

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 57 (1965)  
**Heft:** 11

**Artikel:** La politique suisse en matière de logements  
**Autor:** Huber, Karl  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385380>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 08.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

---

57<sup>e</sup> année

Novembre

N° 11

---

## La politique suisse en matière de logements

Dans le précédent numéro d'octobre, nous avons reproduit l'exposé sur « L'aménagement du territoire », présenté par M. J.-P. Vouga, architecte de l'Etat de Vaud, au cours d'information syndicale de Sonloup, les 29 et 30 septembre dernier. Nous reproduisons ci-dessous le sujet essentiel traité par M. Karl Huber, secrétaire général du Département fédéral de l'économie publique, qui inspira une féconde discussion. *Réd.*

### I

Avant d'aborder les problèmes actuels, je voudrais jeter un regard en arrière.

La participation de la Confédération à la *fixation des loyers* – qui, en droit suisse, est laissée au libre accord des parties – date de l'époque de la dévaluation du franc suisse, c'est-à-dire de 1936. Il y aura donc bientôt trente ans! Tandis que le régime de l'autorisation qui avait été introduit alors pour les hausses de prix put être sensiblement assoupli à la fin de 1937, le contrôle des loyers fut conservé jusqu'à la guerre. Un vaste contrôle des prix maxima, qui portait en particulier sur les loyers, fut institué au début de septembre 1939. Furent alors assujettis au régime du permis aussi bien le relèvement des loyers existants que la fixation des loyers applicables aux choses louées pour la première fois.

Du point de vue juridique, cet interventionnisme de l'Etat fut ancré dans le régime des pleins pouvoirs, ce qui montrait bien que le Conseil fédéral et avec lui le Parlement considéraient la faculté de fixer les loyers comme un droit d'exception justifié par les nécessités du marché locatif.

Un arrêté des Chambres fédérales abrogeait à la fin de 1952 le régime des pleins pouvoirs. Mais dans les années d'après-guerre les loyers immobiliers se ressentirent tout particulièrement des effets du conflit mondial. Si le nombre des nouveaux appartements allait

chaque année en augmentant, il n'empêche que l'offre – surtout si l'on tient compte des logements de prix modérés – se révéla de plus en plus précaire. C'est pourquoi les autorités compétentes estimèrent qu'il ne pouvait encore être question de renoncer au contrôle des loyers. Ce dernier fut alors ancré, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1953, sur un additif constitutionnel, c'est-à-dire sur une disposition constitutionnelle de caractère temporaire. Quant aux prescriptions d'exécution y afférentes, elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1954 sous la forme d'un arrêté fédéral de durée limitée. Cet arrêté apportait quelques changements substantiels au régime appliqué de 1939 à la fin de 1953. Ces innovations peuvent se résumer ainsi:

Le régime du permis ne s'applique pas aux nouveaux immeubles, c'est-à-dire aux immeubles habitables dès le 1<sup>er</sup> janvier 1947. On a d'autre part notablement restreint la faculté de délivrer des autorisations individuelles de relever les loyers, en limitant ces autorisations aux cas où il y a eu prestations supplémentaires. On a prévu en revanche certains changements dans le but d'assouplir graduellement le contrôle des loyers et de revenir ainsi peu à peu à la liberté du marché locatif. Je songe ce faisant à la possibilité d'accorder des autorisations générales de hausses de loyers ou encore de libérer du contrôle certaines catégories, régions ou localités.

Ce nouveau régime marque le premier pas décisif qui ait été fait vers la libération du marché locatif.

Lorsqu'il fallut en 1960 proroger derechef la réglementation des loyers – toujours limitée à quelques années seulement – on voulut y apporter encore une autre modification pour accélérer enfin le retour à la liberté du marché locatif. On avait déjà remarqué au début des années cinquante que l'autorisation individuelle de relever les plafonds des loyers ne constituait pas le moyen propre à ajuster les loyers des anciens logements et à rétablir ainsi la liberté sur le marché locatif. Mais même les autorisations générales de hausses de loyers se révélèrent être à cet égard une épée à deux tranchants, du fait surtout qu'elles peuvent aussi déclencher des hausses sur les nouveaux logements, ce qui, au lieu de réduire l'écart entre les loyers des anciens logements et ceux des nouveaux logements, l'augmenterait encore. L'innovation dont je viens de parler consistait dans l'institution du régime de la surveillance des loyers. J'y reviendrai par la suite.

Parallèlement à cette participation de l'Etat à la fixation des loyers, le droit de résiliation fut dès 1941 l'objet de certaines limitations. Ce régime prévoyait pour l'essentiel qu'à la demande du locataire une résiliation notifiée par le bailleur pouvait sous certaines conditions être déclarée nulle et non avenue. L'application de ces dispositions, qui ne se rapportaient d'ailleurs qu'aux immeubles habitables avant le 21 octobre 1941, était d'autre part laissée au soin des gouvernements cantonaux. Ce n'est que lors de l'intro-

duction du régime de la surveillance et seulement dans ce secteur particulier que furent également établies des règles limitant le droit de résiliation, mais dont l'application ne relevait plus de la décision des gouvernements cantonaux.

