

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte
contre le renchérissement dans le domaine des taux hypo-
thécaires**

du 10 septembre 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 septembre 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les taux d'intérêt des anciennes hypothèques de 1^{er} rang ont été relevés de quelque 40 pour cent en l'espace de deux ans. Les conséquences sont particulièrement lourdes en raison de la dette hypothécaire extrêmement élevée: 480 milliards de francs environ ou 56 000 francs par habitant. La cause première d'inquiétude n'est cependant pas la modification du taux en soi, mais plutôt la succession rapide des événements qui entrave fortement, voire dépasse la capacité d'adaptation de notre système.

Dans le secteur du logement, il faut distinguer les problèmes du marché financier des autres points faibles du marché qui résultent surtout de la politique du sol, ainsi que de la politique sociale et fiscale. Des améliorations s'imposent et sont également prévues à ce niveau. Les mesures produisent toutefois des effets à moyen et à long terme et ne peuvent donc parer aux problèmes immédiats de l'intérêt hypothécaire.

Le blocage du taux de l'intérêt ne toucherait que les banques et, sans prendre en considération la situation réelle quant aux charges, représenterait une intervention importante dans le processus de formation des prix. Le blocage des taux n'enrayerait cependant pas la hausse des taux; en particulier, les taux du marché pour les capitaux passifs demeurerait très élevés afin d'assurer l'affluence moyenne des fonds nécessaires au financement des hypothèques. Les banques seraient tentées d'investir dans d'autres opérations de crédit et de résilier les prêts hypothécaires. Il faudrait également s'attendre à voir augmenter les taux des nouvelles hypothèques qui, aujourd'hui déjà, ont atteint un niveau record.

Seuls les bailleurs seraient touchés par un blocage des loyers, qui entraînerait une régression de la construction de nouveaux bâtiments et de l'entretien des bâtiments en général, une désaffectation croissante des locaux d'habitation et un décalage grandissant entre les loyers des anciens et des nouveaux appartements.

Par un arrêté fédéral urgent, le Conseil fédéral propose au Parlement de placer les intérêts hypothécaires sous une surveillance des prix dans le cadre de la politique conjoncturelle. Cette mesure est temporaire et sera limitée à trois ans. Par rapport au contrôle des prix en vigueur, qui tient surtout compte des aspects concurrentiels, la surveillance des intérêts hypothécaires considérera des facteurs conjoncturels.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

Les taux d'intérêt des anciennes hypothèques de 1^{er} rang ont été relevés une quatrième fois depuis le début de 1989. En l'espace de deux ans, ils ont augmenté de quelque 40 pour cent, ce qui – jusqu'au printemps de 1991 – représente pour nombre de locataires une majoration des loyers d'environ 22 pour cent. Cette hausse est d'autant plus regrettable qu'elle intervient à un moment où les mesures prises par la Banque nationale suisse commencent à porter des fruits.

En vertu de la nouvelle ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF), le taux de répercussion de la hausse des intérêts hypothécaires sur les loyers a été réduit d'un tiers environ par rapport à l'ancienne réglementation (ordonnance du 10 juillet 1972 concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif; RS 221.213.11). Conformément à l'ancienne ordonnance, une hausse des taux hypothécaires de 0,25 pour cent donnait droit, en règle générale, à une augmentation des loyers de 3 pour cent lorsque les intérêts hypothécaires dépassaient 6 pour cent; dorénavant, une hausse semblable ne donnera droit qu'à une augmentation de 2 pour cent. Face à cette quatrième hausse des taux hypothécaires, la réglementation actuelle ne paraît pas assez efficace pour atténuer les effets de cette nouvelle augmentation sur les loyers.

Sous la direction de l'Office fédéral du logement, les associations de bailleurs et de locataires ont été réunies en vue de trouver une solution acceptable au problème du taux de répercussion de la hausse des intérêts hypothécaires et d'élaborer à cette fin un modèle de contrat de bail; malheureusement, ces efforts n'ont pas abouti.

Outre les locataires, les propriétaires de maisons familiales et d'appartements en propriété sont également touchés. L'amélioration du niveau de vie, des taux d'intérêt très bas et des offres de financement avantageuses ont amené de nombreuses personnes à acquérir leur propre habitation; or, tout à coup, les charges deviennent pour elles insupportables.

