

10357

Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative du
canton de Vaud concernant la protection des locataires

(Du 3 septembre 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le 26 février 1969 l'ordre du jour suivant:

Le Grand Conseil du canton de Vaud,

considérant:

- que la pénurie de logements sévit encore dans les principaux centres urbains du pays et du canton de Vaud;
 - que cette pénurie a un caractère régional, voire local;
 - que, dans ces conditions, l'abolition complète du régime de la surveillance des loyers risque d'entraîner des hausses de loyer insupportables pour les gens à revenus faibles et moyens des communes où sévit cette pénurie, demande au Conseil d'Etat de faire usage, au nom du canton, du droit d'initiative prévu à l'article 93, alinéa 2, de la Constitution fédérale et d'intervenir auprès des autorités de la Confédération dans le sens du postulat Debétaz pour:
1. Qu'elles proposent une nouvelle 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; ces mesures ne pouvant être prises que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux et pour la durée de celle-ci;
 2. Si cela est nécessaire, qu'elles proposent l'application de l'article 89^{bis} de la Constitution fédérale;
 3. Qu'elles décident la prorogation des dispositions de l'arrêté sur les biens immobiliers, du 30 septembre 1965, pour l'éventualité où le nouveau régime demandé sous chiffre 1 ne pourrait pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1970.

Le Conseil d'Etat vaudois a remis cette initiative à l'Assemblée fédérale le 4 mars 1969. Par arrêté des deux Conseils du 6 mars 1969, vous nous avez demandé de faire rapport sur cette initiative. Nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit.

1. Aperçu

L'initiative du canton de Vaud traite les questions qui se posent du fait que l'additif constitutionnel sur le maintien des mesures temporaires en matière de contrôle des prix expire le 31 décembre 1969. Les textes mentionnés ci-après ont trait au même domaine :

- le projet de loi fédérale complétant le droit des obligations par des dispositions sur la limitation du droit de résiliation en matière de bail (FF 1968 II 873);
- le rapport sur l'initiative populaire pour le droit au logement et l'extension de la protection de la famille, qui est soumis aux Conseils en même temps que le présent rapport;
- le message concernant une loi fédérale modifiant celle qui concerne l'encouragement à la construction de logements, loi qui est présentée en même temps que les deux textes précités.

Quant à l'ensemble des questions qui se posent, nous vous renvoyons aux messages et au rapport que nous venons de mentionner. Nous nous bornons, dans notre rapport sur l'initiative cantonale, à traiter les problèmes qu'elle soulève plus spécialement.

2. Situation initiale

2.1. La réglementation jusqu'à la fin de 1969

Il ressort clairement de la limitation de la validité et de la teneur de l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964¹⁾ sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix que cet additif devait assurer le passage du régime de la réglementation étatique des loyers au marché libre du logement. Ce but avait été fixé à l'époque par une entente réalisée entre les partenaires sociaux au sein de la Commission fédérale pour la construction de logements. L'additif constitutionnel prescrit que le contrôle des loyers sera remplacé par la surveillance des loyers, au plus tard à la fin de 1966, dans les cinq villes principales du pays ainsi que dans les communes faisant partie des agglomérations de ces villes. *Le contrôle des loyers* n'a été remplacé à *Lausanne* et dans les cinq communes suburbaines par le régime plus souple de la surveillance des loyers qu'à la fin de 1966 alors que celui-ci avait déjà été introduit dans les quatre autres grandes villes.

Dans le cadre de l'assouplissement par étapes de la réglementation des loyers, 273 communes du *canton de Vaud* ont été libérées le 1^{er} janvier 1968 par l'arrêté du Conseil fédéral du 22 décembre 1967 64 autres communes les suivirent le 1^{er} octobre 1968 (arrêté du Conseil fédéral du 23 septembre 1968).

¹ RO 1964 1441; FF 1964 I 733

Actuellement, 44 communes du canton de Vaud sont encore soumises à la surveillance des loyers et, partant, aux dispositions sur la protection contre les résiliations injustifiées. Cependant, même dans ces communes, certaines catégories de locations ne tombent pas sous le coup de ladite réglementation; ces catégories sont précisées dans les dispositions d'exécution. Il s'agit surtout des nouvelles constructions prêtes à être occupées après le 31 décembre 1946. Selon la statistique, Lausanne comptait, le 1^{er} décembre 1966, 50 893 logements dont 54 pour cent ont été construits avant 1947 et 46 pour cent depuis 1947. Dans 2378 cas, il s'agit de logements occupés par leurs propriétaires. Par ailleurs, 6339 logements ont été construits avec l'aide des pouvoirs publics. Cette dernière catégorie, ainsi que les logements construits avant 1947 sont soumis à la surveillance des loyers ou au contrôle exercé par les autorités qui ont alloué les subventions; ils bénéficient de la protection contre les résiliations injustifiées selon le droit encore en vigueur.

