

1979

**RAPPORT**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'arrêté du Conseil fédéral du 20 mai 1925 portant abrogation des prescriptions, relatives aux baux à loyer et à la pénurie des logements.

(Du 20 mai 1925.)

I. L'art. 2, *i. f.*, de l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921 portant suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral dispose que celui-ci rapportera, aussitôt que l'intérêt du pays le permettra, les arrêtés et ordonnances édictés sur la base de ses pouvoirs extraordinaires.

Cette question d'abrogation se pose aujourd'hui pour les dispositions de la législation extraordinaire concernant les baux à loyer et la pénurie des logements. Nous avons déjà procédé à une liquidation partielle par notre arrêté du 28 juillet 1922. Celui-ci a essentiellement soustrait aux effets de l'arrêté réglant la matière, en date du 9 avril 1920, tous les logements et autres locaux habitables créés comme tels après le 1<sup>er</sup> janvier 1918. Ont été également abrogées à diverses dates les dispositions de cette ordonnance relatives à la prolongation du délai d'expulsion, à l'ajournement des déménagements, à la restriction de la liberté d'établissement ou de séjour par suite de la pénurie des logements, à la limitation du commerce des immeubles dans les villes et autres localités. L'importante section II de notre arrêté du 9 avril 1920, qui se rapporte à la conclusion de baux à loyer, au congé et au loyer, ainsi qu'à l'institution d'offices des logements, est demeurée en vigueur pour les logements anciens. Nous avons à plusieurs reprises examiné à quelle date ce restant de l'ancienne ordonnance pourrait être également abrogé. Les gouvernements cantonaux ont d'ailleurs été priés de donner leur avis en la matière. Comme les dispositions édictées en 1920 formaient en somme un décret constitutif de compétence et non un acte législatif de caractère généralement obligatoire, nous avons cru pouvoir nous contenter de laisser les choses suivre leur cours naturel, dans l'idée que les cantons chez lesquels la législation extraordinaire ne se révélerait plus nécessaire abrogeraient eux-mêmes leurs propres dispositions, comme c'était leur droit. Et, en effet, des vingt-et-un

cantons qui avaient fait usage de la compétence que leur attribuait notre arrêté du 9 avril 1920, dix ont abrogé leurs dispositions extraordinaires, les uns spontanément et les autres à la suite de nos suggestions. Etant donné que nous avons l'intention d'abroger totalement au 1<sup>er</sup> mai 1925 les dispositions fédérales et que les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Fribourg, Neuchâtel et Genève n'avaient pas manifesté précédemment, à l'inverse des autres, dans un sens qui permit d'admettre que cette date ultime d'abrogation leur convenait, nous avons posé à nouveau la question à ces six cantons le 6 novembre 1924.

Nous avons reçu des réponses des cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Neuchâtel et Genève. Entre temps, Fribourg a abrogé son ordonnance au 1<sup>er</sup> janvier 1925. Le gouvernement de Neuchâtel s'est borné à nous transmettre les observations du chef-lieu, de la Chaux-de-Fonds et du Locle, sans exprimer pour sa part un avis. Le conseil communal de Neuchâtel ne fait pas opposition en principe; il se contente de conseiller la prudence, quant aux dispositions transitoires. A la Chaux-de-Fonds, le conseil communal réclame catégoriquement le maintien de la protection des locataires. Enfin, l'autorité communale du Locle exprime plutôt l'idée qu'il conviendrait d'introduire des prescriptions protectrices dans le code des obligations. L'attitude des groupements de propriétaires d'immeubles continue à être diamétralement opposée à celle des associations de locataires.

Le gouvernement du canton de Lucerne exprime le désir qu'il soit survenu quelque peu à l'abrogation, notamment en faveur de la ville de Lucerne et de ses environs; il pense toutefois que l'activité actuelle dans la bâtisse remédiera à la crise bientôt.

En invoquant essentiellement, dans son mémoire motivé d'une façon circonstanciée, le fait que la situation laisse à désirer dans les villes de Zurich et de Winterthour, le gouvernement zuricois explique que l'on devrait ajourner l'abrogation tout au moins jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1926. Il suggère à titre éventuel, dans le sens d'une idée exprimée précédemment par notre département de justice et police, d'examiner s'il ne conviendrait pas de transporter dans la législation ordinaire les prescriptions relatives à la protection des locataires. Si ce projet devait ne pas être réalisable jusqu'au début de l'année 1926, le Conseil d'Etat voudrait procéder à une nouvelle enquête et être encore entendu.