En ce qui concerne maintenant l'*encouragement à la construction de logements*, la Confédération a déjà organisé dans les années 1942 à 1949 trois campagnes successives qui n'avaient cependant rien à voir avec le régime des loyers. Comme on le sait, le peuple rejeta en 1950 la prorogation de la troisième série de mesures. Ces trains de mesures prévoyaient des versements à fonds perdu et impliquaient une participation correspondante des cantons conjointement, parfois, avec les communes. Des subsides plus élevés pouvaient être alloués aux milieux économiquement faibles, en faveur de ce qu'on a appelé la « construction de logements à caractère social ». En vertu d'un rapport de la Commission fédérale du contrôle des prix, le Conseil fédéral proposa en 1957 un nouveau faisceau de mesures en faveur de la construction locative. Je rappellerai l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social. Compte tenu des compléments qui lui ont été apportés par la suite, cet arrêté permet à la Confédération d'affecter 100 millions de francs au total à la construction de 2500 logements par an. A cette somme s'ajoute la participation cantonale à laquelle là encore l'aide fédérale est subordonnée. Contrairement à la pratique suivie précédemment, l'aide fut allouée sous forme de subsides à la couverture des intérêts du capital, ce qui permettait de réduire les loyers.

## II

Après cet aperçu rétrospectif, permettez-moi de résumer les conclusions du *Rapport vert*.

Au début des années soixante, l'opinion se répandit de plus en plus que la voie suivie jusqu'alors ne permettrait pas de revenir assez vite à la liberté du marché des logements. Certains déploieraient au plus haut point que le marché des logements fût toujours réglementé quinze ans après la fin de la guerre et demandaient que l'on démantelât sans tarder ce qu'il restait des mesures d'intervention prises par les pouvoirs publics. D'autres milieux, en revanche, appelaient l'attention sur le fait que le déséquilibre entre l'offre et la demande était de plus en plus accentué sur le marché locatif. Le problème des loyers devenait sans cesse plus lancinant pour une partie de plus en plus grande de la population. Il en était même qui estimaient en conséquence qu'il fallait intensifier encore la réglementation du marché des logements. Ces divergences dans les objectifs renforcèrent encore les oppositions politiques, ce qui ne laissait rien espérer de bon pour la recherche de solutions constructives.

Devant cette situation peu réjouissante, où la crise du logement risquait de plus en plus de se transformer en un grave problème politique, sans qu'on vît d'issues praticables, le Département fédéral de l'économie publique chargea la Commission fédérale pour la construction de logements de procéder à une étude circonstanciée du problème, assortie de propositions concrètes, en vue de préparer la normalisation du marché locatif. Comme les partenaires sociaux sont également représentés dans cette commission, on pouvait attendre d'eux des suggestions non seulement bien conçues du point de vue technique, mais encore politiquement réalisables.

Si je m'étends ici sur le rapport final que la Commission fédérale pour la construction de logements a présenté sur cette question – et qui a reçu le nom de *Rapport vert* – c'est parce que ses propositions constituent le fondement de la nouvelle politique inaugurée par la Confédération en 1964 et 1965.

La Commission fédérale pour la construction de logements a tout d'abord examiné avec le plus grand soin l'état du marché locatif et son évolution probable jusqu'en 1970. Elle a constaté que le marché locatif avait connu au cours des années d'après-guerre une demande excédentaire. Selon elle, la construction de logements n'a d'autre part pas encore réussi à rattraper l'augmentation des besoins locatifs. Pour ce qui est des anciens logements, il subsiste au surplus une certaine tendance à la hausse des loyers. Cet excédent des besoins serait essentiellement imputable aux facteurs afférents à la demande, tels que le développement démographique, l'élévation du niveau de vie consécutif à la forte augmentation du produit social, etc. En résumé, c'est la prospérité économique continue qui serait la source principale du net accroissement de la demande. Il est par ailleurs intéressant de noter que les fluctuations observées dans la construction de logements – laquelle se situait en général à un niveau élevé – seraient dues avant tout à l'état de la liquidité sur le marché financier. Les prix des terrains, le coût des matériaux de construction, les salaires et les taux d'intérêt n'auraient en revanche pas eu d'effet déterminant sur le volume de la construction locative. Pour ce qui a trait aux prévisions d'avenir, la commission s'attend que l'ensemble du marché locatif retrouvera à peu près son équilibre au cours de la seconde moitié des années soixante, à la condition cependant que le marché monétaire et financier soit suffisamment liquide. Mais la commission ajoute que ce jugement d'ensemble ne s'applique pas sans plus aux principaux secteurs du marché pris individuellement. Certains déséquilibres subsisteront sans doute également sur le plan régional.