Compte tenu de la situation conjoncturelle actuelle, le Conseil fédéral accorde la priorité à la lutte contre le renchérissement et l'inflation. C'est pourquoi il est d'avis que des mesures propres à maîtriser les conséquences des hausses de l'intérêt hypothécaire s'imposent d'urgence.

12 Interventions parlementaires et initiative de la République et Canton de Genève

Les interventions parlementaires ci-après ont trait à cette problématique:

- 89.508 Motion Rechsteiner du 15. 6. 89
Instauration du contrôle des loyers

- 89.514 Motion Leuenberger Moritz du 15. 12. 89
Loyers à l'abri des taux hypothécaires
- 89.516 Motion Ziegler du 20. 6. 89
Moratoire sur les loyers
- 90.350 Motion du Groupe Radical-Démocratique du 8. 2. 90
Dissociation des taux d'intérêt hypothécaire et des loyers.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion Rechsteiner et de transformer en postulats les trois autres motions.

Le Grand Conseil de la République et Canton de Genève a présenté une initiative datée du 6 mars 1990. Elle demande aux Chambres fédérales d'édicter des dispositions légales fixant le taux de l'intérêt hypothécaire déterminant pour les loyers sur la base d'une moyenne des taux hypothécaires calculée sur les cinq dernières années.

13 La situation sur le marché du logement

Une auto-régulation des loyers sur un marché équilibré correspondrait à la motion du Groupe Radical-Démocratique. Mais il faut être conscient du fait que la question du taux de l'intérêt hypothécaire est d'une importance primordiale même sur un marché équilibré, vu l'endettement hypothécaire très élevé (376,8 mia. de fr., soit 56 500 fr. par habitant).

Malheureusement, le marché du logement est déséquilibré. A une demande de logements et de locaux commerciaux en augmentation constante (surtout dans le secteur des services) correspond une offre insuffisante des points de vue quantitatif et qualitatif.

Le nombre des habitations non occupées en Suisse, en moyenne inférieur au taux critique de 0,5 – chiffre déterminant pour l'évaluation des crises du logement – montre bien que l'offre est quantitativement insuffisante.

De l'avis de spécialistes, un tiers environ de tous les ménages occupent des logements qui, du point de vue qualitatif, ne sont pas satisfaisants (logements suroccupés, trop chers ou mal situés).

La demande, en hausse constante, est surtout due à l'accroissement de la population (actuellement de quelque 50 000 personnes par an), au niveau de vie élevé et à l'extension des surfaces de travail (2 à 4% par an).

D'importants changements à court terme sont improbables en ce qui concerne l'offre de logements. Les terrains à bâtir équipés se sont sensiblement raréfiés au cours des dernières années, suite à diverses circonstances comme par exemple le déclassement et la thésaurisation de terrains, les équipements insuffisants, etc. En conséquence, le prix du terrain à bâtir a subi une très forte hausse. Les intérêts hypothécaires ont atteint un niveau inhabituel en Suisse et influencent défavorablement la construction de logements. Il faut même s'attendre sous peu à un arrêt complet de la construction de logements locatifs à financement privé.

Les incertitudes de la situation internationale (conflits du Proche-Orient, récession aux Etats-Unis, CE, réunification allemande) sont autant de facteurs imprévi-

sibles en ce qui concerne le développement de l'économie suisse; dans le cas d'une stagnation ou d'une récession, cela aurait pour conséquence une diminution de la demande de logements et de locaux commerciaux.

En conclusion, il faut noter que le marché du logement est rarement équilibré. D'une part, la construction d'un logement est assez coûteuse et personne n'est enclin à constituer des stocks. D'autre part, chacun a besoin d'un espace habitable et l'on ne saurait guère renoncer au bien que constitue un logement.