Le gouvernement du canton de Berne est d'accord que l'abrogation totale soit envisagée pour une date prochaine. Mais il voudrait que l'on maintienne pour le moment la protection en ce qui concerne les logements comprenant moins de quatre chambres, en tant qu'ils ont été prêts à être occupés déjà avant le 1<sup>er</sup> janvier 1918.

Enfin, le gouvernement genevois a déjà limité la protection des

locataires aux anciens logements de moins de six chambres. Il voudrait étendre l'abrogation progressivement, soit d'abord aux logements de quatre chambres, puis à ceux de trois chambres et ainsi de suite. Aucune date dernière n'est envisagée.

En réponse à quelques questions posées ultérieurement à divers cantons, ceux-ci nous ont fait parvenir des renseignements complémentaires. Ainsi, l'autorité lucernoise fait observer que les dispositions protectrices paraissent devoir être encore maintenues pour les logements de deux et trois chambres dans la ville de Lucerne. Zurich demande, à l'égard de ces mêmes logements, le maintien des prescriptions exceptionnelles au delà du 1<sup>er</sup> novembre 1926. Enfin, Bâle-Ville déclare se voir dans la nécessité de réintroduire la protection des locataires pour les logements de quatre chambres.

II. Nous avons dû nous rendre compte que jamais tous les intéressés ne pourront tomber d'accord. Les partisans des prescriptions ne se départiront pas de leur point de vue. D'autre part, la situation législative extraordinaire ne saurait être maintenue à l'infini. S'agissant donc de l'abrogation, nous devons nous placer au point de vue de l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921, c'est-à-dire examiner si l'intérêt du *pays* permet d'y procéder. Or, nous estimons que l'intérêt du pays autorise l'abrogation dès l'instant où la réglementation extraordinaire n'est revendiquée que par un petit nombre de cantons et chez eux par quelques villes seulement, celles-ci aient-elles même une grande importance économique. Nous avons montré que dans le canton de Neuchâtel seules les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds entrent sérieusement en ligne de compte. En ce qui concerne le canton de Genève, nous pouvons constater que si les logements y sont encore assez chers, il n'y a pourtant pas pénurie, ou tout au moins que la pénurie n'est pas plus accentuée que dans d'autres cantons qui ont renoncé aux prescriptions de protection des locataires. Est-ce que nous pouvons maintenir sur tout le territoire de la Confédération un régime de pleins pouvoirs dans le seul but de satisfaire Berne, Bienne, Lucerne, Zurich, Winterthour et quelques autres villes? Et encore le besoin est-il contesté quant à Winterthour. La réponse à pareille question ne peut être que négative.

III. Quoique notre attitude soit telle en principe, nous estimons que le mode d'abrogation, tout au moins, a son importance au point de vue de la Confédération. En abrogeant immédiatement et sur toute la ligne la protection des locataires pour une date particulièrement proche, nous risquerions de créer dans plusieurs centres économiques, en dépit même de la bonne volonté dont la population et les autorités feraient preuve sans doute, de graves difficultés qu'une préparation suffisante permettrait d'éviter. Nous voudrions

donc, ainsi que nous l'avons fait avec succès dans notre première étape d'abrogation, envisager une date de liquidation qui ne soit pas trop proche. Nous devons cela notamment aux cantons qui, pour appliquer les mesures extraordinaires appelées à porter remède à la pénurie des logements, ont institué des autorités spéciales et une procédure particulière, dont la suppression nécessite des mesures préliminaires.

Mais il y a plus. En effet, l'une et l'autre parties, preneurs et bailleurs, ont besoin de s'organiser en toute tranquillité en vue de la situation juridique à venir. Il s'agit de constituer une période de transition, au cours de laquelle l'on aura l'occasion de se préparer non seulement à l'extinction du régime actuel, mais encore au régime futur sur des bases nouvelles. Bien souvent, chacune des parties sera en mesure, durant cette période transitoire, d'offrir quelque chose à l'autre. Le locataire consentira à renoncer, avant d'y être contraint, à la protection exagérée que la législation extraordinaire lui conférerait encore et, en compensation, le bailleur pourra s'engager à ne pas user exagérément, plus tard, de la faculté de contracter librement, enfin recouvrée. A côté de certaines expériences qui autoriseraient des conclusions contraires, il y a lieu de constater que d'une façon générale la transition consécutive à l'abrogation partielle de 1922 s'est opérée dans le sens que nous venons d'exposer. Tel a été aussi le cas dans d'autres pays, p. ex. en Suède.