Après avoir examiné en particulier le problème des buts et des principes de notre politique en la matière, la Commission pour la construction de logements s'est employée à dégager les principes devant présider aux mesures à prendre en vue de normaliser le

marché locatif. Je ne saurais entrer ici dans tous les détails, mais je voudrais tout au moins indiquer les idées maîtresses qui ont inspiré la commission dans ses conclusions. Le rapport les présente ainsi:

1. Pour résoudre le problème de manière optimum, il faut passer des mesures avant tout restrictives d'aujourd'hui à des mesures essentiellement constructives.
2. A cet effet, le rétablissement de la liberté sur le marché locatif doit être assorti d'initiatives efficaces visant à restaurer l'équilibre de ce marché.
3. Jusqu'à maintenant, les objectifs d'ordre économique et social étaient mêlés; la réalisation des uns et des autres a souffert de cet état de choses. Il convient dès lors de distinguer nettement entre les mesures de ces deux ordres, de faire ce qui est économiquement opportun sur le marché locatif et ce qui est socialement juste sur le plan humain. Cela suppose cependant que l'Etat doit faire face à ses tâches de politique sociale; jusqu'à maintenant, il en a fait supporter le poids – sans nécessité absolue – aux propriétaires d'immeubles.
4. L'objectivité doit remplacer la subjectivité avec laquelle a été conduite jusqu'à maintenant la lutte contre la hausse des prix des terrains. Une politique systématique de lutte contre l'inflation constitue le moyen le plus efficace de combattre le renchérissement des biens-fonds; en effet, quand la monnaie est stabilisée, on éprouve le besoin d'acquérir des valeurs sûres et la demande de terrains diminue. De surcroît, une planification à long terme de l'habitat, assortie d'une politique visant à arrêter le mouvement de concentration de la population dans les grandes villes, sont les conditions essentielles d'une évolution mieux équilibrée des loyers.

Le programme en dix points établi sur ces principes prévoit en particulier de remplacer le contrôle des loyers par le régime de la surveillance en ménageant une étape de transition en faveur des cinq grandes agglomérations. Il y aura lieu simultanément d'encourager de manière active la construction de logements à caractère social. Ces deux séries de mesures devront être aménagées de telle façon qu'au terme des années soixante le régime de la surveillance puisse être abrogé sur toute l'étendue du territoire suisse. De l'avis de la commission, il conviendrait au surplus d'exploiter tous les moyens permettant de rationaliser la construction de logements et donc d'accroître la productivité dans ce secteur. Il importe enfin de poursuivre également une politique rationnelle en matière d'aménagement du territoire.

### III

Le rapport extrêmement utile de la commission, qui a heureusement reçu aussi l'agrément des principaux partenaires sociaux, indiquait aux autorités compétentes la *voie à suivre pour une politique constructive en matière de logements*. En deux mots, il s'agissait pour la Confédération d'amorcer une campagne parallèle, à savoir, d'une part, d'assurer le démantèlement rationnel des dernières restrictions légales du marché des logements et, d'autre part, d'encourager au mieux la construction de logements à caractère social tout en cherchant par tous les moyens à accroître la productivité dans la construction de logements. Mais une politique ainsi coordonnée ne pouvait réussir que si elle parvenait par la même occasion à ramener notre économie en surexpansion dans des voies plus normales et à freiner en particulier l'augmentation des effectifs de la main-d'œuvre étrangère en les réduisant à un niveau supportable des points de vue politique et économique. A cet égard, le succès ou l'échec de la politique engagée ces dernières années aux fins de lutter contre l'inflation déterminera aussi la réussite de ces mesures en faveur du logement.

Permettez-moi maintenant d'exposer brièvement les *mesures législatives prises dans le domaine des loyers immobiliers*.

Par votation populaire du 6 décembre 1964, le peuple et les cantons ont approuvé un nouvel additif constitutionnel qui donne une nouvelle base au régime des loyers jusqu'à la fin de 1969.

L'article premier autorise la Confédération à édicter des prescriptions relatives aux loyers et aux fermages non agricoles ainsi qu'à la protection des locataires. Mais le même article dispose également que les prescriptions sur les loyers seront progressivement assouplies, cet assouplissement ne devant toutefois en aucun cas entraîner des troubles pour l'économie ou des conséquences d'ordre social trop rigoureuses. Une autre prescription essentielle prévoyait que le contrôle des loyers, en tant qu'il subsistait encore le 31 décembre 1964, serait remplacé dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965 par le régime de la surveillance. Une réserve ne fut apportée que pour les agglomérations de Zurich, de Berne, de Bâle, de Lausanne et de Genève, où cette étape doit être réalisée au plus tard à la fin de 1966.

Comme vous pouvez le constater, les grandes options de notre future politique en matière de réglementation des loyers ont été prises avec l'additif constitutionnel. Il s'agit des points ci-après:

1. Passage sur tout le territoire suisse du contrôle à la surveillance des loyers, avec un sursis en faveur des cinq grandes agglomérations.
2. Assouplissement graduel des dernières prescriptions en vigueur.

3. Renonciation à édicter des prescriptions limitatives pour les nouveaux immeubles.
4. Prorogation de la protection en cas de congé en tant que celle-ci procède de la réglementation des loyers.
5. Limitation de l'ensemble de la réglementation jusqu'à la fin de 1969 et donc nécessité de revenir d'ici là à la liberté du marché locatif.

Je voudrais à ce propos définir certaines notions afin de mieux me faire comprendre.

