

7087

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'application du contrôle des prix

(Du 8 mai 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message avec projet d'arrêté réglant l'exécution d'un contrôle des prix réduit.

I

Introduction

Par arrêté fédéral du 22 décembre 1955, vous avez prorogé de quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1960, l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 concernant le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit. Cet arrêté était soumis au referendum obligatoire. Dans la votation populaire du 4 mars 1956, il a été accepté par 542 425 voix contre 157 106 et par tous les cantons.

Le constituant a ainsi prolongé jusqu'à fin 1960 la compétence de la Confédération en matière de contrôle des loyers et de la limitation du droit de résiliation et décidé le maintien du contrôle des fermages agricoles et du contrôle des prix des marchandises protégées, ainsi que des mesures de compensation des prix. La Confédération conserve en outre le droit de prescrire des prix maximums pour des marchandises de première nécessité qui sont destinées au marché intérieur et ne tombent pas sous l'empire de l'article premier, 2^e alinéa de l'additif. Le Conseil fédéral demeurera ainsi compétent pour mettre en vigueur à titre provisoire des prescriptions de cette nature, comme cela est prévu à l'article 2, 1^{er} alinéa.

L'arrêté fédéral du 10 juin 1953 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit, actuellement en vigueur, est fondé sur l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952. Il n'a pas été prorogé par l'arrêté fédéral du 22 décembre 1955 et cessera par conséquent ses effets à la fin de l'année 1956. Il s'agit d'édicter d'ici là pour le contrôle des loyers, la limitation du droit de résiliation, les fermages agricoles, les prix des marchandises protégées et les mesures de compensation un nouvel arrêté d'application pouvant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1957, afin que le contrôle des prix ne souffre pas d'interruption au début de l'année prochaine.

Les renseignements nécessaires ont été recueillis et les divers avis sollicités pour la rédaction de l'arrêté d'exécution. Le dernier recensement des logements vacants, auquel l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a procédé le 1^{er} décembre 1955, reflète la situation sur le marché du logement. Les principales caisses hypothécaires intéressées au marché immobilier ont été consultées. En réponse à un questionnaire, enfin, les gouvernements cantonaux et les grandes organisations économiques ont exprimé leur opinion au sujet des problèmes que soulève la rédaction de l'arrêté.

Le contrôle des prix doit être maintenu pour ces prochaines années aussi bien en raison de la situation économique interne que des incidences de celle-ci sur notre marché extérieur. Dans notre message du 1^{er} novembre 1955 concernant la prorogation de l'additif constitutionnel, nous avons déjà exposé pourquoi la situation économique actuelle et celle à laquelle on doit s'attendre pour le prochain avenir exigent une prolongation du contrôle des prix dans quelques domaines.

On discerne actuellement dans notre économie des tendances qui ne sauraient guère demeurer sans influence sur la structure des frais, des prix et des salaires. Les investissements qui vont en augmentant suscitent de nouveaux besoins en main-d'œuvre qu'il est toujours difficile de satisfaire. Cet état de choses pourrait inciter les chefs d'entreprise à se procurer du personnel en pratiquant la surenchère dans le domaine des salaires et provoquer l'augmentation de ces derniers. De nombreuses entreprises industrielles et commerciales sont certainement en mesure de supporter ces hausses de frais sans augmenter leurs prix. Mais des répercussions sur le coût de production et les prix de l'agriculture sont inévitables. D'autre part le grand pouvoir d'achat de la population facilite l'obtention de prix plus élevés.

Le fait que la situation est semblable dans d'autres pays ne doit pas nous inspirer un sentiment de sécurité. Il faut que la stabilité du pouvoir d'achat de notre monnaie et la capacité de concurrence de notre économie sur les marchés internationaux demeurent le premier but de notre politique économique.

Nous nous sommes demandé s'il fallait de nouveau grouper les différentes mesures découlant de l'additif constitutionnel en un seul arrêté d'exécution, ou s'il ne serait pas préférable de prévoir plusieurs arrêtés. Le temps disponible jusqu'à la fin de l'année est cependant si limité qu'il serait difficile de présenter et faire accepter d'ici là plusieurs arrêtés en matière de contrôle des prix. C'est pourquoi nous vous soumettons pour cette fois encore un seul projet contenant toutes les mesures à prendre en exécution de l'additif constitutionnel. Cela n'exclut pas que, pour le contrôle des fermages agricoles et celui des prix des marchandises protégées, des solutions définitives soient mises à l'étude d'ici quatre ans et fassent l'objet, le cas échéant, d'actes législatifs distincts.

II

L'attitude des cantons et des groupements économiques

Par lettre circulaire du 1^{er} mars, le département fédéral de l'économie publique invita les gouvernements cantonaux, les principales associations économiques et les autres groupements d'intérêts à se prononcer sur les points dont on pouvait s'attendre qu'ils retiendraient tout spécialement l'attention lors des délibérations sur un nouvel arrêté d'application de l'additif constitutionnel. Les réponses reçues peuvent être résumées comme il suit.

D'une manière générale, la question de savoir si les diverses matières devraient être réglées par un seul arrêté ou par plusieurs n'a pas été touchée. L'union centrale des sociétés suisses de propriétaires recommande de régler le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation par un arrêté spécial. L'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales et l'union suisse des arts et métiers proposent une procédure quelque peu différente. Elles ne s'opposent pas à ce que le contrôle des prix dans son ensemble soit réglé par un seul arrêté. Mais elles désirent que le contrôle des prix des marchandises protégées et des fermages agricoles soient le plus tôt possible, en tout cas encore avant le 31 décembre 1960, l'objet de prescriptions adaptées au caractère permanent des problèmes dont il s'agit.