En abrogeant les dispositions extraordinaires, nous stimulerons l'industrie du bâtiment. Il est permis de se référer, à cet égard, aux effets de l'abrogation partielle intervenue en 1922. Evidemment, les moyens artificiels utilisés pour empêcher le nivellement entre les loyers des anciens logements et ceux des nouveaux exercent une influence quelque peu paralysante sur la construction. L'industrie du bâtiment ne reprendra son plein essor que le jour où l'intéressé saura qu'il n'a plus à subir, dans des conditions particulièrement défavorables, la concurrence de logements anciens, dont les loyers sont maintenus bas par contrainte. Cette contrainte s'expliquait en temps de guerre et de crise, à une époque où l'industrie du bâtiment était fatalement en arrêt à cause de diverses circonstances, telles que les prix des matériaux, les salaires excessivement élevés, etc. Elle se justifiait moralement par le fait que les propriétaires de maisons bâties avant la guerre avaient payé un prix de revient considérablement plus bas que ce n'est le cas pour un édifice construit actuellement. L'on pouvait en toute équité exiger de ces anciens propriétaires qu'ils renonçassent à tirer un profit exagéré d'une situation difficile. Mais il devient malaisé, à la longue, d'entraver artificiellement le nivellement des loyers de logements qui répondent aux mêmes exigences et présentent les mêmes avantages pour le

preneur. En persistant à maintenir ces moyens artificiels, nous empêcherions de se manifester le correctif *naturel* des prétentions exagérées des bailleurs, soit l'offre de logements disponibles au delà de la demande. Les dispositions extraordinaires ne viennent en aide qu'à une partie des locataires, à ceux qui ont eu la chance de trouver un logement ancien. Or, en stimulant la construction, le jeu naturel de l'offre et de la demande exerce un effet bienfaisant à l'égard de *tous* les locataires.

Cependant, pour stimuler l'industrie du bâtiment, l'abrogation immédiate n'est pas nécessaire. Il suffit que l'on sache d'une façon certaine, dans les milieux intéressés, qu'à une date pas trop éloignée, à partir de laquelle seulement un nouvel immeuble pourra être achevé et prêt à être remis à bail, les prescriptions extraordinaires auront passé hors vigueur. Rien ne s'oppose, dans ces conditions, à ce que la législation extraordinaire prévoie un régime transitoire pour la période intermédiaire. Nous allons dès lors examiner de quelle façon ce régime transitoire est concevable.

En ne soustrayant pour le moment aux effets des prescriptions extraordinaires que les appartements comprenant plus de quatre chambres, nous ne changerions presque rien à la situation actuelle. Ce serait une illusion que d'attendre de pareille mesure un résultat pratique, attendu que dans presque toutes les villes les logements de deux à quatre chambres constituent à eux seuls le 75% des objets locatifs et qu'aujourd'hui déjà, à quelques rares exceptions près, les appartements comportant au delà de quatre chambres ne font plus défaut. En revanche, une mesure d'effet réellement pratique consiste à fixer, pour les autres logements, une date d'abrogation variant selon qu'il s'agira de quatre, trois ou deux chambres. L'on pourrait aussi prendre comme norme de la progression dans l'abrogation le montant du loyer. Mais cette dernière solution ne paraît guère recommandable, attendu que les loyers des logis de deux à quatre chambres, de même que les salaires et autres revenus, sont bien différents d'une ville à l'autre et qu'ainsi un chiffre absolu, faisant règle uniformément dans toutes les localités souffrant de la pénurie des logements, répondrait beaucoup moins à la situation que ce ne serait le cas du système susindiqué des trois catégories de logements.