14 Renchérissement

Depuis 1989, la Banque nationale suisse s'en tient à sa politique monétaire restrictive. La hausse des prix s'est ralentie. Les taux mensuels de renchérissement sont tombés de 0,6 pour cent en janvier 1990 à 0,1 pour cent en juin et 0,0 pour cent en juillet 1990. La crise du Golfe a profondément modifié cette évolution, et la tendance à la stabilisation du renchérissement s'est totalement renversée. Le renchérissement a été de 1,1 pour cent au mois d'août 1990, ce qui porte le taux annuel à 6,1 pour cent.

Par les mesures proposées, le Conseil fédéral entend donner une impulsion complémentaire à la lutte contre le renchérissement. Durant les mois à venir, faits d'incertitudes et d'événements imprévisibles, les effets négatifs de la dernière augmentation des taux hypothécaires ne devraient pas renforcer encore la hausse des prix.

15 L'urgence de l'arrêt fédéral

La quatrième hausse de l'intérêt hypothécaire à laquelle ont procédé les banques à la fin du mois d'août 1990 prend effet pour les propriétaires le 1^{er} novembre 1990 et pour les locataires au printemps de 1991. C'est pour cela que des mesures urgentes s'imposent.

16 Procédure de consultation

Vu le manque de temps, une procédure de consultation régulière n'a pu avoir lieu. Les cantons, les organisations économiques concernées ainsi que les partis politiques ont été invités à s'exprimer lors d'une conférence.

17 Conception des mesures

171 Mesures possibles

En ce qui concerne le secteur du logement, il faut bien faire la différence entre les problèmes résultant du marché financier et les autres points faibles du marché qui relèvent surtout du domaine de la politique du sol, ainsi que de la politique sociale et fiscale; des améliorations s'imposent également à ce niveau. Les mesures produisent toutefois des effets à moyen et à long terme et ne peuvent donc pas être considérées comme une solution valable pour parer à court terme aux

problèmes de l'intérêt hypothécaire. Retenons aussi que ce ne sont pas les hausses de l'intérêt hypothécaire en soi qui sont préoccupantes, mais l'accélération avec laquelle elles se produisent, accélération qui dépasse partiellement les capacités d'adaptation de notre système.

Quelles autres mesures urgentes peut-on envisager?

a. *Blocage du taux des anciennes hypothèques à 6,5 pour cent*

Seules les banques seraient touchées par cette mesure qui, sans prendre en considération la situation réelle en ce qui concerne les charges, représenterait une intervention importante dans le processus de formation des prix. Par rapport aux principes de notre système économique, une telle mesure serait très délicate et devrait probablement être exécutée par la voie extra-constitutionnelle.

Le blocage du taux n'aurait cependant pas d'incidence sur la hausse effective des intérêts hypothécaires. Les taux de l'intérêt sur les capitaux passifs demeureraient très élevés afin de pouvoir assurer une affluence moyenne des fonds nécessaires au financement des hypothèques, ce qui réduirait encore davantage la marge des taux d'intérêt. Les banques seraient tentées d'investir dans d'autres opérations de crédit et de résilier les prêts hypothécaires. Il faudrait également s'attendre à voir augmenter les taux des nouvelles hypothèques qui, aujourd'hui déjà, ont atteint un niveau record. D'autres hausses de l'intérêt hypothécaire nuiraient surtout au secteur du bâtiment.

b. *Introduction d'une surveillance du taux de l'intérêt hypothécaire*

Les intérêts hypothécaires seraient placés sous une surveillance des prix dans le cadre de la politique conjoncturelle. Cette surveillance serait différente de celle qui est actuellement discutée (FF 1990 I 85), car elle ne dépendrait pas de la situation concurrentielle, des cartels et des positions-clés sur le marché, mais du renchérissement et de l'évolution des prix. Toutes les entreprises accordant des prêts hypothécaires devraient être placées sous cette surveillance.