Lorsqu'on parle de contrôle des loyers, il faut entendre par là l'interdiction de relever les loyers sans autorisation ou, s'il s'agit d'une première location, de les fixer sans autorisation.

Par surveillance des loyers, il faut entendre un régime dans lequel les hausses éventuelles de loyers sont laissées à la libre appréciation des parties, avec la réserve toutefois que, dans certaines circonstances, les autorités compétentes ont la faculté de limiter ou même d'interdire la hausse, soit à la demande du locataire, soit d'office.

Par assouplissement de la réglementation des loyers, il faut entendre aussi bien l'entière libération – par catégorie ou encore par région ou localité – que le passage du contrôle à la surveillance ou l'autorisation de procéder à des hausses générales de loyers. Ce dernier cas ne peut se présenter, bien entendu, que dans le cadre du contrôle des loyers.

Sont réputés nouveaux immeubles et ne sont plus assujettis à aucune restriction les immeubles habitables dès le 1<sup>er</sup> janvier 1947 ou construits ultérieurement.

Les options prises dans le cadre de l'additif constitutionnel sont conformes aux propositions de la Commission fédérale pour la construction de logements et partant au « compromis » des partenaires sociaux. M'adressant à vous, je pense qu'il convient surtout que j'explique brièvement pourquoi nous avons renoncé à soumettre les nouveaux immeubles à la réglementation, car cette question a particulièrement remué les esprits en Suisse romande. Il est certes compréhensible que devant l'énorme hausse des loyers qui a frappé notamment les immeubles construits ces toutes dernières années on ait pensé que l'assujettissement au contrôle des loyers de ces immeubles et des nouveaux logements prévus pour ces prochaines années serait de nature à freiner le renchérissement. Mais on ne saurait en fait empêcher la hausse des loyers des immeubles en construction ou qui seront bâtis à l'avenir, aussi longtemps que durera le renchérissement de la construction et des terrains. Il ne servirait à rien d'établir le contrôle des loyers, car il n'en faudrait pas moins tenir compte des frais effectifs. Au surplus, l'application du régime du contrôle à ces immeubles serait de nature à paralyser la construction

de logements. Pour les immeubles postérieurs à 1946, la réintroduction du contrôle des loyers ne saurait se justifier, ne serait-ce que pour la raison qu'elle constituerait un net recul par rapport au but visé qui est le retour à la liberté du marché locatif. D'autre part, les propriétaires d'immeubles locatifs qui ont édifié de nouveaux logements après le 31 décembre 1953 étaient alors en droit d'espérer que ces immeubles ne seraient pas assujettis à la réglementation des loyers. En modifiant ainsi après coup la succession des différentes étapes, on saperait en quelque sorte la confiance des propriétaires. Et si l'on avait promis d'épargner de toute façon ce sort aux immeubles construits à l'avenir, on n'aurait guère, dans ces conditions, ajouté foi à une telle assurance, en sorte que la construction de logements en aurait pâti; et comme nous voulons remédier au déséquilibre du marché locatif en construisant surtout davantage et non point en édictant de nouvelles prescriptions, nous n'aurions jamais pu accepter ce risque. Telles sont les principales raisons – il y en a d'autres – qui ont également incité les Chambres fédérales à ne pas étendre le contrôle des loyers aux nouveaux immeubles.

L'application de la nouvelle réglementation sur les loyers, telle qu'elle figure dans l'additif constitutionnel de 1964, appelle encore des *dispositions d'exécution* qui sont examinées en ce moment par les Chambres fédérales et devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1966. Les propositions du Conseil fédéral ne contiennent rien de sensationnel, puisque les principaux points sont déjà réglés par l'additif constitutionnel. Le texte soumis au Parlement est un arrêté fédéral de portée générale dont la validité expirerait à la fin de 1969.

L'article premier définit le champ d'application de l'arrêté.

L'article 2 dispose que les loyers libérés jusqu'au 31 décembre 1965 ne sont pas soumis à l'arrêté. Sont en outre maintenues les possibilités actuelles d'assouplissement, à savoir la libération par catégorie ou l'abolition régionale ou locale de la réglementation sur les loyers, dans ce dernier cas en accord avec les gouvernements cantonaux.

L'article 3 prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral de déléguer ses pouvoirs aux gouvernements cantonaux.

L'article 4 réaffirme que la fixation des loyers des logements subventionnés est toujours subordonnée à l'agrément des autorités de subventionnement.

Les articles 5 à 7 réglementent le *contrôle des loyers* en reprenant pratiquement le droit en vigueur. Le contrôle des loyers ne s'appliquant plus que jusqu'à la fin de 1966, on a en revanche renoncé à reprendre la disposition actuelle qui permet au Conseil fédéral d'autoriser des hausses générales. Il est d'ailleurs fort probable que dès l'année prochaine le contrôle des loyers

ne sera plus en vigueur que dans les agglomérations de Lausanne et de Genève. On sait qu'au cours de ces derniers mois la surveillance des loyers a déjà remplacé le régime du contrôle dans les villes de Zurich et de Berne ainsi que dans la banlieue bernoise de Bolligen et de Zollikofen. Le canton de Bâle-Ville désire également passer au régime de la surveillance des loyers. En ce qui concerne Lausanne et Genève ainsi que certaines communes suburbaines de ces agglomérations, on ne sait pas encore si l'on demandera au Conseil fédéral d'autoriser prématurément le passage au régime de la surveillance des hausses générales de loyers.