Comme on devait s'y attendre, la question du *contrôle des loyers* a suscité de fortes divergences de vues. Ces divergences ont porté déjà sur la question de savoir si le contrôle devait être réglé en prévision d'un rétablissement complet de la liberté du marché du logement jusqu'à fin 1960 au plus tard ou s'il ne devait être assoupli que d'une manière laissant ouverte la possibilité d'une nouvelle prolongation après 1960. L'idée d'assouplir graduellement le contrôle jusqu'à sa complète disparition en 1960 est défendue par les cantons de Zurich, Berne, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Vaud et

Valais, le directoire de l'union du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales, la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, l'union suisse des arts et métiers, l'union centrale de sociétés suisses de propriétaires, la fédération romande des intérêts immobiliers, l'association suisse des syndicats évangéliques, l'alliance de sociétés féminines suisses, la ligue suisse des femmes catholiques, la fédération romande des syndicats patronaux et l'association suisse des banquiers. En revanche, les cantons de Lucerne, Fribourg, Bâle-Ville, Tessin et Neuchâtel, l'union syndicale suisse, l'union suisse pour l'amélioration du logement, la fédération suisse des syndicats chrétiens nationaux, l'union suisse des syndicats autonomes et l'union suisse des locataires recommandent de maintenir le contrôle des loyers, au besoins même après 1960.

Il serait cependant faux de croire que ces deux groupes de cantons et d'associations s'affrontent aussi sur tous les autres problèmes posés par le contrôle des loyers. Ils se rencontrent, au contraire, sur bien des points. L'idée de *déléguer aux gouvernements cantonaux* la compétence d'assouplir le contrôle est rejetée par les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Schwyz, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève. Quelques-uns de ces cantons, il est vrai, sont d'avis que la Confédération devrait elle-même procéder à l'assouplissement par régions. Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Schaffhouse et des Grisons se prononcent sans réserves en faveur d'une délégation aux cantons. Quant aux cantons de Thurgovie et de Bâle-Campagne, ils préconisent une solution consistant à partager les responsabilités entre la Confédération et les cantons. Les principaux groupements qui recommandent de maintenir le contrôle, au besoin même après 1960, voudraient que le pouvoir d'assouplir le contrôle soit réservé à la Confédération. Parmi les partisans d'un assouplissement progressif jusqu'à la complète suppression du contrôle, les avis sont partagés, les uns s'expriment pour une compétence exclusive des cantons, les autres pour un partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons.

La plupart des cantons et des groupements se sont également prononcés sur la question de savoir si le pouvoir de prendre des mesures d'assouplissement doit avoir le sens d'un mandat ou celui d'une simple autorisation. Zurich, Berne, Zoug et le Valais sont partisans de l'idée du mandat tandis que Lucerne, Schwyz, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Saint-Gall, Thurgovie, le Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève sont d'avis qu'il devrait s'agir d'une autorisation. Parmi les associations, seules l'union centrale de sociétés suisses de propriétaires, la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros et la fédération romande des syndicats patronaux recommandent la forme du mandat. Les autres partisans d'un assouplissement progressif jusqu'à la complète disparition du contrôle des loyers sont d'ailleurs enclins à considérer qu'on a surestimé

jusqu'à présent l'importance pratique de l'alternative mandat ou simple autorisation.

S'agissant des diverses mesures d'assouplissement à envisager, les divergences de vues des autorités et des associations consultées portent moins sur les formes mêmes d'assouplissement que sur les conditions qui doivent être remplies pour leur application. Le système de l'*autorisation générale de hausser les loyers* ne rencontre que l'opposition d'une minorité de cantons (Bâle-Campagne, Fribourg, Tessin, Neuchâtel) et d'associations (fédération suisse des syndicats chrétiens nationaux, communauté d'action nationale des salariés, association suisse des syndicats évangéliques, union suisse des syndicats autonomes, union pour l'amélioration du logement et union suisse des locataires). Dans la question de la suppression du contrôle pour certaines catégories de choses louées ou pour telle ou telle région ou localité, les avis négatifs sont encore moins nombreux.

Le rétablissement d'un régime d'*autorisations individuelles* fondées sur le *principe de la couverture des charges*, au lieu d'autorisations générales, n'est proposé que par les cantons de Soleure, de Bâle-Ville, du Tessin, Vaud et Neuchâtel, ainsi que par l'union suisse des locataires. Les cantons de Vaud, de Schaffhouse et de Soleure, le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales, l'union suisse des arts et métiers, la société suisse des entrepreneurs, l'union centrale des sociétés suisses des propriétaires et la fédération romande des intérêts immobiliers se prononcent en faveur d'une disposition prévoyant des autorisations individuelles dans des cas où le maintien de l'ancien loyer aurait des conséquences trop rigoureuses pour le propriétaire.

De nombreuses réponses s'expriment sur la question de savoir si la procédure de recours devrait être modifiée. Le maintien du régime actuel est recommandé par les cantons de Lucerne, Schwyz, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, l'union syndicale suisse, la fédération des sociétés suisses d'employés, l'union suisse des syndicats autonomes, l'union suisse des locataires, l'union des villes suisses, la ligue suisse des femmes catholiques et la fédération romande des syndicats patronaux. Le canton de Bâle-Campagne, l'union suisse des arts et métiers, la fédération des coopératives Migros, l'union suisse de sociétés de propriétaires et la fédération romande des intérêts immobiliers préconisent la création de commissions cantonales paritaires de recours. Les associations susmentionnées demandent en outre que le service fédéral du contrôle des prix ne fonctionne plus comme autorité de recours. Quelques cantons proposent la suppression d'une des autorités de recours actuellement instituées. Le canton de Zurich s'exprime dans ce sens, sans toutefois désigner l'autorité à éliminer. Les cantons d'Unterwald-le-Bas et de Bâle-Campagne demandent la suppression de la commission fédérale de recours en matière de loyers. Saint-Gall propose que le service fédéral du contrôle

des prix ne fonctionne plus comme autorité de recours mais qu'il soit représenté dans la commission fédérale de recours. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie est nettement opposé à ce qu'un recours puisse être formé devant une autorité fédérale. Il en est de même de l'union centrale des associations patronales.

Le maintien des dispositions qui, dans l'arrêté fédéral d'exécution du 10 juin 1953, règlent la *limitation du droit de résiliation* est proposé par tous les cantons et toutes les associations qui se sont prononcés sur ce point, hormis les groupements de propriétaires. Au surplus, les propositions de réduire ou d'étendre la protection des locataires sont formulées à l'adresse des gouvernements cantonaux, ou se rapportent à l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral.

D'une manière générale, le maintien du *contrôle des prix des marchandises protégées* n'est point contesté. Seule la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros s'y oppose.