Nous savons bien, d'ailleurs, que le système des catégories ne sera pas uniforme dans ses effets. Ce n'est certainement pas en vertu d'un hasard que les informations de statistique sociale de l'office fédéral du travail accusent entre les logements de deux, trois et quatre chambres un rapport approximatif de 7:17:10 à Zurich, par contre de 10:10:2 à Bâle, de 13:8:4 à Genève, de 6:7:2 à Berne, de 1:3:2 à Lucerne, de 2:3:1 à Bienne. Nous retrouvons à peu de

chose près le rapport numérique de Zurich à St-Gall, Rorschach, Arbon et Coire. En conséquence, il est permis de généraliser quelque peu en affirmant que dans la Suisse orientale le logement de quatre chambres joue le même rôle que dans les autres régions celui de trois chambres. Ceci résulte peut-être du fait que l'adjonction d'une mansarde est d'usage dans certaines contrées, tandis que ce n'est pas le cas ailleurs. Ces constatations semblent militer, dans l'hypothèse de l'abrogation par degrés, en faveur d'une solution selon laquelle la Confédération se bornerait à fixer une date extrême relativement éloignée pour tous les logements et laisserait les cantons libres de répartir à leur gré sur l'intervalle les divers degrés de la liquidation. Or, nous craignons qu'en pareil cas les cantons ne se contentent de laisser la situation actuelle subsister telle quelle jusqu'à la date extrême prévue par l'autorité fédérale ou qu'ils ne fixent présentement la limite entre quatre et cinq chambres, ce qui ne constituerait économiquement pas, ainsi que nous l'avons observé plus haut, une étape d'abrogation. En cette occurrence, la suppression de la protection des locataires à l'égard des logements anciens viendrait manifester ses effets d'un seul coup. L'adaptation progressive, que nous entendons obtenir par la gradation, serait alors rendue impossible. C'est pourquoi nous avons résolu de marquer nous-mêmes entre les logements de quatre et ceux de trois chambres la première étape d'abrogation.

On nous a proposé une autre solution qui partait de l'idée que de nombreux propriétaires d'immeubles locatifs en voulaient moins, dans la législation sur la protection des locataires, à la fixation officielle du loyer qu'à la limitation du droit de donner le congé. Il s'agissait dès lors de maintenir pour tous les logements les dispositions des art. 9 à 16 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1920 et d'abroger par contre celles des art. 17 à 20. Nous croyons cependant que la suppression des restrictions apportées au droit de donner le congé ferait cesser en fait la fixation officielle du loyer. Qu'arriverait-il, en effet? Plusieurs amateurs se présenteront pour un logement dont le bail a été résilié et l'un ou l'autre d'entre eux fera une offre élevée que le bailleur ne sera pratiquement pas empêché d'accepter. Etant donné la brièveté du délai restant à courir jusqu'à l'abrogation totale, le preneur ne se hasarderait pas à introduire la procédure de l'art. 14, certain qu'il serait en pareil cas d'être mis dehors au plus tard au bout d'un an.

IV. En optant ainsi pour l'abrogation par tranches selon le système des catégories de logements, nous avons dû nous poser ces deux questions: A quelle date faut-il faire intervenir la suppression totale des dispositions extraordinaires? Combien de degrés intermédiaires y a-t-il lieu de prévoir? Pour que l'industrie du bâtiment soit incitée

à une activité nouvelle déjà durant l'année présente, il est nécessaire qu'elle puisse compter sur le retour du régime légal ordinaire l'an prochain au plus tard. Il est vivement désirable que cette activité reprenne sérieusement en 1925 déjà. Les discussions surgies dans le public et dans la presse ne laissent place à aucun doute à cet égard. C'est là probablement, d'ailleurs, le seul point sur lesquels les divers camps soient d'accord. Le 1<sup>er</sup> mai 1926 nous a précédemment paru devoir être la date appropriée de clôture. Toutefois, les résultats de notre dernière enquête sont venus nous démontrer que pour les petits logements, il convient de maintenir la protection des locataires durant la saison de construction de 1926, ceci aux fins que les grandes villes notamment disposent du temps nécessaire pour créer des logements en suffisance. Nous fixons dès lors la date de clôture au 1<sup>er</sup> novembre 1926. Vis-à-vis de l'ensemble du pays, nous ne saurions assumer la responsabilité d'une date plus tardive conformément au postulat de Zurich. Dès maintenant jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1926, l'on devra et pourra certainement trouver la solution utile soit sur le terrain cantonal, soit dans des limites plus larges.