Il faut toutefois être conscient du fait que l'intérêt hypothécaire résulte en fin de compte de l'offre et de la demande et qu'il dépend également du taux d'intérêt général et du rapport moyen des intérêts sur les fonds de refinancement, de la marge des intérêts, du risque et du bénéfice.

c. *Blocage des loyers*

En vue de compléter la surveillance de l'intérêt hypothécaire ou en tant que solution de rechange, il serait possible d'abroger temporairement le «mécanisme de répercussion» actuel; seraient touchés en première ligne les bailleurs qui auraient à subir des pertes de gain et partiellement un resserrement des liquidités. En outre, cette mesure n'apporterait aucune aide aux propriétaires occupant eux-mêmes leur logement. Un blocage des loyers à court terme n'aurait pas d'incidence majeure sur le marché du logement; du point de vue politique, une telle mesure serait la cible de la critique, puisque la nouvelle formule de répercussion vient d'entrer en vigueur il y a deux mois et qu'elle a déjà soulevé de vives contestations. Par

rapport aux principes de notre système économique, la réalisation d'une telle mesure est également très délicate. Le Conseil fédéral est d'avis que le contrôle des loyers ne peut être considéré comme une solution appropriée, puisqu'il entraîne plutôt une régression de la construction de nouveaux bâtiments et de l'entretien des bâtiments en général ainsi que des pertes de qualité, une désaffectation croissante des locaux d'habitation, un décalage grandissant entre les loyers des anciens et des nouveaux appartements, etc.

De même, un contrôle des loyers allégé, par exemple sous forme d'une obligation de baser le loyer exclusivement sur les frais, ne serait pas une solution appropriée, vu qu'il faudrait accepter des hausses de l'intérêt sur le capital.

d. *Moratoire sur les loyers*

Le moratoire sur les loyers correspond à un contrôle des loyers à court terme tel qu'il a été traité sous lettre c.

e. *Capitalisation des hausses de l'intérêt hypothécaire*

Cette variante ne comporte pas d'intervention dans la formation des prix et ne produit qu'un décalage des échéances de paiement sans qu'il y ait des pertes de gain. Si le bailleur engage la banque à participer à la capitalisation possible, il ne se verra pas confronté à des problèmes de pénurie des liquidités. Outre les bailleurs et les locataires, les propriétaires de logements individuels et d'immeubles sont également concernés par cette mesure. Retenons que de nombreuses banques offrent d'ores et déjà à leurs clients des hypothèques globales, à intérêts échelonnés, etc.

Vu que les mesures qui s'imposent doivent être prises à court terme, toute intervention demandant une préparation plus longue est exclue. Il va sans dire qu'un marché du logement équilibré réduirait les fluctuations au niveau des intérêts sur le capital. Le manque de terrain à bâtir disponible, ainsi qu'une réglementation de l'affectation et des prescriptions de construction peu adéquates s'opposent à une normalisation du marché.

En réponse à la quatrième hausse de l'intérêt hypothécaire, le Conseil fédéral a doublé les moyens mis à disposition des assurés de la Caisse de retraite de la CFA et des coopératives d'habitation, et destinés au financement de la propriété de logements. Par cette mesure, le Conseil fédéral tente d'inciter les autres institutions de prévoyance professionnelle à placer davantage de fonds dans des hypothèques et à contribuer ainsi à une amélioration de la situation à moyen terme.

A l'avenir, la CFA pourra mettre chaque année à disposition des prêts équivalant à 6 pour cent – au lieu de 3 pour cent jusqu'ici – des réserves inscrites au compte d'Etat, soit une somme totale de plus de 750 millions de francs. De plus, le personnel du service des immeubles de l'administration fédérale des finances sera renforcé pour permettre un traitement plus rapide des demandes.

En matière de politique du sol et du logement à moyen terme, la Confédération prévoit notamment les mesures supplémentaires suivantes:

- un projet de révision de la loi concernant l'aménagement du territoire qui prévoit diverses améliorations, par exemple la mise à disposition de terrain à bâtir et une meilleure utilisation des constructions existantes;
- la révision prochaine de l'ordonnance relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements prévoyant des aides supplémentaires pour les ménages défavorisés et les maîtres d'ouvrage s'occupant de constructions d'utilité publique;
- des mesures visant l'amortissement rapide des dettes hypothécaires;
- la préparation d'un crédit de programme supplémentaire destiné à l'encouragement à la construction et à l'accèsion à la propriété de logements;
- la création de fondations d'investissements et de centrales d'émission destinées aux maîtres d'ouvrage s'occupant de constructions d'utilité publique, soutenues par la Confédération dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements;
- la prolongation et l'amélioration de l'aide fédérale destinée à la rénovation d'habitations dans les régions de montagne;
- un projet d'amélioration de l'utilisation des fonds de prévoyance destinés à l'acquisition de propriétés individuelles;
- l'encouragement au développement du droit foncier et la discussion de mesures éventuelles au niveau fiscal et dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que des mesures relevant de la politique financière et sociale et de la propriété.

