	7517	435	186	7766	43 796	652	2290	42 158	51 313	1087	2476	49 924	57 400
1967	7547	435	222	7760	41 232	502	2717	39 017	48 779	937	2939	46 777	54 300
1968	6907	525	256	7176	39 534	635	3366	36 803	46 441	1160	3622	43 979	53 140
1969	7893	474	239	8128	42 167	470	3998	38 639	50 060	944	4237	46 767	54 649
1970	8832	450	264	9018	45 520	581	3424	42 677	54 352	1031	3688	51 695	61 605

<sup>1)</sup> 1945-1950 = 450 communes de 1000 à 2000 habitants et 382 communes de plus de 2000 habitants; 1951-1960 = 473, resp. 462 communes; à partir de 1961 = 464, resp. 499 communes

A partir de 1968, la statistique établit l'appoint net pour toutes les communes

**Population résidente et effectif des logements dans la ville de Zurich  
de 1960 à 1970**

Fin de l'année	Population résidente selon enregistrement <sup>1)</sup>	Effectif des logements <sup>2)</sup>	Nombre de chambres <sup>3)</sup>	Personnes par chambre <sup>4)</sup>
1960 .....	437 298	144 659	463 802	0,94
1961 .....	439 633	146 427	467 680	0,94
1962 .....	440 784	147 965	471 110	0,94
1963 .....	439 983	149 171	473 508	0,93
1964 .....	438 814	150 813	477 623	0,92
1965 .....	435 310	152 568	482 252	0,90
1966 .....	433 234	154 481	486 104	0,89
1967 .....	432 547	155 980	489 332	0,88
1968 .....	432 368	157 853	493 330	0,88
1969 .....	427 598	159 776	497 850	0,86
1970 .....	420 684	160 710	499 929	0,84

1) Sur la base du recensement de 1960, sans adaptation aux résultats du recensement de 1970

2) Résultats de l'enregistrement des logements, ne comprenant que les logements existant dans des constructions fixes

3) Sans les mansardes et locaux en sous-sol

4) Nombre de personnes de la population résidant par chambre de logements existant dans des constructions fixes



Tableau 4

**Encouragement de la construction de logements selon LF du 19 mars 1965**  
**Promesses faites, par canton, de 1966 à 1970 - Nombre de logements**

Canton	1966-1968	1969	1970	Total
Zurich .....	1 172	575	861	2 608
Berne .....	949	75	213	1 237
Lucerne .....	843	186	231	1 260
Uri .....	—	—	15	15
Schwyz .....	24	20	21	65
Unterwald-le-Haut .....	57	33	16	106
Unterwald-le-Bas .....	111	3	—	114
Glaris .....	—	—	—	—
Zoug .....	135	—	—	135
Fribourg .....	1 133	222	430	1 785
Soleure .....	916	319	96	1 331
Bâle-Ville .....	394	119	164	677
Bâle-Campagne .....	480	13	25	492
Schaffhouse .....	—	—	—	—
Appenzell Rhodes-Extérieures .....	21	86	37	144
Appenzell Rhodes-Intérieures .....	—	—	—	—
Saint-Gall .....	418	40	118	576
Grisons .....	194	44	51	289
Argovie .....	45	—	56	101
Thurgovie .....	126	—	2	128
Tessin .....	1 070	91	196	1 357
Vaud .....	929	125	856	1 910
Valais .....	946	231	238	1 415
Neuchâtel .....	—	—	42	42
Genève .....	98	—	268	366
<b>Total</b>	<b>10 061</b>	<b>2 156</b>	<b>3 936</b>	<b>16 153</b>

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un nouvel article 34sexies sur l'encouragement de la construction de logements et d'un article 34septies sur la déclaration de force obligatoire ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10940
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.07.1971
Date	
Data	
Seite	1677-1757
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 921

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.