Quant à intercaler plus d'un degré intermédiaire dans cette même période, nous sommes d'avis que ce serait là faire œuvre purement schématique, pratiquement inutile. La constitution d'un seul degré intermédiaire promet en revanche d'agir de façon bienfaisante et d'éclairer la situation. Au printemps 1926, lorsque la protection des locataires aura été supprimée pour tous les logements comprenant plus de trois chambres, nous verrons comment s'effectuera le nivellement des loyers et jusqu'à quel point, le cas échéant, les locataires chercheront à passer des logements à quatre chambres dans ceux de trois chambres. Il y aura là un indice de l'activité de la bâtisse l'an prochain et de ce que seront des logements les plus recherchés. Nous sommes d'avis que la première abrogation doit intervenir le 1<sup>er</sup> mai 1926. Cette date sera dans un juste milieu entre la publication de notre arrêté abrogatoire et l'intervention des pleins effets de celui-ci. Qu'il nous soit permis de dire ici que d'une façon générale nous ne partageons pas le pessimisme de ceux qui prédisent la venue d'une hausse impitoyable et absolument insupportable des loyers et que nous ne nous refusons pas à faire confiance aux groupements de propriétaires qui déclarent vouloir user de pression aux fins d'assurer aux locataires un traitement convenable.

Nous avons à peine besoin de faire remarquer que notre nouvel arrêté revêt, comme ceux qui l'ont précédé en la matière, le caractère d'un cadre. En d'autres termes, les cantons possédant encore des dispositions de protection des locataires pourront accélérer l'abrogation, soit en abrégeant l'un ou l'autre des délais, soit en restreignant les catégories de logements protégées. Nous nous attendons à ce que

certains cantons adaptent leurs prescriptions — toujours dans les limites de notre arrêté, cela s'entend — aux termes usuels de congé et de déménagement. En tant que les autorités compétentes ont pris jusqu'ici, sur la base de la législation extraordinaire, des décisions dont les effets outrepassent les termes fixés dans notre nouvel arrêté, ces décisions seront maintenues. En revanche, les décisions futures devront s'adapter aux termes nouveaux.

V. Nous pourrions nous contenter, strictement, d'avoir restauré la législation ordinaire en abrogeant un acte de législation extraordinaire. Il nous serait permis de rappeler, dans cette alternative, que la question des logements, comme telle, ne rentre pas dans le cadre des attributions constitutionnelles de la Confédération, c'est-à-dire que la tâche est du domaine des cantons. Toutefois, nous devons pourtant nous préoccuper de savoir, en pareille occurrence, si notre législation ordinaire s'est jusqu'ici révélée suffisante dans tous les cas et, dans la négative, si c'est au Conseil fédéral qu'il incomberait de prendre l'initiative d'une modification ou d'un complément, le cas échéant dans quel sens. Quiconque aborde cette question, ou celle des logements dans son ensemble, reconnaîtra bientôt qu'elle ne constitue précisément qu'une partie du problème économique en général et que, partant, chaque Etat doit la résoudre pour son compte, en s'inspirant d'une part des conceptions fondamentales consacrées chez lui et d'autre part de la situation économique telle qu'elle se présente en fait.

Nous ne nous dissimulons pas qu'au cours des dernières décennies les exigences relatives au logement se sont sensiblement accrues. Il n'y a là qu'une saine évolution. Au reste, il faut que chacun sache maintenir ses prétentions dans les limites de ses moyens. Si l'on veut aller jusqu'à imposer à l'Etat le devoir de veiller à ce que chaque citoyen ait un logis salubre et suffisamment spacieux, la question se pose d'emblée de savoir comment les pouvoirs publics devront s'y prendre pour satisfaire à cette obligation. Sans doute n'y a-t-il que trois voies qui puissent être envisagées : Ou bien l'Etat construira lui-même les maisons nécessaires et mettra les logements à la disposition des citoyens, contre paiement d'un loyer modéré, et tous les risques seront à sa charge. Ou encore il versera, en vue de la construction d'immeubles, des subventions assez fortes pour satisfaire le propriétaire qui ne se trouverait pas suffisamment couvert par les loyers susceptibles d'être encaissés. Ou enfin l'Etat ne fera rien de tout cela, mais il mettra la main, par la voie législative, sur les immeubles existants, soit directement en y installant les personnes sans logement, soit indirectement en supprimant ou en restreignant largement le droit de donner le congé. Les deux moyens énoncés en premier lieu, d'ordre financier, sont naturellement susceptibles de