2.2. La réglementation après 1969

Ce sont en premier lieu les Chambres fédérales qui décideront si, et dans quelle mesure, la protection des locataires contre les résiliations injustifiées doit être maintenue après le 31 décembre 1969; le maintien de cette protection dépendra de l'adoption, au cours des sessions d'automne et de décembre, d'une loi fédérale tendant à compléter le droit des obligations par des dispositions sur la limitation du droit de résiliation en matière de bail, ainsi que des modifications qui pourraient être apportées au projet. Le Conseil fédéral avait l'intention de mettre en vigueur ces dispositions à l'expiration de la réglementation d'exception protégeant les locataires contre les résiliations injustifiées. Si les deux Conseils devaient se déclarer favorables à la révision du droit des obligations mais qu'il ne soit pas possible de la mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1970 en raison du délai référendaire, le Conseil fédéral envisagerait de proposer l'adoption d'un arrêté fédéral urgent en vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale. Ledit arrêté devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1970 et s'en tiendrait à la limitation du droit de résiliation, décidée jusque-là par les Chambres.

Une autre possibilité a été envisagée; il s'agirait que les milieux intéressés s'entendent pour continuer à appliquer volontairement, pendant deux ans, les dispositions assurant actuellement la protection des locataires selon le régime de la surveillance des loyers. Le gouvernement du canton de Genève, d'une part, et les associations professionnelles des gérants d'immeubles et des régisseurs de Genève, d'autre part, sont parvenus à un accord de cette nature sur la surveillance des loyers et la limitation du droit de résiliation. Le 3 septembre 1969 le gouvernement du canton de Vaud et les associations des régisseurs d'immeubles ont conclu une entente analogue.

2.3. La situation à Lausanne

Les conditions de logement dans la ville de Lausanne présentent un intérêt particulier pour l'étude de l'initiative du canton de Vaud. Les publications

statistiques du service des intérêts généraux de la ville de Lausanne fournissent des renseignements à ce sujet. Il a déjà été question du champ d'application de la réglementation actuelle.

2.31. Activité en matière de construction de logements, état des logements vacants, taux d'occupation des logements à Lausanne

Dans les dix années 1958-1967, l'accroissement du nombre net des logements s'est élevé, selon la statistique, à 7850 unités alors que la population a augmenté de 15 700 unités. En dix ans, l'accroissement du nombre de logements (18 %) a donc été notablement plus marqué que celui de la population (13 %). Le total relatif aux cinq principales villes suisses donne un gain net de 63 300 logements (+ 17 %) ou de 57 nouveaux appartements pour 1000 habitants dénombrés au recensement de 1960; le rapport est plus favorable pour Lausanne, soit 62 appartements nouveaux pour 1000 habitants. 1330 logements ont été construits en 1968 à Lausanne, contre 740 durant l'année précédente; des permis de construire ont été délivrés pour 1671 appartements (1229 en 1967).

Selon toute attente, cette intense activité aurait dû faire augmenter le nombre de logements vacants. La ville de Lausanne participe cependant à l'évolution générale qui se manifeste en Suisse où l'on constate, depuis 1967, une diminution du nombre des logements vacants. Le 1^{er} décembre 1966, Lausanne comptait 126 logements vacants et 272 un an après; le 1^{er} décembre 1968, il n'en restait plus que 178 ou 0,34 pour cent. Toutefois, cet effectif est encore supérieur à celui des quatre autres grandes villes; la moyenne des cinq villes principales n'atteint que 0,08 pour cent. Le nombre de logements vacants à Lausanne, en revanche, est très proche de la moyenne de l'ensemble du pays (0,37 % le 1^{er} décembre 1968 dans les communes de plus de 2000 habitants).

La diminution du nombre de logements vacants à Lausanne s'explique aussi par le fléchissement du taux d'occupation des logements. Le taux moyen, qui était à Lausanne de 0,93 habitants par pièce habitable en 1960, est tombé à 0,89 en 1966 alors que la moyenne suisse était de 0,86 (toutes les catégories de logements). En 1966, le taux d'occupation, rapporté aux Suisses établis à Lausanne, n'était même que de 0,87 tandis que ce taux s'élevait à 1,18 et 1,35 pour les Italiens et les Espagnols résidant dans ladite ville. En 1966, à Lausanne, le taux d'occupation des anciens logements s'élevait à 0,83; en revanche, il atteignait 0,97 pour les logements construits depuis 1967, c'est-à-dire pour les logements non soumis à la réglementation; les anciens logements protégés sont donc «sous-occupés».