En ce qui concerne la *caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers*, les réponses ne peuvent être groupées d'une manière précise parce que les unes portent l'accent sur le problème de la démobilisation progressive ou du maintien de l'état actuel, tandis que les autres accordent la première place à la question du financement. La démobilisation progressive est proposée par les cantons de Zurich, Unterwald-le-Bas, Saint-Gall et Grisons, le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales, la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, l'union suisse des arts et métiers et la fédération romande des syndicats patronaux. Le maintien de l'état actuel est recommandé par les cantons de Zoug, Fribourg, Bâle-Ville, Tessin, Genève, l'union syndicale suisse, la fédération suisse des syndicats chrétiens nationaux, la fédération des sociétés suisses d'employés, la communauté d'action nationale des salariés, la fédération des coopératives Migros, l'association suisse des syndicats évangéliques, l'union des villes suisses et l'alliance de sociétés féminines suisses. Au sujet du financement de la caisse, il n'est pas possible de dégager un avis prédominant des différentes réponses. L'union suisse du commerce et de l'industrie et l'union centrale des associations patronales proposent de maintenir le mode de financement actuel, selon l'article 10, 2^e alinéa, de l'arrêté d'exécution du 10 juin 1953. L'union suisse des paysans désire que l'équivalent approximatif des ressources alimentant la caisse en dérogation à la loi sur l'agriculture soit affecté aux buts prévus par cette loi. Une réponse suggère de faire participer aux charges du ravitaillement en lait les communes et cantons qui bénéficient dans une forte mesure des prestations de la caisse.

Pour l'essentiel, la *caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs* et les autres dispositions ne donnent pas matière à discussion.

III

Le contrôle des loyers**1. La situation du marché du logement**

Dans notre message du 1^{er} novembre 1955 concernant la prorogation de l'additif constitutionnel sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, nous avons exposé les circonstances qui commandaient de maintenir le contrôle des loyers (FF 1955, II, 1029 à 1031). Depuis, une nouvelle et légère détente est intervenue sur le marché du logement grâce à une construction qui a atteint constamment des chiffres records. Le tableau suivant renseigne sur le nombre des appartements vacants au 1^{er} décembre 1954 et au 1^{er} décembre 1955.

Dans la moyenne de 462 communes de plus de 2000 habitants, la proportion des appartements qui étaient vacants le 1^{er} décembre 1955 est de 0,55 pour cent (année précédente: 0,42%). Les chiffres extrêmes de Bienne (0,02%) et de Kloten (7,28%) montrent combien la situation peut s'écarter de cette moyenne d'une localité à l'autre.

La situation est semblable sur le marché des locaux utilisables par le commerce et l'artisanat. Les chiffres ci-dessus ne concernent, il est vrai, que les appartements. Aucune statistique n'est établie pour ces locaux. Le fait que, d'une manière générale, les locaux commerciaux bien situés sont très recherchés est une des caractéristiques de la prospérité économique. Des locaux vacants se trouvent tout au plus dans la périphérie des villes ou dans des quartiers éloignés du centre des affaires.

Quand on considère le nombre des appartements vacants, on doit tenir compte du fait que, même dans les localités où ces appartements sont en nombre suffisant ou à peu près suffisant, il s'agit presque toujours d'appartements dont les loyers ne sont guère accessibles aux ouvriers et employés à ressources modestes.

Logements vacants le 1^{er} décembre 1954 et 1955

	Chiffres absolus		En % du nombre total des appartements	
	1954	1955	1954	1955
1. Villes de plus de 100 000 habitants:				
Bâle	50	113	0,1	0,2
Berne	109	126	0,2	0,3
Genève	38	22	0,1	0,0
Lausanne	39	266	0,1	0,7
Zurich	148	155	0,1	0,1
Total	384	682	0,11	0,19
2. Autres villes:				
Aarau	2	5	0,04	0,1
Baden	6	23	0,2	0,7
Bellinzone	4	30	0,1	0,8
Bienne	2	4	0,01	0,0
Berthoud	32	16	0,9	0,4
Le Châtelard-Montreux	28	11	0,8	0,3
La Chaux-de-Fonds	18	4	0,1	0,0
Coire	9	9	0,2	0,2
Davos	2	1	0,1	0,1
Emmen	70	76	2,0	2,1
Frauenfeld	50	76	1,4	2,0
Fribourg	44	125	0,6	1,6
Granges	38	33	0,9	0,7
Hérisau	4	6	0,1	0,1
Horgen	34	18	1,1	0,5
Köniz	23	44	0,3	0,6
Kreuzlingen	28	93	0,8	2,6
Le Locle	0	0	0,0	0,0
Lugano	17	21	0,3	0,4
Lucerne	131	97	0,7	0,5
Neuchâtel	28	31	0,3	0,3
Olten	41	42	0,75	0,8
Riehen	24	37	0,6	0,9
Rorschach	77	66	2,1	1,8
Schaffhouse	88	35	1,1	0,4
Schwyz	12	18	0,5	0,8
Sion	0	0	0,0	0,0
Soleure	23	66	0,4	1,2
Saint-Gall	2	55	0,01	0,3
Thoune	20	74	0,25	0,9
Uster	37	33	1,0	0,9
Vevey	12	26	0,2	0,5
Wädenswil	1	3	0,03	0,1
Wettingen	85	67	2,2	1,6
Winterthour	27	55	0,1	0,3
Yverdon	40	85	0,9	1,8
Zoug	41	27	1,0	0,6
Total	1100	1412	0,47	0,58
3. 462 communes avec plus de 2000 habitants	4210	5812	0,42	0,55

Pour préciser la situation, nous donnons ci-après un aperçu de l'évolution du nombre des logements vacants dans les années 1952 à 1954, également au 1^{er} décembre.

Logements vacants au 1^{er} décembre des années 1952 à 1954

	Chiffres absolus			En pourcentage du nombre total		
	1952	1953	1954	1952	1953	1954
Grandes villes	477	336	384	0,15	0,10	0,11
Autres villes	412	512	1100	0,18	0,22	0,47
Communes rurales importantes. . .	627	726	1106	0,39	0,44	0,64
Petites communes rurales	1134	1212	1620	0,43	0,45	0,59
Suisse	2650	2786	4210	0,27	0,28	0,42

Le tableau qui suit reflète la situation quant aux logements supprimés ou construits durant les années 1939 à 1955, dans les communes de plus de mille habitants.