172 Proposition

Compte tenu de la situation sur le marché du logement, et en vue de soutenir la Banque nationale suisse dans sa lutte contre le renchérissement, le Conseil fédéral a examiné attentivement les diverses possibilités qui s'offraient à lui et propose des mesures immédiates permettant d'introduire à brève échéance la surveillance des prix en ce qui concerne les taux hypothécaires.

L'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires permet au Conseil fédéral, dans le but d'éviter des abus, de soumettre temporairement à la surveillance des prix les intérêts hypothécaires frappant les logements et les locaux commerciaux. La surveillance des prix relève du surveillant des prix: les articles pertinents de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix sont applicables par analogie (RS 942.20). Les abus sont appréciés principalement en regard de l'évolution des prix.

2 **Partie spéciale**

21 **Commentaire des dispositions de l'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires**

Article premier Principe

Les principes fixés à l'article premier précisent que l'arrêté fédéral

- sert à la lutte contre le renchérissement,
- est de caractère conjoncturel,
- concerne les taux hypothécaires,
- s'applique aux logements et aux locaux commerciaux, et
- autorise une mesure conjoncturelle de surveillance des prix.

Une série de dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 sur la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20) s'appliquera par analogie à la surveillance des prix:

- article 3, 2^e alinéa (subordination du surveillant des prix au Département fédéral de l'économie publique);
- article 4 (observation de l'évolution des taux d'intérêt; lutte contre les augmentations abusives et le maintien de taux abusifs);
- article 5, 1^{er} alinéa (collaboration avec les milieux intéressés);
- articles 6 à 11 (dispositions concernant la procédure; si possible, règlement à l'amiable et caractère subsidiaire des décisions);
- articles 18 à 22 (coopération de tiers; secret de fonction et secret d'affaires; procédure et voies de recours).

Contrairement aux dispositions de la LSPr, les abus ne seront pas appréciés du point de vue de la concurrence mais dans la perspective de la politique conjoncturelle (art. 13 LSPr). La surveillance des prix proposée peut être comparée à celle appliquée de 1972 à 1978 dans le même but de lutte contre la hausse des prix (cf. message du 9 septembre 1981 sur l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix»; FF 1981 III 314 ss). Elle se distingue de la surveillance des prix fondée sur la LSPr par sa méthode et le cercle des personnes visées. Elle ne prend pas pour point de mire la situation concurrentielle, les ententes cartellaires et les positions sur le marché, mais des facteurs conjoncturels tels le renchérissement et l'évolution des prix. Dès lors, contrairement à la surveillance fondée sur la LSPr et la situation concurrentielle, la présente surveillance des prix ne doit pas limiter son champ d'application aux cartels et aux organisations analogues, mais englober toutes les entreprises qui accordent des crédits hypothécaires. Il est donc superflu de déterminer s'il existe des cartels ou des organisations analogues.

La surveillance conjoncturelle des prix, telle qu'elle est proposée, ne pourra empêcher des augmentations des taux hypothécaires dues aux effets à long terme des forces du marché. Tel n'est pas son but: elle vise uniquement, mais cela est important, à éviter que d'éventuelles hausses justifiées soient décidées plus tôt que nécessaire et que, de cette manière, la tendance au renchérissement soit abusivement renforcée. Ces éléments seront déterminants dans l'appréciation des hausses abusives et du maintien abusif des taux hypothécaires.

A cet égard, il convient de rappeler que le Conseil fédéral, dans son message du 27 novembre 1989 relatif à l'initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits» et à la révision de la loi concernant la surveillance des prix (FF 1990 I 85 ss et 106), a proposé d'inclure les intérêts des crédits dans le champ d'application de la LSPr. Cette proposition n'est pas touchée par le présent projet d'arrêté. Les deux types de surveillance des prix ont leur vocation propre et sont indépendants l'un et l'autre. En d'autres termes, la surveillance conjoncturelle et temporaire des prix appliquée aux taux hypothécaires ne met aucunement en cause l'inclusion des intérêts des crédits dans le champ d'application de la LSPr.