Les articles 8 à 13 du projet d'arrêté ont trait à la surveillance des loyers.

Le régime de la surveillance s'appliquera dès le 1<sup>er</sup> janvier 1966 aux logements ainsi qu'aux locaux commerciaux de toutes les communes où les loyers n'auront pas été libérés. Demeure naturellement réservé l'article 5, qui prévoit que le contrôle des loyers s'appliquera encore jusqu'à la fin de 1966 au plus tard dans les villes de Lausanne et de Genève ainsi que dans certaines communes suburbaines. J'ai brièvement expliqué ce qu'il fallait entendre pour le reste par surveillance des loyers.

Je voudrais encore relever ce qui suit:

Lorsque la *surveillance des loyers* fut instituée en 1962, on ne possédait encore aucune expérience de cette institution. Mais il apparut bien vite qu'il fallait renforcer la position du locataire si l'on voulait que ce régime fonctionnât de manière satisfaisante. C'est pourquoi on décida en 1963 que le bailleur désireux de relever un loyer serait tenu de faire part au locataire de son intention de majorer le loyer en utilisant à cet effet une formule officielle qui donne les indications nécessaires sur les droits et obligations du bailleur et du locataire. Ce système a donné d'excellents résultats et a été repris dans le nouvel arrêté fédéral. Il en va de même de l'obligation faite au bailleur d'adresser un double de la formule au service administratif compétent. Mais l'expérience ayant montré depuis 1963 que l'obligation d'utiliser la formule officielle n'était pas toujours observée, les nouvelles dispositions prévoient que les hausses de loyers opérées en violation de cette prescription seront nulles et non avenues, ce qui renforce sensiblement la position du locataire.

Un second point essentiel a trait à la faculté reconnue au locataire de faire opposition. En vertu de l'article 11, il pourra faire opposition à toute hausse excédant par année 5 % du loyer. Le droit d'opposition est également reconnu pour des hausses plus faibles lorsqu'il est manifeste que le bailleur néglige l'entretien de la chose

louée ou que cet entretien est laissé au soin du locataire. Le congé donné par le bailleur est suspendu en cas d'opposition. S'il se produit un changement de locataire, le nouveau locataire jouit des mêmes droits que son prédécesseur.

Le régime de la surveillance des loyers permettra comme jusqu'ici aux autorités de réduire aussi d'office les loyers visiblement surfaits.

En ce qui concerne la procédure à suivre en cas d'opposition, on a repris la disposition qui veut que l'autorité compétente s'entremette d'abord pour obtenir un accord entre les parties. Si la tentative échoue, elle doit fixer le loyer autorisé.

Outre les prescriptions sur le contrôle et la surveillance des loyers, le nouveau arrêté fédéral renferme de nouveau une disposition relative à la *protection du locataire* en cas de congé, en vertu de laquelle le Conseil fédéral est autorisé à limiter le droit de résiliation dans les secteurs encore soumis à une réglementation en matière de loyers. On envisage d'insérer dans l'ordonnance d'exécution des prescriptions uniformes sur la limitation du droit de résiliation pour les choses louées assujetties au contrôle aussi bien qu'à la surveillance des loyers. On sait que la protection en cas de congé – accordée autrefois dans le cadre de la surveillance des loyers et qui était plus limitée – a déjà été adaptée au régime du contrôle par arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1964. Le Conseil fédéral a étendu, par arrêté du 19 février 1965, la protection en cas de congé à toutes les choses louées. Au surplus, le bailleur ne peut plus invoquer à cet égard la clause du besoin en faveur d'un de ses employés; la protection est également étendue dans les cas de démolition ou de transformation de l'immeuble.

Lors des travaux préparatoires au nouvel arrêté fédéral, certains ont proposé d'étendre la limitation du droit de résiliation également aux logements libérés de la réglementation des loyers. Mais dans son projet, le Conseil fédéral n'a pas accédé à cette requête, car c'est là un problème qui déborde le cadre d'une législation d'assouplissement de durée limitée. Il a en revanche chargé le Département de justice et police d'étudier avec soin et sous tous ses aspects – en particulier du point de vue constitutionnel – la possibilité d'instituer une protection générale contre les congés injustifiés, puis de faire rapport.

Quant aux autres dispositions du nouvel arrêté fédéral, elles ne renferment rien de particulier pour notre sujet.

Après ces quelques explications, nécessairement sommaires, sur le nouvel arrêté fédéral relatif aux loyers des biens immobiliers, je désirerais vous donner encore un bref aperçu des idées maîtresses de la *loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements*. On sait que le délai de référendum n'a en l'occurrence pas été utilisé. Les prescriptions d'exécution sont actuellement à l'étude et l'on envisage de mettre la loi

et l'ordonnance d'exécution en vigueur le plus tôt possible, mais au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1966.