variantes nombreuses. Mais ils ne peuvent qu'aboutir à mettre à contribution les ressources fiscales de l'Etat. La Confédération ne saurait les appliquer, parce que la question des logements n'est pas de son ressort. Elle ne peut faire dans ce domaine des libéralités à titre *permanent* sur la base de l'art. 2 de la constitution fédérale, même si cette disposition est attributive de compétence. Faut-il recourir au troisième moyen par la voie législative ordinaire, c'est-à-dire à une expropriation partielle de la propriété? La Confédération serait compétente à cet effet. Nous nous trouvons là en présence d'un moyen qui peut être, ou même, dirons-nous, qui doit être appliqué en des temps particulièrement difficiles. D'autres pays y ont recouru comme nous. Mais pareil moyen ne saurait supporter l'épreuve de la durée. Il vaut aussi longtemps que les locaux existants suffisent tant bien que mal à la population établie et qu'ils sont habitables sans subir de réparations de quelque importance. Dès que la population s'accroît et que les locaux se détériorent, la mainmise légale ne peut plus rendre de services. Ceci sera le cas aussi longtemps qu'il ne se trouvera pas des hommes pour construire des immeubles par pur amour du prochain, pour le plaisir d'avoir des ennus avec leurs locataires, sans compensation pour leurs peines et les risques courus. Aussi voyons-nous les autres pays soit retourner directement au régime ordinaire de la liberté du contrat, soit tempérer celle-ci par des moyens détournés (fonds de réparations, impôts à la charge du preneur ou du bailleur, etc.).

VI. Les résultats pratiques obtenus dans d'autres pays viennent ainsi confirmer la nécessité d'une propriété libre, adaptée d'ailleurs à nos conceptions économiques fondamentales. Et ce que nous entendons demander là, ce n'est pas seulement dans l'intérêt du propriétaire lui-même. En effet, durant la période de protection, il s'est trouvé beaucoup de gens en loyer, parfaitement convenables, pour se plaindre de l'impossibilité dans laquelle se trouvait juridiquement leur propriétaire de se débarrasser de quelque autre locataire gênant, sans scrupules et malveillant à l'égard de son voisinage. Nous en avons assez dit pour faire comprendre qu'en transportant dans la législation ordinaire les prescriptions exceptionnelles relatives à la protection des locataires, le législateur ferait œuvre non seulement inutile, mais directement nuisible. Cependant, nous avons quelques réserves à formuler expressément. D'abord, il nous importe d'attirer l'attention sur le fait que notre législation ordinaire ne voit pas aujourd'hui dans la liberté du contrat l'arbitraire absolu, mais qu'elle envisage aussi l'abus de cette liberté, lequel consiste à exploiter de façon illicite son prochain et tombe sous le coup des dispositions pénales réprimant les opérations usuraires. Nous ne pouvons nous soustraire à l'impression que jusqu'ici l'on a insuffisamment recouru à ces dis-

positions du droit pénal. Puis nous ne pouvons nous dispenser de rappeler qu'à notre avis les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété se justifient dans certaines périodes extraordinaires. Sans doute convient-il, en temps normal, de «civiliter uti», d'éviter tout abus du droit. Lorsque les circonstances sont particulièrement difficiles, par contre, la notion de la propriété doit s'assimiler, nous n'hésitons pas à le reconnaître, des restrictions sur le terrain des logements, tout comme elle a dû, en temps de guerre, céder le pas à la nécessité dans le domaine des réquisitions au profit de la collectivité. Si le plein exercice du droit de propriété ne laisse pas de place pour tous, il faut bien, en l'absence d'autres moyens, s'accommoder d'un grand remède.