Année	Appartements supprimés par suite de démolitions, etc.	Appartements nouveaux	Augmentation nette
1939	523	10 336	9 022
1940	352	5 785	4 910
1941	301	6 006	4 930
1942	278	6 997	5 841
1943	340	7 844	7 976
1944	465	10 362	10 266
1945	330	10 363	10 468
1946	516	13 744	13 721
1947	590	17 247	17 068
1948	530	22 623	22 521
1949	683	17 614	17 262
1950	918	22 233	21 646
1951	1251	27 421	26 470
1952	1072	25 065	24 310
1953	1482	26 685	25 562
1954	1807	32 620	31 199
1955	2231	35 616	33 708

Le rétablissement d'un marché libre pourrait être accéléré si l'on réussissait à créer ces prochaines années un nombre assez important de logements à bas prix. La saturation manifestement croissante du marché par des constructions à prix élevés déterminera peut-être entrepreneurs et maîtres d'ouvrage à mieux exploiter les possibilités de rationalisation

qui s'offrent certainement dans le domaine de la construction. Cela leur permettrait d'offrir au public des appartements quelque peu meilleur marché, constituant un placement moins risqué du fait qu'ils courent moins le danger de rester vacants en cas de revirement de la situation économique. Il faut néanmoins examiner de quelle façon les pouvoirs publics pourraient faciliter et encourager la création d'appartements bon marché pour les personnes à ressources modestes, par exemple en adaptant les règlements de construction ou en les appliquant dans un sens déterminé, en accordant des allègements fiscaux aux maîtres d'ouvrage qui s'engagent à ne pas exiger de loyers dépassant un certain chiffre, en cédant des terrains à bon marché sous la forme d'un droit de superficie et en accordant des prêts à intérêt réduit. Au lieu de la méthode purement conservatrice et liée au passé du contrôle actuel des loyers, nous aurions là une solution constructive, orientée vers l'avenir. L'an dernier, la commission fédérale du contrôle des prix a été chargée d'examiner les possibilités d'encourager la construction de logements bon marché. Elle pourra probablement déposer son rapport au cours de l'été prochain.

2. Les problèmes posés par le maintien du contrôle des loyers

La création d'appartements à bas prix exige toutefois du temps et ne peut exercer qu'à longue échéance ses effets sur le marché du logement. Aussi, le contrôle des loyers doit-il être maintenu pour le moment. Sa suppression, ou son assouplissement par trop hâtif, provoquerait, dans les circonstances présentes, une hausse économiquement indésirable et guère supportable du coût de la vie. C'est dans la crainte de pareilles répercussions que nous nous sommes contentés, en 1954, de n'autoriser qu'une hausse générale de 5 pour cent, au lieu d'une augmentation de 10 pour cent en deux étapes, comme le proposait la commission du contrôle des prix. Nous avons renoncé à toute hausse des loyers en 1955.

Le contrôle des loyers ne saurait toutefois être maintenu sans aucune modification. Au cours de la guerre, les loyers ont été bloqués à leur niveau de 1939, les propriétaires pouvant cependant obtenir, par autorisation individuelle, une compensation de la hausse des frais en vertu du principe de la couverture des charges. Mais même en cas de compensation, l'intérêt du capital investi devait être établi sur la base de la valeur de l'immeuble en 1939. Abstraction faite des hausses générales autorisées en 1950 et 1954, les loyers des immeubles anciens correspondent donc à la valeur d'avant-guerre de ces immeubles, même si les autorités compétentes pour autoriser une compensation de la hausse des frais ont, ici et là, usé de leur pouvoir d'appréciation pour atténuer certaines conséquences trop rigoureuses. Pour les propriétaires qui ont acquis leurs immeubles avant la guerre, le fait que les loyers correspondent grosso modo à la valeur que les immeubles avaient à cette époque n'est pas particulièrement choquant,

quand bien même la situation de ces gens s'aggrave à mesure qu'on s'éloigne de l'année 1939. Les propriétaires — toujours plus nombreux — qui ont acquis au cours de ces dernières années par voie d'achat ou de succession un immeuble ancien valant une somme plus élevée correspondant à la perte de valeur de notre monnaie sont en revanche dans une situation particulièrement fâcheuse. Ils doivent se contenter d'un rendement insuffisant, à moins que, cessant d'espérer un assouplissement graduel du contrôle des loyers, ils ne soient tentés de vendre leur immeuble au prix favorable que leur assurent les conditions économiques actuelles. La propriété immobilière perd ainsi son caractère de placement à long terme pour devenir un objet de spéculation. Les bâtiments anciens sont évalués moins d'après leur rendement que d'après l'augmentation espérée de leur valeur et deviennent ainsi matière à spéculation. La propriété foncière tend, de cette façon, à passer des mains de particuliers dans celles de puissantes sociétés, qui en attendant l'augmentation de rendement escomptée peuvent se contenter, pour un temps indéfini, d'un rendement insuffisant.

Le problème fondamental du contrôle des loyers réside toujours dans l'écart par trop grand entre les loyers des appartements anciens et ceux des logements neufs. D'après l'indice établi chaque année par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, les premiers n'ont, par l'effet des restrictions, augmenté que de 17,2 pour cent. Par suite des conditions créées par la prospérité actuelle comme aussi du fait que les frais de construction ont doublé et que les prix des terrains ont augmenté de 100 à 150 pour cent, les nouveaux logements coûtent environ le double du prix d'appartements équivalents aménagés avant la guerre. Il est cependant juste de relever que les différences de construction rendent une comparaison directe difficile. En comparant les loyers des logements anciens à ceux des logements nouveaux, il faut aussi considérer la différence de confort.