2.32. Evolution des loyers, relation entre les loyers et les revenus à Lausanne

Pour l'année 1960, le loyer moyen de tous les logements s'est élevé à 655 francs par chambre; la moyenne calculée pour les anciens logements seulement a atteint 563 francs; pour les nouveaux logements (construits après 1947) la moyenne était de 844 francs. La moyenne globale a passé à 891 francs en 1966. Sous le régime du contrôle des loyers, l'écart entre la moyenne des anciens

logements et celle des nouveaux logements non soumis à la réglementation s'est élargi (697 francs pour les anciens logements, 1139 francs pour les nouveaux).

Introduit à la fin de 1966, le régime de la surveillance des loyers n'a pas donné lieu aux difficultés que l'on craignait. Du 1^{er} décembre 1966 au 1^{er} décembre 1967, 16 pour cent des anciens logements n'ont subi aucune hausse de loyer. Le loyer d'à peu près un tiers des autres logements a été augmenté de 6 à 10 pour cent durant cette période; pour un quart, la hausse a été de 11 à 15 pour cent.

De mai 1966 à novembre 1968, l'indice des loyers s'est élevé de 24 pour cent à Lausanne (moyenne de la Suisse: + 19 %). D'octobre 1965 à octobre 1968, c'est-à-dire à peu près pendant la même période, l'indice des revenus des ouvriers et des employés a augmenté en Suisse de 21 pour cent.

Les recherches entreprises à Lausanne sur le rapport revenu/loyer reposent sur le niveau des loyers le 1^{er} décembre 1966 et sur les revenus de la période fiscale 1965-1966. Environ 27 pour cent des ménages lausannois devaient consacrer 6 à 10 pour cent de leur revenu au logement; pour 26 pour cent des ménages, le loyer constitue 11 à 15 pour cent de leur revenu; pour 16 pour cent des ménages, 16 à 20 pour cent et enfin pour 13 pour cent des ménages, 21 à 30 pour cent. Un ménage sur six doit consacrer plus du tiers de son revenu au loyer.

3. Effets juridiques et but de l'initiative cantonale

3.1. Les effets juridiques

Le droit d'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance (art. 93, 2^e al. cst.). Une initiative de ce genre est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée fédérale, et les Conseils doivent décider s'ils veulent lui donner suite. Cependant l'effet juridique de l'initiative s'arrête là. Il ne peut donc pas être comparé avec l'effet d'une initiative populaire pour la révision de la constitution fédérale (art. 120 et 121 cst.). Une initiative populaire est soumise à la votation du peuple même si les Conseils ne l'approuvent pas. En revanche, si les Conseils décident de ne pas donner suite à une initiative cantonale, l'affaire est réglée.

3.2. Le but

Le texte même indique clairement quel est le but de l'initiative. Le sens de cette initiative est encore précisé par le fait que ses objectifs concordent avec ceux du postulat Debétaz, ainsi que le font remarquer eux-mêmes ses auteurs. Ce postulat, qui date du 20 décembre 1968 (n° 10152), a reçu une réponse le 12 mars 1969 au Conseil national et a été accepté. Il demande que les autorités compétentes disposent des pouvoirs qui leur permettent au besoin d'agir immédiatement dans les communes souffrant d'une pénurie de logements, sans qu'il soit tenu compte de la date à laquelle les logements et les locaux commerciaux ont été mis sur le marché. Comme nous l'avons déjà dit, le champ d'application de ces mesures ne s'étend pas, selon l'additif constitutionnel de durée limitée, aux nouvelles constructions disponibles après le 31 décembre

1946. Font aussi exception les logements libérés du contrôle en vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral du 23 février 1962 (RO 1962 179); il s'agit de logements dont le loyer dépassait, à l'époque, un certain niveau.

La référence au postulat Debétaz montre bien que la disposition constitutionnelle vise aussi à permettre d'appliquer à nouveau la réglementation des loyers aux choses louées qui en étaient exceptées jusqu'ici.