VII. Mais comment savoir quand ce moment de recourir à un grand remède est venu et ce qui doit alors être fait? Les avis sont ici divergents même chez ceux qui acceptent en principe la solution. Les uns estiment qu'il convient d'attendre la venue des temps difficiles pour prendre les mesures extraordinaires, ainsi que cela a eu lieu au début de la guerre par l'octroi des pleins pouvoirs au Conseil fédéral. Les autres conseillent de profiter des temps calmes, avant que vienne la crise, pour préparer le régime d'exception et son fonctionnement, pour fixer les conditions de forme et la compétence, afin que tout cet appareil puisse être mis en mouvement sans retard, dès que le besoin s'en fera sentir. Les partisans de cette dernière méthode songent au fait que la crise des logements peut facilement revêtir un caractère plutôt régional; leurs propositions s'inspirent en ce sens de dispositions qui existent aujourd'hui dans notre législation, ainsi des art. 62 et 317 *a* L. P., lesquels autorisent les gouvernements cantonaux à décréter des prescriptions extraordinaires sous réserve de l'assentiment du Conseil fédéral. D'ailleurs, dans une circulaire en date du 20 décembre 1922, le département fédéral de justice et police avait prié les gouvernements cantonaux, sans prendre par là un engagement quelconque, de lui donner leur avis sur un projet de deuxième alinéa pour l'art. 253 C. O. Ce texte tracé provisoirement était ainsi conçu:

«En temps de grande pénurie des logements, les gouvernements cantonaux sont autorisés à édicter, pour la fixation des loyers de logements et autres locaux habitables, des prescriptions à l'effet que le preneur puisse requérir du juge la réduction des prestations qui lui sont imposées dans le bail, lorsque ces prestations sont en disproportion manifeste du loyer calculé conformément aux dites prescriptions. Dans tous les cas, le bailleur a droit, étant tenu compte de ses charges, à un intérêt convenable du capital investi. Les prescriptions des gouvernements cantonaux ne sont valables qu'à la condition d'avoir été approuvées par le Conseil fédéral.»

A l'époque, les gouvernements cantonaux étaient également appelés à faire savoir ce qu'ils pensaient des postulats de MM. les conseillers nationaux Reinhard et Weber. C'est sur ces postulats qu'ont porté principalement leurs réponses. Le projet d'alinéa complémentaire a été accueilli, pour sa part, assez froidement. Cependant, le gouvernement du canton de Zurich l'a fait sien dans sa dernière réponse. L'on paraissait craindre qu'en cas d'adoption de l'adjonction proposée, les gouvernements cantonaux ou le Conseil fédéral ne fussent pas assez forts pour résister aux sollicitations injustifiées. Il va sans dire que le gouvernement cantonal serait susceptible de faire place ici à une autre instance du canton, par exemple au Grand Conseil, ou mieux encore que la désignation de l'autorité compétente pour édicter les prescriptions pourrait être abandonnée aux dispositions cantonales d'exécution. De même, il serait loisible de remplacer le Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale, si l'on jugeait opportun de confier la mission dont s'agit à cette dernière autorité, qui est toutefois de caractère éminemment politique et dont le fonctionnement serait quelque peu compliqué. — Des voix se sont aussi fait entendre, chez les adversaires de la clause d'exception, pour expliquer que l'existence même de celle-ci créerait l'inquiétude et ne manquerait pas d'exercer une influence fâcheuse en particulier sur le capital qui devrait être investi dans des immeubles nouveaux et dont nous aurions si grand besoin. Même injustifiées, les appréhensions auraient pour effet d'entraver la construction.

VIII. Pour compléter, nous rappelons qu'en son temps notre département de justice et police a encore proposé, ceci à titre éventuel, l'adjonction à l'art. 253 C. O. d'un troisième alinéa de la teneur suivante:

«Les cantons peuvent soumettre les bailleurs de logements et autres locaux habitables à l'obligation de signaler à l'autorité compétente toute conclusion de bail à loyer, ainsi que le montant du loyer et des autres prestations éventuelles qui y sont imposés au preneur.»

Cette disposition ne prévoyait nullement un droit d'approbation de l'autorité; elle entendait seulement exercer, par la publicité des conditions de bail, une pression morale sur le bailleur et écarter par là les prétentions exagérées. Il est intéressant de constater qu'elle s'est heurtée à l'opposition ou tout au moins à la méfiance non seulement des propriétaires d'immeubles, mais encore des locataires. Ceux-ci ont exprimé la crainte que la disposition fit hausser plutôt que baisser les loyers. Notre département de justice et police a dès lors abandonné sa suggestion, dont le but était tout autre.