Sous chiffre 1, nous avons indiqué le nombre des appartements aménagés dans des immeubles construits ces dernières années. Si ce rythme de la construction devait se poursuivre, la pénurie de logements aurait bientôt disparu. Mais le problème des loyers ne serait pas résolu pour autant, étant donné que — comme nous l'avons dit — ce seraient surtout des logements chers qui seraient vacants. La pression s'exercerait ainsi avant tout sur les nouveaux appartements trop chers. Pour les immeubles anciens, la tendance à la hausse des loyers ne disparaîtrait pas, en raison de l'écart par trop considérable des prix. Tout au plus serait-elle atténuée temporairement. Il s'ensuivrait que les appartements neufs seraient loués à des prix inférieurs au coût de revient et que le capital cesserait ainsi de s'intéresser à la construction de nouveaux immeubles locatifs. Cette construction serait probablement arrêtée jusqu'à ce que la demande de logements consécutive à un accroissement du nombre des ménages ait fait remonter les loyers, assurant par là un rendement suffisant aux capitaux à placer.

Dans toute branche de l'économie, le prix des marchandises est déterminé à la longue par les frais de production des nouvelles marchandises. La construction de logements n'échappe pas à cette loi. Cela signifie que les loyers des logements nouveaux et, dans une mesure correspondante, ceux des logements anciens finissent toujours par être déterminés par les nouveaux coûts de la construction. Or les milieux autorisés considèrent comme exclu un fléchissement tant soit peu important de ces coûts. Il faudra en revanche, d'une façon générale, compter avec une tendance constante, mais moins irrégulière, à la hausse des prix des terrains, dont l'offre est naturellement limitée et ne peut être accrue comme celle de marchandises que l'on produit au fur et à mesure. Il faut en conclure que le déséquilibre entre les loyers des appartements anciens et ceux des appartements nouveaux devra être supprimé en premier lieu par un adaptation de ces loyers-là à ces loyers-ci.

Nous tenons à dire aussi quelques mots de la démolition d'immeubles locatifs, qui a pris une expansion dont a souvent parlé ces derniers temps. Ce phénomène est surtout dû à l'abondance de capitaux suscitée par les conditions économiques actuelles. On cherche à placer les capitaux disponibles dans des valeurs réelles durables, qui ne peuvent être toujours des terrains à bâtir, en nombre insuffisant. Une autre cause de ce phénomène réside dans les tendances de l'urbanisme moderne. Les centres de nos villes s'ouvrent surtout à la vie commerciale, ce qui entraîne la suppression graduelle des appartements qui s'y trouvent encore. Dans les quartiers extérieurs, favorablement situés du point de vue des communications, on cherche à construire sur des terrains où il existe déjà des immeubles, mais des immeubles qui n'utilisent pas, en surface et en hauteur, l'espace autorisé par les conditions de fait et les règlements. Cette tendance se manifesterait même s'il n'existait aucun contrôle des loyers. Ce contrôle favorise cependant les démolitions, du fait que les prix des anciens logements sont contrôlés, tandis que ceux des logements construits à leur place peuvent être fixés librement. Le contrôle des loyers a suscité des inégalités dont on peut prendre son parti un certain temps mais qui ne doivent pas se perpétuer. Ainsi, un commerçant peut appliquer ses marges à des prix et des chiffres d'affaires bien plus élevés qu'en 1939, sans que le loyer des locaux qu'il occupe ait augmenté dans la même proportion que les autres prix. Le locataire d'un appartement paie le loyer maintenu à un chiffre bas en vertu des dispositions légales, mais peut, pour les chambres meublées qu'il sous-loue, exiger le loyer qu'il veut et pratiquer ainsi cette adaptation à la situation du marché qui est refusée au propriétaire de l'immeuble. Une autre chose encore mécontente les propriétaires : les estimations des immeubles pour la taxation fiscale sont constamment adaptées au renchérissement général, alors que le loyer des logements aménagés dans des bâtiments datant d'avant-guerre ne contient pour le service des intérêts du capital qu'un pourcentage correspondant à la valeur d'avant-guerre des immeubles.

Tout en reconnaissant pleinement la nécessité de maintenir le contrôle des loyers, nous pensons que la sagesse politique commande de vouer toute son attention à ces conséquences fâcheuses. Le fait qu'il existe deux régimes différents pour un seul et même domaine — l'approbation obligatoire des loyers d'anciens appartements et la liberté des loyers pour les nouveaux logements — implique certains dangers auxquels il faut prêter attention. Plus cette situation durera, plus le citoyen perdra le respect de la loi et plus s'accroîtra la tendance à éluder les prescriptions légales.

On ne doit pas non plus oublier que les immeubles locatifs n'appartiennent pas uniquement au monde capitaliste. L'élimination graduelle des inconvénients signalés exige pour toutes ces raisons un assouplissement du contrôle des loyers qui soit sagement mesuré et cherche à éviter toute perturbation majeure d'ordre économique et social. Cette simple perspective d'un assouplissement progressif engagerait nombre de propriétaires à patienter, malgré un rendement pour l'instant modeste ou insuffisant, et à renoncer à vendre leurs immeubles. Ainsi seraient évitées bien de ces mutations qui déterminent des hausses des prix et compliquent la solution du problème du logement.

3. L'assouplissement du contrôle des loyers à l'étranger

Depuis 1945, tous les pays de l'Europe occidentale ont cherché à assouplir graduellement le contrôle des loyers jusqu'à sa complète disparition. Jusqu'ici, seule la Belgique y est arrivée.

Les mesures prises dans un pays en matière de loyers ne pourraient être appliquées sans réserves dans un autre, tant les conditions y varient suivant l'intensité de la pénurie d'appartements, le nombre d'immeubles locatifs détruits au cours de la guerre, le standard du logement, la reprise de la construction, la situation économique générale, les phénomènes inflationnistes, la situation sociale et, enfin, la durée, l'évolution et la méthode du contrôle des loyers.

Les renseignements qui suivent ne sont point complets et ne reflètent que tant soit peu la situation dans divers pays du continent.

En *Belgique*, les loyers ont été normalisés par étapes depuis 1947, la protection des locataires étant avant tout limitée aux milieux dits économiquement faibles. Demeuraient seuls assujettis au contrôle les logements dont le loyer, considéré comme normal le 1^{er} août 1939, n'excédait pas un certain montant. Dans les localités de moins de 5000 âmes, le contrôle a été supprimé.

En même temps, intervinrent des hausses générales des loyers normaux de 1939 pour les logements encore soumis au contrôle. Une première hausse légale et automatique de 40 pour cent fut autorisée en 1947. Le juge pouvait, dans tel ou tel cas particulier, la porter jusqu'à 150 pour cent.