Article 2 Durée de validité

La surveillance des prix proposée est motivée par la quatrième augmentation de l'intérêt hypothécaire, qui porte le taux applicable aux anciennes hypothèques à plus de 6,5 pour cent. Selon les informations dont dispose le Conseil fédéral, cette hausse prendra effet au plus tôt le 1^{er} novembre 1990. La durée de validité de l'arrêté (entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1990) est conçue de manière à englober cette hausse. De plus, le surveillant des prix peut également examiner la légitimité des taux d'intérêts hypothécaires en vigueur ainsi que la légitimité à plus long terme de hausses des taux intervenues depuis l'entrée en vigueur de la présente surveillance des prix. Le cas échéant, il est habilité à demander la réduction des taux surfaits.

Le Conseil fédéral supprime la surveillance des prix dès que le renchérissement est maîtrisé. Cette disposition souligne le caractère conjoncturel de la surveillance des prix.

Article 3 Rapports

Du fait que la surveillance des prix constitue une entrave considérable à la liberté du commerce et de l'industrie des créanciers hypothécaires, et surtout des banques, le Conseil fédéral présentera à l'Assemblée fédérale à intervalles rapprochés, soit semestriellement, un rapport sur l'évolution de la situation. Ainsi, l'on garantira mieux que les mesures ne resteront en vigueur que le temps exigé par les circonstances.

Article 4 Obligation de renseigner

Le surveillant des prix est tributaire d'informations s'il entend assumer pleinement sa tâche. Il est donc nécessaire de lui conférer le droit de recueillir les informations nécessaires auprès des créanciers et débiteurs hypothécaires et auprès des locataires, ainsi que d'exiger de leur part la présentation de documents.

Article 5 Infractions

Il apparaît indispensable d'assortir de sanctions pénales les infractions aux dispositions prises par le surveillant des prix. Pour ce qui est de la fixation de la peine, les dispositions de l'article 5 s'inspirent de celles de la LSPr (art. 23 et 24).

Article 6 Poursuite pénale et jugement

La poursuite pénale et le jugement des infractions sont régis par le droit pénal administratif. Ces dispositions correspondent à la réglementation de la LSPr (art. 25).

Article 7 Exécution

Le Conseil fédéral et le surveillant des prix sont chargés de l'exécution, et le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Article 8 Dispositions finales

Il convient de préciser que l'arrêté fédéral est de portée générale et qu'il doit être déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution. Il est sujet au référendum facultatif et reste en vigueur pour une période limitée. L'échéance est fixée au 30 septembre 1993, et cette durée de validité de trois ans semble suffisante au Conseil fédéral.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires entraînera une charge supplémentaire pour le bureau du surveillant des prix. Il sera dès lors indispensable d'augmenter temporairement l'effectif de son personnel.

Les cantons et les communes ne subiront aucune charge supplémentaire.

4 Programme de la législature

Le projet ne figure pas dans le Programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353).

5 Relation avec le droit européen

Au sein de la CE, les mesures dans les domaines de la politique financière et conjoncturelle ainsi que du logement relèvent de la compétence de chacun des Etats membres.

Au sein de l'EEE, cette compétence restera attribuée aux Etats membres et ne remettra pas en cause l'autonomie de la Suisse.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

Le projet se base sur l'article 31^{quinquies}, 1^{er} et 2^e alinéas, cst., qui dispose que la Confédération peut prendre des mesures dans les domaines de la monnaie et du crédit en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Selon le 1^{er} alinéa, ces mesures peuvent notamment servir à combattre le renchérissement. Il s'agit ici de telles mesures.

Dans notre pays, les augmentations du taux hypothécaire ont une influence considérable sur les loyers du fait de l'endettement hypothécaire élevé. L'augmentation du taux hypothécaire de 5 à 6,5 pour cent a déclenché une poussée inflationniste massive. Dans le souci de maintenir à un bas niveau le renchérisse-

ment, il apparaît nécessaire, dans les circonstances présentes, de surveiller l'évolution du taux hypothécaire et d'intervenir contre d'éventuelles augmentations abusives. C'est ainsi que des interventions du côté des créanciers hypothécaires peuvent être fondées du point de vue de la constitution et sont justifiées.