La loi en question, qui a son fondement dans l'article de la Constitution sur la protection de la famille, distingue entre l'aide fédérale indirecte et l'aide fédérale directe.

L'*aide fédérale indirecte* se propose trois objectifs. Premièrement, la coordination des efforts propres à encourager la construction de logements. Le second objet est l'accroissement de la productivité dans la construction de logements et le troisième le développement de l'aménagement national, régional et local du territoire. La coordination incombe à la Commission fédérale pour la construction de logements. En ce qui concerne les deux autres objectifs, la Confédération peut allouer certains subsides qui sont définis dans la loi.

L'*aide fédérale directe* est accordée en faveur de trois mesures distinctes qui concourent cependant toutes à l'essor de la construction de logements. Il s'agit en premier lieu de l'abaissement des loyers ou des charges du propriétaire. En vertu de l'article 5 de la loi, la Confédération apporte son soutien en faveur des mesures prises par les cantons en vue de réduire les loyers et ainsi d'accélérer la construction locative. Le même article dispose que l'abaissement des loyers peut porter en règle générale sur 5000 logements par an. C'est le double de la campagne en cours. L'article 6 définit les conditions que doivent réunir les logements pour pouvoir bénéficier de cette réduction. Faute de temps, je ne puis guère entrer dans les détails. Notons encore que selon l'article 7 ce système d'aide fédérale est identique à celui qui est prévu par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958. L'aide fédérale consiste en effet dans le versement d'apports annuels à l'intérêt du capital engagé. Dans les cas ordinaires, on peut aller jusqu'à  $\frac{2}{3}$  % du total des investissements engagés pour la construction de logements, compte tenu du prix du terrain. Dans certains cas particuliers – logements destinés aux vieillards, aux familles nombreuses et aux invalides – ce taux passe à 1 %. La participation de la Confédération implique de surcroît une participation au moins double du canton, un régime spécial étant prévu pour les cantons à faible capacité financière. En ce qui concerne les grands ensembles d'habitation, la Confédération peut exceptionnellement apporter une aide d'un genre différent mais équivalente. Cette dernière disposition a notamment pour but de faciliter la construction des grandes colonies d'habitation, pour autant que leur réalisation ne soit pas possible sans cela. La loi permet à la Confédération d'affecter d'ici à la fin de 1970 jusqu'à 320 millions de francs à l'abaissement des loyers.

La seconde mesure prévue dans le cadre de l'aide fédérale directe a trait au cautionnement du capital emprunté qui est investi. Ce cautionnement intervient en faveur des projets de construction pour lesquels sont allouées des contributions à l'intérêt du capital

engagé. On veut ainsi stimuler la participation à la construction de logements telle qu'elle est définie dans la loi y relative. Le cautionnement permet d'intéresser à la campagne fédérale d'encouragement des maîtres d'ouvrage qui, même lorsque le marché financier est liquide, ont de la peine à obtenir les fonds de tiers nécessaires. La réglementation prévue dans la loi favorise le développement de la construction des grands ensembles d'habitation ainsi que l'achat des terrains nécessaires à cet effet. La loi dispose par ailleurs que sous la rubrique « cautionnement » la Confédération peut contracter des engagements jusqu'à concurrence de 1 milliard de francs. Cette seconde mesure apporte une très heureuse innovation sur le régime antérieur.

Alors que les deux premières mesures ressortissent à la « construction de logements à caractère social » ainsi qu'à la réalisation des grands ensembles, la troisième, à savoir l'obtention de capitaux, a trait également à la construction de logements en général. En facilitant l'obtention des fonds, on veut protéger la construction de logements des contrecoups qui peuvent survenir en période de pénurie de capitaux; il s'agit en l'occurrence d'avances consenties par la Confédération sous forme de prêts. La loi permet de consacrer 600 millions de francs à ce titre. L'Assemblée fédérale peut au besoin consentir encore 400 millions supplémentaires. La disposition relative à l'obtention de capitaux peut être importante pour l'essor de la construction de logements.

Nous avons vu que l'octroi de l'aide fédérale était limité au 31 décembre 1970. Au vu des estimations faites par la Commission pour la construction de logements dans le *Rapport vert* que j'ai déjà cité plusieurs fois, le législateur est en effet parti de l'idée qu'on devrait arriver d'ici là à normaliser le marché.

Pour apprécier à sa juste valeur l'effort déployé par la Confédération en faveur de la construction de logements – et qui trouve son expression dans la loi sur la construction de logements – il ne faut pas non plus oublier que l'aide fédérale directe (abstraction faite de l'obtention de capitaux) implique des mesures correspondantes de la part des cantons. C'est pourquoi il importe absolument que les cantons – et surtout les cantons qui souffrent d'une crise aiguë du logement – prennent sans tarder les mesures nécessaires leur permettant de bénéficier de l'aide fédérale.