A partir du 1^{er} janvier 1951, ces taux furent augmentés à 100 pour cent pour ce qui concerne la hausse dite automatique et à 200 pour cent pour l'augmentation à accorder par le juge.

Depuis 1947, la politique belge du logement tend moins à limiter les loyers qu'à assurer leurs appartements aux preneurs par des mesures restreignant le droit de résiliation. Enfin, le contrôle des loyers fut pratiquement aboli par les lois des 28 décembre 1953 et 30 juin 1955 qui prévoyaient que le bail serait prolongé jusqu'au 30 juin 1957 au plus tard lorsque le locataire se déclarerait prêt à payer le loyer normal à fixer par le juge.

Jusqu'en 1951, les loyers des locaux commerciaux étaient réglés à peu près de la même façon que ceux des appartements. Par une loi spéciale du 30 avril 1951, on renonça à limiter les loyers pour se contenter de mesures restreignant le droit de résiliation.

Au *Danemark*, les loyers demeurèrent pratiquement bloqués depuis 1939, bien que, dans certains cas, des hausses purent être accordées pour compenser un accroissement des charges fiscales et ou en raison des travaux de réfection. Par une loi du 15 avril 1955, des augmentations furent accordées en trois étapes pour les appartements anciens, savoir 23 pour cent au regard de 1939. Si, en 1939, le loyer était anormalement bas, il peut, sur demande, être adapté au niveau des prix de location usuels en cette année-là pour des immeubles semblables. Pour les appartements construits pendant la guerre, les loyers peuvent être augmentés, en trois étapes également, de 18 pour cent.

En *Allemagne occidentale*, les loyers de certaines choses louées furent, avec quelques brèves interruptions, bloqués depuis la première conflagration mondiale. Depuis le blocage du 17 octobre 1936, une hausse générale intervint en 1945 lorsque eut été donnée l'autorisation de faire supporter par les locataires les impôts fonciers et les taxes de droit public. Une nouvelle hausse survint à partir du 1^{er} octobre 1952 (hausse générale de 10 pour cent pour les appartements qui étaient prêts à être occupés avant le 1^{er} avril 1924).

La nouvelle loi du 23 août 1953 prévoit l'assouplissement progressif du contrôle des loyers jusqu'au rétablissement complet de la liberté du marché du logement. Les mesures d'assouplissement consistent en une limitation du contrôle aux terrains non bâtis ainsi qu'aux appartements qui étaient prêts à être occupés avant le 31 décembre 1949. Les loyers des locaux commerciaux peuvent être fixés librement si la location n'est pas combinée avec celle d'un appartement d'une valeur locative plus élevée. Les loyers licites au 1^{er} janvier 1955 peuvent être augmentés de 10 pour cent. Toutes ces possibilités de hausse sont cependant limitées par un chiffre absolu, le prix de location ne pouvant dépasser 130 pour cent du loyer de base en vigueur le 1^{er} octobre 1954 dans une commune pour des

appartements aménagés dans des immeubles bâtis avec des subventions des pouvoirs publics. La loi prévoit des subsides de l'Etat en faveur des locataires disposant de faibles ressources.

En *Grande-Bretagne*, seuls les loyers supérieurs à un certain chiffre sont assujettis au contrôle. En sont affranchis les immeubles construits depuis le 30 août 1954, les bâtiments transformés depuis cette date, ainsi que les immeubles appartenant aux pouvoirs publics.

D'après les nouvelles prescriptions, les augmentations sont admises jusqu'au double de l'actuelle valeur locative brute d'un appartement. Elles sont destinées avant tout à compenser l'enchérissement de l'entretien qui, aujourd'hui, coûte trois fois plus qu'en 1939. Elles ne sont cependant accordées que si l'entretien de la chose louée ne laisse pas à désirer et que si le bailleur prouve qu'il y a affecté une somme correspondant à la hausse sollicitée.

En *Finlande*, un grand nombre de villes, de villages et de communes rurales ont été affranchis du contrôle des loyers depuis avril 1954. D'après une nouvelle proposition, les loyers d'appartements anciens devraient pouvoir augmenter de 25 pour cent dans les régions encore soumises au contrôle tandis que, pour les logements de construction récente, la hausse serait moins forte et varierait suivant l'année au cours de laquelle les immeubles ont été bâtis. Le contrôle des loyers des locaux commerciaux serait supprimé. Les loyers seraient adaptés graduellement au niveau des frais, de façon que la liberté du marché du logement soit rétablie dès 1958.

En *France*, le contrôle des loyers existe depuis 1914 pour certaines catégories d'appartements. Cette circonstance et la forte inflation ont déterminé les loyers absolument irrationnels et inéquitables, qui n'ont plus suffi pour couvrir les frais d'entretien. Aussi, une nouvelle loi du 1^{er} septembre 1948 a-t-elle procédé à une complète revalorisation des loyers. Ceux-ci ne sont plus établis sur la base d'une date déterminée, mais d'après la grandeur de la chose locative, le confort et les installations. Les nouveaux loyers doivent être, par la voie de hausses semestrielles, adaptés dans de justes proportions jusqu'à fin 1957 aux prix de location fixés pour les appartements nouveaux sur la base des charges. Ces adaptations opérées, les loyers d'appartements anciens devront correspondre à un taux de 4,25 pour cent du contrôle du coût de construction actuel de bâtiments semblables à ceux dans lesquels ils sont aménagés. Les loyers ne peuvent cependant être augmentés que si le preneur dispose du revenu minimum légal. Bailleur et preneur sont autorisés à convenir de hausses supérieures aux augmentations normales, s'il peut être prouvé qu'une partie du loyer est affectée à l'entretien du logement. Les suppléments peuvent être exigés du locataire lorsque la chose louée est en partie sous-louée ou qu'elle est insuffisamment occupée.

En *Hollande*, les loyers stabilisés à partir du 9 mai 1940 ont été augmentés de taux variant entre 17 et 29 pour cent, en vertu d'une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1954. Le taux le plus élevé est valable dans les régions rurales, tandis que le taux le plus bas s'applique dans les grandes villes. Une nouvelle augmentation générale de 5 pour cent a été accordée à partir du 1^{er} septembre 1955, à la condition que le bailleur maintienne la chose louée dans un état normal. Ces hausses ont été compensées par des augmentations de salaire et par certains allègements en matière d'impôts indirects.