Par la surveillance des prix, on touche aux restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie des créanciers hypothécaires, surtout des banques, qui se considèrent pourtant comme des exceptions en se fondant sur une certaine jurisprudence. Des restrictions aussi graves sont soumises à des exigences particulièrement sévères pour ce qui est de la proportionnalité. L'arrêté fédéral doit donc d'emblée être limité dans le temps. On peut admettre que la politique monétaire de la Banque nationale suisse visant la stabilité de la monnaie réduira sous peu le renchérissement. Il faut pourtant relever que des impulsions inflationnistes contre lesquelles la politique monétaire ne saurait être efficace peuvent provenir de l'étranger. On peut penser en ce moment à la poussée inflationniste dans le domaine des prix du pétrole notamment.

Afin de souligner le caractère passager de la surveillance des prix et de répondre au mieux à l'exigence de proportionnalité, l'arrêté fédéral ne se limite pas à fixer une courte durée d'application de trois ans mais engage le Conseil fédéral à suspendre les mesures dès que le renchérissement est retombé.

62 Forme juridique

La limitation de la durée des mesures impose la forme juridique de l'arrêté fédéral de portée générale (art. 6, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11).

Les arrêtés fédéraux de portée générale peuvent être déclarés urgents en vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, cst. si leur entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Ces conditions sont remplies dans le cas présent. La quatrième hausse des taux hypothécaires engagée fin août par les banques requiert des mesures immédiates.

63 Consultation

Conformément à l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, cst., les cantons, les groupements économiques et des représentants des partis politiques doivent être consultés lors de l'élaboration de lois d'exécution sur la base de l'article 31^{quinquies} cst. Une telle consultation a eu lieu, à court terme, sous la forme d'une conférence le 7 septembre 1990. Elle a donné les résultats suivants:

La plupart des participants soutenaient des mesures urgentes en vue d'améliorer la situation sur le marché du logement.

A l'exception d'une personne, les représentants des cantons se sont déclarés incapables de se prononcer définitivement sur le projet, vu la brièveté du délai de réflexion; leur attitude a été sceptique, voire négative, le représentant du canton de Soleure étant le seul à accepter en principe l'arrêté.

Les représentants des banques, de la branche du bâtiment et des milieux de l'immobilier ont rejeté la proposition.

Les représentants des propriétaires d'habitations, qui semblaient assez favorables à la surveillance des intérêts hypothécaires, se sont prononcés avec une certaine réserve.

Les représentants des locataires ont approuvé l'arrêté.

Parmi les représentants des partis politiques, ceux du PSS se sont prononcés en faveur des mesures proposées; l'UDC, le PLS et le Parti suisse des automobilistes ont rejeté l'arrêté; le PRD s'est montré réservé et sceptique.