#### IV

Vous me permettrez de faire encore *quelques remarques d'ordre général sur les perspectives de la construction de logements.*

On ne saurait sérieusement contester qu'aujourd'hui encore nous souffrons d'une pénurie aiguë d'appartements, tout au moins dans certaines régions ou agglomérations et surtout pour ce qui est des appartements à loyer modéré. L'opinion publique s'inquiète aussi

depuis quelque temps de constater que le nombre des permis délivrés au cours du premier semestre de 1965 dans les soixante-cinq villes suisses en faveur de la construction de logements est inférieur de 36 % au chiffre atteint un an auparavant. Comme le nombre des logements en construction est également en recul, il faut s'attendre pour 1966 à une baisse de la production locative.

Certains milieux imputent ce fléchissement probable de la construction locative à la politique suivie par le Conseil fédéral dans la lutte contre la surchauffe. Aussi vous intéressera-t-il sans doute de connaître dans les grandes lignes les causes de cette évolution et en particulier les raisons qui expliquent la diminution du nombre des permis délivrés pour la construction de logements.

Les études sérieuses qui ont été faites sur la question semblent bien montrer que ce phénomène est dû en particulier aux loyers élevés des nouveaux logements ainsi qu'à la disproportion entre les loyers des nouveaux logements et les revenus (réels ou escomptés) des preneurs éventuels. L'évolution des prix des terrains et l'influence des hausses générales du taux de l'intérêt sur le rendement des investissements locatifs ne sont pas non plus restés sans effet. Il semble bien aussi que, depuis quelque temps, la construction à des buts spéculatifs demeure en grande partie dans l'attente de l'évolution future du marché immobilier et du bâtiment. On sait par exemple que les prix des terrains à bâtir accusent une tendance à la baisse, tout au moins dans certaines régions. Il importe également de relever que les besoins de logements sont de plus en plus difficiles à évaluer, ce qui s'explique en particulier par les progrès enregistrés dans la normalisation de la croissance économique et surtout par les mesures destinées à stabiliser et à réduire graduellement les effectifs de la main-d'œuvre étrangère.

Ces observations intéresseront surtout ceux qui se demandent s'il n'y aurait pas lieu de prendre pour 1966 certaines mesures complémentaires en vue de faire enfin démarrer la construction de logements. Cela nous entraînerait trop loin d'examiner toutes les propositions qui ont déjà été faites à cet égard. Il n'empêche qu'on est en droit de se demander si, étant donné les facteurs à l'origine du recul du nombre des permis de construire, la construction de logements gagnerait beaucoup à une campagne destinée à améliorer la liquidité du marché financier. Ce qui est de toute façon certain, c'est que la diminution du nombre des permis délivrés pour la construction de logements n'est due ni à l'arrêté sur les constructions ni à l'arrêté sur le crédit. On sait que le premier de ces deux arrêtés soustrait la construction de logements au régime du permis. Quant au second, on a pu constater que la marge de crédits consentie aux établissements bancaires n'avait pas été utilisée. Les restrictions apportées par l'arrêté sur le crédit ne sont donc certainement pas responsables de la baisse du nombre des

permis. En ce qui concerne la protection contre les fonds étrangers, il est fort douteux que d'importants capitaux étrangers eussent été disposés à s'investir à long terme dans la construction de logements.

L'évolution que je viens de décrire et les perspectives de la construction de logements dans un avenir prochain montrent toutefois de la manière la plus nette que le problème de la construction de logements mérite la plus grande attention de la part de tous les milieux intéressés et en particulier des autorités. Il importe avant tout de déterminer le plus exactement possible les causes du fléchissement qui se dessine pour pouvoir ensuite définir dans ses moindres détails la politique à suivre.

Mais on peut d'ores et déjà noter ce qui suit :

Le démantèlement de la réglementation des loyers demeure l'une des conditions essentielles à toute normalisation du marché locatif. Il serait donc absolument erroné de vouloir aggraver encore cette réglementation sur quelque point que ce soit. Ce ne sont pas les restrictions en matière de loyers qui peuvent résoudre le problème du logement. Il importe au contraire de créer les conditions générales propres à rétablir sur le marché locatif l'équilibre entre l'offre et la demande.

Quand je parle de la réglementation des loyers, je n'entends pas par là les prescriptions régissant la protection en cas de congés injustifiés. C'est là sans doute un problème sérieux, mais qui appelle une solution à longue portée dans le cadre du droit ordinaire, dans la mesure où il s'avère vraiment nécessaire de prendre des mesures.

Il importe également de mettre aussi rapidement et aussi largement que possible en application l'aide fédérale directe prévue par la loi sur l'encouragement à la construction de logements. Même si certains doutent que la Confédération ait été vraiment bien inspirée en prenant cette loi, on ne devrait pas pour autant renoncer à ouvrir cette campagne avec la ferme volonté d'atteindre le but visé. D'ailleurs, il ne serait pas sans intérêt d'examiner à l'occasion les raisons sous-jacentes à ces critiques.