En *Italie*, le contrôle des loyers est limité aux appartements et locaux commerciaux aménagés avant le 1^{er} mars 1947. Une loi de 1950 prévoyait la possibilité de rajuster les loyers bloqués à un taux oscillant entre 50 et 200 pour cent du niveau de 1947. Ce rajustement devait se faire en deux étapes. D'après une loi de 1955, les loyers peuvent être augmentés encore de 20 pour cent chaque année, à partir de mai 1955. Pour des motifs d'ordre social ou autre, le juge civil peut limiter l'augmentation à 10 pour cent ou l'interdire complètement.

En *Suède*, les loyers ont été augmentés chaque année depuis 1950 avec quelques différences d'une région à l'autre. Jusqu'en 1954, ces augmentations ont atteint un niveau variant entre 8 et 14 pour cent. En décembre 1954, le gouvernement a chargé une commission d'experts d'examiner les possibilités d'assouplir graduellement et de supprimer le contrôle des loyers et les mesures de protection des locataires. Dans un rapport détaillé adressé le 27 septembre 1955 au gouvernement, cette commission propose de supprimer le contrôle pour diverses choses locatives. En outre, elle propose un assouplissement régional du contrôle pour des contrées où ne règne pratiquement plus aucune pénurie de logements. Le parlement se prononcera sur ces propositions.

4. Les mesures d'assouplissement

D'une manière générale, on est d'avis que le *contrôle des loyers ne peut être une institution permanente* et qu'il devra disparaître sitôt qu'il n'y aura plus à craindre sérieusement que sa suppression ne donne lieu à des perturbations économiques et à de graves inconvénients d'ordre social. Nul ne conteste non plus qu'il conviendrait de rétablir graduellement la liberté du marché du logement. Cela signifie que la suppression du contrôle devra être précédée d'une série de mesures d'assouplissement.

L'Assemblée fédérale doit-elle donner au Conseil fédéral le *mandat* d'assouplir le contrôle des loyers, comme ce fut le cas dans l'arrêté d'application du 10 juin 1953 (art. 4)? Vaut-il mieux qu'elle se contente d'*autoriser* le Conseil fédéral à la faire? Ce sont là des questions dont on a, ici et là, beaucoup surestimé l'importance pratique.

Déjà sous le régime actuel, le Conseil fédéral doit tenir compte de l'évolution du coût de la vie et des revenus lors de l'octroi d'autorisations générales de hausse. Il en demeurera ainsi à l'avenir. Lorsqu'il s'agira de savoir si des mesures d'assouplissement doivent être prises — et sous quelle forme — on devra examiner attentivement les circonstances militantes en faveur d'un assouplissement, sans négliger le problème du coût de la vie et celui des revenus. L'arrêté d'application devrait donc, semble-t-il, indiquer clairement le but envisagé — le rétablissement de la liberté du marché du logement — et accorder au Conseil fédéral le pouvoir (sans obligation) de prendre certaines mesures d'assouplissement.

Les cantons et les groupements économiques ne sont pas tous du même avis quant aux *formes à donner aux mesures d'assouplissement*. Si l'on veut arriver à rétablir un jour la liberté du marché, des autorisations générales de hausse seront nécessaires, en raison surtout de la disparité des loyers des anciens appartements et de ceux des nouveaux. A notre avis, ce genre de mesures d'assouplissement est de première importance. Mais il se justifie aussi de conserver les deux autres formes: la libération de certaines catégories de choses louées et la suppression du contrôle par régions ou localités. Vu les conditions si diverses qui règnent dans notre pays, on peut certainement s'attendre que la suppression du contrôle se justifiera au cours des prochaines années pour certaines choses louées ou pour certaines régions ou localités.

5. Le partage des pouvoirs entre la Confédération et les cantons

Lors des délibérations relatives à la prorogation de l'additif constitutionnel sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, l'opinion a été émise plus d'une fois que l'on devrait accorder aux cantons la compétence de décider eux-mêmes l'assouplissement du contrôle des loyers. Nous avons cependant renoncé à régler cette question dans l'additif, étant d'avis que cela devrait se faire dans l'arrêté d'application. L'additif constitutionnel prévoit cependant expressément la possibilité d'une telle délégation de pouvoirs.

Parmi les trois mesures destinées à rétablir la liberté du marché, l'autorisation des hausses générales devrait en tout cas demeurer de la compétence de la Confédération. C'est la mesure permettant d'atténuer le plus la disparité des loyers des appartements anciens et de ceux des nouveaux. On peut cependant se demander si cette compétence ne pourrait pas être accordée en même temps aux cantons. Si nous renonçons à la proposer, c'est surtout parce qu'un chevauchement des pouvoirs de la Confédération et des cantons pourrait donner lieu à certains inconvénients. La grande importance économique des autorisations générales commande d'ailleurs aussi de réserver cette compétence à la Confédération.

Il convient, en revanche, de déléguer aux cantons le droit de libérer les loyers par régions ou par localités. La diversité qui règne sur le marché du logement et des locaux commerciaux fait que la nécessité de maintenir le contrôle des loyers varie beaucoup d'une région à l'autre. Cette considération, parmi d'autres, milite pour la délégation aux cantons.

Pour la libération de certaines catégories de choses louées, nous prévoyons une solution intermédiaire. Il se pourrait en effet que l'exemption de certaines catégories de choses s'impose sur tout le territoire du pays. Mais il pourrait aussi arriver que certaines choses puissent être affranchies du contrôle dans quelques cantons, alors qu'elles devraient être maintenues sous contrôle dans d'autres. Sous le régime de la libération par catégories, il n'y aurait pas lieu de craindre les difficultés d'ordre pratique qui ne manqueraient de se produire si la Confédération et les cantons se partageaient la compétence d'accorder des autorisations générales de hausse. Si la Confédération affranchit une catégorie de choses, aucune ordonnance cantonale n'entre en ligne de compte pour cette même catégorie. En revanche, si un canton libère une catégorie, la Confédération peut encore prendre la même mesure pour tout le territoire suisse.