33901

Logements vacants au 1^{er} juin 1990 par canton et d'après le nombre de pièces

Cantons	Population résidente 1980	Nombre total des logements (approximatif) 31 déc. 1989	Logements vacants									Logements vacants en %
			Total	avec ... pièces						dont dans des		
				1	2	3	4	5	6 et plus	maisons à 1 logement	nouvelles constr. (j. à 2 ans)	
ZH	1 122 839	525 123	588	26	61	143	188	113	57	131	202	0,111
BE	912 091	430 985	1 155	48	158	403	357	157	32	188	431	0,267
LU	296 159	126 998	304	8	27	69	105	63	32	83	122	0,239
UR	33 883	13 950	30	2	2	6	9	3	8	7	3	0,215
SZ	97 354	43 772	68	3	16	12	24	5	8	20	17	0,155
OW	25 865	13 247	22	3	2	8	4	5	0	3	3	0,166
NW	28 617	13 429	45	1	12	14	13	4	1	1	19	0,335
GL	36 718	17 677	107	1	11	18	37	35	5	58	10	0,605
ZG	75 930	32 599	82	2	8	16	25	16	15	30	37	0,251
FR	185 246	80 504	411	14	33	119	152	66	27	110	265	0,510
SO	218 102	95 909	609	34	79	204	182	93	17	136	219	0,634
BS	203 915	102 754	175	32	27	53	38	15	10	7	35	0,170
BL	219 822	97 490	150	2	11	30	44	49	14	0	73	0,153
SH	69 413	31 673	162	17	11	61	41	22	10	29	25	0,511
AR	47 611	22 840	27	3	6	4	3	7	4	9	2	0,118
AI	12 844	5 344	48	0	5	9	18	14	2	8	1	0,898
SG	391 995	176 569	688	85	102	181	208	66	46	83	174	0,389
GR	164 641	110 592	465	39	101	176	101	38	10	76	156	0,420
AG	453 442	199 683	526	13	29	102	168	169	45	236	246	0,263
TG	183 789	82 178	417	18	42	97	131	98	31	121	158	0,507
TI	265 899	159 341	2 279	320	440	726	590	144	59	145	534	1,430
VD	528 747	281 466	2 301	157	395	706	515	385	143	343	1227	0,817
VS	218 707	148 837	1 367	162	254	529	323	74	25	82	437	0,918
NE	158 368	76 026	499	33	55	149	185	69	8	75	200	0,656
GE	349 040	181 224	795	69	101	119	103	131	272	355	264	0,438
JU	64 986	27 663	189	7	29	62	63	15	13	41	53	0,683
Total	6 366 023	3 097 873	13 509	1099	2017	4016	3627	1856	894	2377	4913	0,436

Source: Office fédéral de la statistique

concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 31^{quinquies}, 1^{er} et 2^e alinéas, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 10 septembre 1990¹⁾,

arrête:

Article premier Principe

¹ Dans le but d'éviter des abus, les taux hypothécaires applicables aux logements et aux locaux commerciaux sont soumis à une surveillance temporaire des prix, à titre de mesure conjoncturelle de lutte contre le renchérissement.

² La surveillance des prix relève du surveillant des prix; les articles 3, 2^e alinéa, 4, 5, 1^{er} alinéa, 6 à 11 ainsi que les articles 18 à 22 de la loi fédérale du 20 décembre 1985²⁾ concernant la surveillance des prix (LSPr) sont applicables par analogie. Les abus sont appréciés principalement en regard de la situation conjoncturelle, du renchérissement et de l'évolution des prix.

Art. 2 Durée de validité

¹ La surveillance des prix s'applique à toutes les augmentations de taux hypothécaires qui prennent effet après la mise en vigueur du présent arrêté.

² Le Conseil fédéral supprime la surveillance des prix dès que le renchérissement est maîtrisé.

Art. 3 Rapports

Le Conseil fédéral fait rapport semestriellement à l'Assemblée fédérale sur l'évolution des conditions du marché hypothécaire et les conséquences économiques de la surveillance des prix, notamment sur l'évolution de la construction.

Art. 4 Obligation de renseigner

Les créanciers et débiteurs hypothécaires ainsi que les locataires sont tenus de mettre à la disposition du surveillant des prix toutes les informations et tous les documents nécessaires.

¹⁾ FF 1990 III 387

²⁾ RS 942.20

Art. 5 Infractions

¹ Celui qui, intentionnellement, viole les dispositions prises par le surveillant des prix sera puni de l'amende jusqu'à 100 000 francs.

² Celui qui, intentionnellement, ne s'acquitte pas de l'obligation de renseigner sera puni de l'amende jusqu'à 20 000 francs.

Art. 6 Poursuite pénale et jugement

¹ La poursuite pénale et le jugement des infractions sont régis par la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

² L'autorité de poursuite et de jugement est le Département fédéral de l'économie publique.

Art. 7 Exécution

¹ Le Conseil fédéral et le surveillant des prix sont chargés de l'exécution.

² Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 8 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le 1^{er} octobre 1990.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et reste en vigueur jusqu'au 30 septembre 1993.

33901

¹⁾ RS 313.0

Message relatif à l'arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires du 10 septembre 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1990
Date	
Data	
Seite	387-402
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 287

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.