4. Appréciation des demandes contenues dans l'initiative cantonale

4.1. Généralités

Le Grand Conseil du canton de Vaud, dans le préambule de son ordre du jour, fait allusion à la pénurie de logements et à son caractère spécifiquement local. Il exprime la crainte que l'abolition complète du régime de la surveillance des loyers n'entraîne des hausses insupportables pour les personnes à revenus faibles et moyens. Si l'on évalue la pénurie de logements d'après le nombre de logements vacants, on en arrive à la conclusion que les conditions de logement sont moins alarmantes à Lausanne que dans les autres grandes villes. Malgré les différences locales, il s'agit d'un problème qui touche l'ensemble de la Suisse. Il ne saurait être résolu par la voie d'une réglementation étatique des loyers. Il faut, au contraire, chercher une solution qui concilie les principes de l'économie de marché et les exigences sociales. La tâche principale des pouvoirs publics consiste donc à améliorer les conditions de la production et, simultanément, à procurer des logements à loyer modéré aux personnes appartenant aux classes inférieures de revenus; il leur appartient aussi d'insérer dans le code des obligations une disposition sur la limitation du droit de résiliation et enfin d'encourager la conclusion d'accords avec les organisations qui agissent sur le marché du logement. Les raisons qui nous amènent à nous prononcer contre la prorogation d'une réglementation étatique des loyers sont exposées dans les textes mentionnés au début du présent rapport. C'est pour les mêmes motifs qu'il importe de rejeter l'introduction d'une réglementation cantonale des loyers, fondée sur une nouvelle disposition constitutionnelle au sens du chiffre 1^{er} de l'initiative cantonale. D'ailleurs, selon le projet de loi du Conseil fédéral qui complète le code des obligations, les cantons devraient avoir la compétence de désigner les communes et les catégories de choses louées auxquelles s'appliquent les dispositions sur la limitation du droit de résiliation. Le Conseil des Etats a cependant préféré une solution à l'échelle nationale. Les dispositions relatives à la surveillance des loyers ne pourraient être prorogées telles quelles ou avec des modifications, au sens de l'article 3 de l'initiative, qu'en vertu de l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution fédérale; en d'autres termes, elles perdraient leur validité un an après leur adoption si elles n'étaient pas ratifiées par le peuple et par les cantons. Le problème ne serait donc pas résolu et, à l'expiration du délai, la situation serait la même qu'aujourd'hui.

4.2. La demande visant à étendre la réglementation des loyers

Comme nous l'avons déjà exposé (chiffre 3.2.), les auteurs de l'initiative désireraient donner aux cantons la compétence de légiférer également en

matière de loyers pour ce qui est des logements construits après 1946. Cette demande appelle les observations suivantes :

Les nouvelles constructions disponibles après le 31 décembre 1946 ont été libérées du contrôle par l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit, arrêté qui a pris effet dès le 1^{er} janvier 1954. Il avait fallu établir antérieurement une réglementation spéciale pour cette catégorie de choses louées, en vue d'encourager la construction de logements (un rendement brut de 6,8 % était pris en considération pour la fixation des loyers par les autorités). Il n'apparaît pas clairement dans l'ordre du jour du Grand Conseil vaudois si la compétence souhaitée doit s'étendre à l'ensemble des nouvelles constructions. La construction privée de logements serait sérieusement entravée, voire paralysée par l'extension de la réglementation des loyers aux bâtiments qui seront construits à l'avenir. En se bornant à soumettre à la réglementation les loyers des appartements construits de 1947 à ce jour, on créerait un groupe supplémentaire de locataires privilégiés et une nouvelle catégorie de logements dont les loyers seraient artificiellement fixés. On serait donc plus éloigné que jamais du but consistant à rétablir un marché libre du logement. Depuis que les logements construits après 1946 ont été libérés du contrôle, la réintroduction d'une réglementation étatique des loyers des nouvelles constructions a été demandée à diverses reprises et a notamment fait l'objet des postulats Debétaz et Sollberger qui ont été adoptés par le Conseil national le 21 mars 1963. Nous vous renvoyons à ce sujet à notre message sur l'expiration de l'additif constitutionnel (FF I 1964 733 s.). Ces demandes sont devenues sans objet par suite de l'adoption de l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964. Il serait aujourd'hui particulièrement irrationnel et inopportun de vouloir soumettre les loyers des nouvelles constructions au régime du contrôle.

5. Propositions

Nous fondant sur les considérations qui précèdent et sur celles qui figurent dans les textes mentionnés au début du présent rapport, nous vous proposons de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Vaud et de classer le postulat Debétaz (n° 10152) qui a le même objet.

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

Berne, le 3 septembre 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative du canton de Vaud concernant la protection des locataires (Du 3 septembre 1969)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1969 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 37 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 10357 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 19.09.1969 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 923-929 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 099 258 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.