IX. Nous avons développé ci-dessus des considérations qui dépassent le cadre usuel d'un rapport sur l'abrogation de prescriptions extraordinaires. En discutant des possibilités d'étendre les dispositions du code des obligations, nous donnons au Parlement l'occasion de formuler des suggestions pour la solution à venir. C'est là le but principal du présent rapport. Celui-ci n'aurait en effet pas été absolument nécessaire, attendu que notre arrêté du — de ce mois — n'est qu'un acte d'abrogation chronologiquement graduée et qu'il rentre dès lors dans la catégorie de l'art. 2, al. 4, et non de l'art. 2, al. 2, de l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921. Nous tenons cependant beaucoup à être renseignés au plus tôt sur l'attitude qu'entend observer en principe le Parlement à l'égard de la relation entre les dispositions extraordinaires et la législation ordinaire. Votre discussion nous indiquera vraisemblablement la voie à suivre.

Nous vous prions de vouloir bien prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 20 mai 1925.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le vice-président,*  
HÆBERLIN.

*Le chancelier de la Confédération,*  
KAESLIN.

*Annexe :*

Arrêté du Conseil fédéral du 20 mai 1925  
portant abrogation des prescriptions relatives aux baux à loyer et à la pénurie des logements.

Annexe.

## Arrêté du Conseil fédéral

portant

abrogation des prescriptions relatives aux baux à loyer  
et à la pénurie des logements.

(Du 20 mai 1925.)

Le Conseil fédéral suisse,

Se fondant sur l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921  
portant suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral,

*arrête:*

Article premier.

Les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1920  
concernant les baux à loyer et la pénurie des logements\*), en tant  
que l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1922\*\*) les a maintenues  
en vigueur, sont abrogées en conformité des dispositions suivantes.

Art. 2.

Les dispositions d'exécution édictées par les cantons en vertu  
des arrêtés du Conseil fédéral du 9 avril 1920 et du 28 juillet 1922  
ne sont plus applicables, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1925,

a. qu'avec effet jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1926 au plus tard, en ce qui  
concerne les baux à loyer conclus pour un logement de plus de trois  
chambres;

b. qu'avec effet jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1926 au plus tard, en ce qui  
concerne les baux à loyer conclus pour un logement de trois chambres  
au plus.

Art. 3.

Il n'est pas tenu compte, pour l'attribution à l'une ou l'autre  
des deux catégories de logements selon l'art. 2 ci-dessus, des man-  
sardes, réduits et autres locaux de ce genre annexés au logement.

\*) Voir *Recueil officiel*, tome XXXVI, page 205.

\*\*) > > > > XXXVIII, > 481.

Les autorités compétentes pour statuer sur la requête du preneur décident aussi, en cas de contestation, du rattachement du logement à l'une ou l'autre de ces catégories.

#### Art. 4.

Dans les cantons chez lesquels sont encore en vigueur des dispositions pour l'exécution des arrêtés du Conseil fédéral du 9 avril 1920 et du 28 juillet 1922, le gouvernement cantonal peut, dans les limites fixées à l'art. 2, adapter aux délais usuels de congé la durée de validité des décisions fixant le loyer ou annulant le congé.

Le gouvernement cantonal est également autorisé, dans ces mêmes cantons, à fixer la date jusqu'à laquelle le preneur peut déposer auprès de l'autorité compétente sa requête pour un logement dans l'une et l'autre catégories.

#### Art. 5.

Les dispositions édictées par les cantons pour l'exécution des arrêtés du Conseil fédéral du 9 avril 1920 et du 28 juillet 1922 sont mises hors vigueur sans autre, en tant qu'elles ne sont plus conciliables avec les prescriptions du présent arrêté.

#### Art. 6.

Le présent arrêté ne porte aucune atteinte aux décisions que les autorités compétentes auront rendues avant le 1<sup>er</sup> juillet 1925.

Après expiration de la durée fixée dans les décisions, les rapports de bail à loyer réglés par celles-ci seront soumis aux dispositions du présent arrêté.

Berne, le 20 mai 1925.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le vice-président,*

HÄBERLIN.

*Le chancelier de la Confédération,*

KAESLIN.

---

---

**RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'arrêté du Conseil fédéral du 20 mai 1925 portant abrogation des prescriptions, relatives aux baux à loyer et à la pénurie des logements. (Du 20 mai 1925.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1979
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1925
Date	
Data	
Seite	549-562
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 313

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.