Mais ce serait également une erreur, propre à faire un tort considérable au développement de la construction de logements, que de tout axer sur l'aide de l'Etat en cherchant à résoudre le problème de la construction locative exclusivement ou essentiellement par une aide des pouvoirs publics. C'est surtout d'un troisième côté que devrait venir la normalisation du marché locatif. Je songe ce faisant à la politique générale de conjoncture, qui, comme vous le savez, a pour but de ramener l'équilibre dans le développement économique ainsi qu'aux nouveaux modes de financement. Mais je pense avant tout à la nécessité d'instaurer une véritable concurrence dans le secteur de la construction et d'abolir dans cette branche

toutes les barrières qui restreignent la concurrence de manière intolérable. Il ne s'agit pas uniquement d'accords cartellaires, mais encore d'empêchements ressortissant à la police des constructions et qui font obstacle à un travail rationnel. Permettez-moi de rappeler le rôle important des communes. On n'a pas l'impression que cette tâche des communes soit vraiment comprise dans tous les milieux. L'accent doit être mis sur les efforts tendant à rationaliser la construction sous ses divers aspects. C'est à cet objectif essentiel – réalisable à court terme – qu'a été consacrée en particulier la grande conférence nationale sur la construction de logements qui s'est tenue récemment à Berne sous la présidence du conseiller fédéral Schaffner. C'est ainsi seulement que nous parviendrons à assainir la situation sur le marché du logement.

---

J'en viens maintenant à la conclusion de mon exposé, qui, par la force des choses, ne pouvait être à bien des égards que très sommaire et donc incomplet. J'espère avoir toutefois réussi à vous donner un aperçu des problèmes inhérents au marché locatif et à vous donner une idée des voies et des moyens qui devraient permettre de les résoudre.

Les problèmes du marché locatif continueront au cours de ces prochaines années à préoccuper très sérieusement l'opinion publique. Ils sont propres surtout à donner un tour passionnel aux débats politiques! Et pourtant tous ceux qui ont à souffrir de la crise du logement et des loyers excessifs devraient appeler de leurs vœux des solutions constructives. Mais ces problèmes débouchent aussi sur d'autres questions délicates, telles que l'aménagement national, régional et local du territoire, le droit foncier, voire le droit de propriété. Vous savez sans doute que dans un régime de démocratie référendaire et d'économie libre comme le nôtre tous ces problèmes – et en particulier les controverses sur le droit de propriété et son interprétation – sont sources de dissensions. C'est pourquoi je crois qu'il convient de n'envisager que des solutions qui ressortissent à l'économie de marché. Il est heureusement permis dans notre beau pays d'exprimer son opinion personnelle sur ces questions. Il est injuste de considérer comme de fieffés interventionnistes tous ceux qui croient que le problème du logement ne peut être résolu que par une aide massive de l'Etat! Mais ceux aussi qui préconisent des solutions libérales, parce qu'à leur avis elles permettent le mieux d'atteindre le but visé, ne sauraient être purement et simplement taxés d'archilibéraux de la vieille école! Le souhait que je viens de formuler ne répond de ma part à aucun prosélytisme, mais j'estime que la crise du logement ne saurait être résolue de façon unilatérale. Nous avons besoin au contraire de la collaboration de tous ceux qui font preuve d'un esprit constructif,

quelles que soient par ailleurs leurs idées en matière de politique économique. Or, l'expérience a montré que le plus sûr moyen d'obtenir le concours de tous est d'éviter les débats de doctrine et d'axer la discussion sur des questions pratiques. Je ne songe pas pour autant à défendre une conception dépassée de la propriété. Je suis au contraire persuadé que tout droit implique des obligations et que le droit de propriété peut également donner lieu à des abus. Mais s'il est assez aisé de soutenir cette thèse, il est en revanche plus difficile de définir ce qu'il faut entendre par abus.

Je conclurai donc en réitérant le vœu que tous les intéressés, y compris les communes, passent enfin à l'action et fassent en sorte que les problèmes du marché locatif ne redeviennent pas l'objet de discussions de doctrine.

## La CISL et les problèmes de programmation et de planification économiques

Lors de la 39<sup>e</sup> session du Conseil économique et social des Nations Unies (Genève, juillet 1965), les représentants de la CISL précisèrent les vues du mouvement syndical libre international en matière de programmation et de planification économiques.

Dans une déclaration faite le 6 juillet en séance plénière, Heribert Maier, du Bureau de la CISL à Genève, insista notamment sur la nécessité d'une planification avec participation active des syndicats à l'élaboration et à l'exécution des plans et programmes. Il souligna la priorité à accorder, dans les pays en voie de développement, à la création d'un nombre de plus en plus grand de possibilités d'emplois productifs et préconisa à cette fin certaines mesures visant à encourager la structure de production à emploi intensif de main-d'œuvre.

Nous reproduisons dans sa teneur intégrale la déclaration d'Heribert Maier.

Comme les années précédentes, *l'Etude sur l'Economie mondiale 1964* contient de nombreuses informations intéressantes non seulement les gouvernements, mais également les syndicats, dont le principal souci est l'amélioration continue des conditions économiques et sociales des travailleurs. Cette année, nous avons pris note avec un intérêt tout particulier de la première partie de *l'Etude*, qui est consacrée à la planification du développement économique et social.

Les syndicats ont toujours demandé la formulation de prévisions, d'une programmation et d'une planification économiques. Nous constatons avec une vive satisfaction qu'il est généralement reconnu que, dans les pays en voie de développement, une planification du développement économique et social, conforme aux conditions et