L'affranchissement de certaines catégories de choses louées pourrait consister par exemple dans le fait qu'on affranchirait du contrôle les appartements dont le loyer excède un certain montant ou certains locaux commerciaux.

A vrai dire, certains gouvernements cantonaux voient précisément dans cette diversité régionale et locale de la situation du marché un argument contre la délégation de pouvoirs. Ils raisonnent à peu près comme il suit: Les grands centres industriels ne peuvent évidemment se passer pour le moment du contrôle des loyers. Or, si ce contrôle est assoupli ou même aboli dans un canton voisin, il pourrait en résulter une hausse des loyers des appartements anciens dans ces cantons, et partant, une modification de l'écart naturel entre les niveaux des loyers urbains et ceux des localités environnantes. Cela supprimerait l'attrait exercé par les logements dans les localités semi-urbaines ou rurales et engagerait simultanément les gens à donner la préférence à des logements dans les villes. Bien que ces considérations ne doivent pas être entièrement rejetées, il paraît peu probable, en raison des différences assez considérables entre les loyers des villes et ceux des contrées rurales, que l'avance que prendraient certains cantons dans l'abolition du contrôle puisse provoquer des changements de structure durables et d'une grande envergure.

Une autre question se pose encore à ce sujet. La compétence de prendre des mesures d'assouplissement doit-elle être conférée aux cantons ou aux gouvernements cantonaux? La seconde solution aurait le grand avantage de créer d'emblée, pour une réglementation limitée à quelques années seulement, une situation claire en ce qui concerne la compétence. Elle correspondrait en outre aux solutions choisies pour la limitation du droit de

résiliation et l'ajournement de termes de déménagement. Aussi proposons-nous, à l'article 5, de conférer aux gouvernements cantonaux la compétence de prendre les mesures d'assouplissement dont il est question.

6. Remarques concernant les divers articles

Article premier. Cet article concorde textuellement avec l'article premier de l'arrêté du 10 juin 1953.

Article 2, 1^{er} alinéa. Cet alinéa contient deux innovations. La première est que le jour déterminant pour l'interdiction de hausser les loyers sera le 31 décembre 1956 et non plus le 31 décembre 1953. La nouvelle disposition doit confirmer toutes les autorisations de hausse déjà accordées, ainsi que les premières fixations de loyers maximums intervenues sous l'empire de l'arrêté du 10 juin 1953. Elle est destinée à assurer une transition sans heurt au nouveau régime qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1957. La seconde innovation réside dans le fait que le projet remplace l'interdiction de relever les loyers *en vigueur* au jour déterminant par l'interdiction de relever les loyers *licites* à cette date. Dans notre message du 3 février 1953, nous avons spécifié que, par loyer en vigueur le 31 décembre 1953, on entendait le loyer contractuellement dû pour le mois de décembre, dans la mesure où il est conforme aux dispositions légales (FF 1953, I, 312). D'après l'arrêté fédéral du 10 juin 1953, toutes les autorisations de hausse seraient devenues inopérantes au cas où, en décembre de cette année-là, les loyers contractuels auraient été inférieurs aux loyers admis en vertu des prescriptions. Ce résultat a cependant été évité par la disposition de l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance du 30 décembre 1953, concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation, disposition qui prévoit, à titre de mesure d'assouplissement avant tout de nature technique l'interdiction d'augmenter les loyers au-delà de leur niveau *licite* au 31 décembre 1953. Nous croyons qu'on devrait cette fois-ci insérer la formule exacte déjà dans l'arrêté fédéral, afin de préciser aussi que les deux autorisations générales d'augmenter les loyers accordées en 1950 et 1954, dont les propriétaires n'auraient pas encore fait usage, restent applicables.

Dans notre message du 3 février, nous avons déclaré qu'est réputée augmentation de loyer toute exigence formulée — sous quelque forme que ce soit — par le propriétaire à l'égard du locataire un rendement plus élevé (FF 1953, I, 311). Le Tribunal fédéral a fait sien cet avis. Il en déduit qu'une contravention est déjà commise par celui qui demande au locataire de payer un loyer supérieur au maximum, et, cela même si le preneur s'y est opposé avec succès (ATF 81, IV, 261/262).

2^e alinéa. L'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 désigne pour commencer, les choses louées qui sont affranchies du contrôle, à savoir les nouvelles constructions qui ont été prêtes à être occupées après le 31 décembre 1946. Il mentionne ensuite, pour mémoire, les choses

déjà libérées auparavant: les chambres meublées louées séparément et les appartements de vacances garnis. Quant aux devantures et aux surfaces publicitaires, elles avaient aussi été libérées du contrôle précédemment. L'ordonnance du 30 décembre 1953 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation y a joint les biens-fonds non bâtis (à l'exception des terrains de culture) et les locaux servant à remiser des véhicules à moteur (garages) qui ne sont pas loués conjointement avec une autre chose immobilière. L'article 2 de cette ordonnance contient la liste des choses libérées du contrôle. Nous nous sommes abstenus d'énumérer toutes ces choses dans le nouvel arrêté, pour ne pas l'alourdir de détails purement techniques. Voici cependant la teneur de cet article 2:

Ne sont pas soumis au contrôle des loyers:

- a. Les nouvelles constructions prêtes à être occupées après le 31 décembre 1946. Les bâtiments transformés ou aménagés différemment ne sont pas considérés comme nouvelles constructions;
- b. Les choses assujetties aux dispositions de l'ordonnance du Conseil fédéral du 30 décembre 1953 sur le contrôle des fermages agricoles.;
- c. Les biens-fonds non bâtis à l'exception des terrains de culture;
- d. Les locaux servant à remiser des véhicules à moteur (garages) qui ne sont pas loués conjointement avec une autre chose immobilière;
- e. Les devantures et les surfaces publicitaires qui ne sont pas louées conjointement avec d'autres choses immobilières;
- f. Les chambres meublées louées séparément et dans des conditions usuelles, ainsi que les appartements de vacances.

La même considération nous amène aussi à ne pas prévoir dans l'arrêté fédéral de nouvelles libérations de choses. Aussi nous bornons-nous à déclarer à l'article 2, 2^e alinéa, de notre projet, que les choses libérées du contrôle jusqu'au 31 décembre 1956 en demeurent affranchies. Nous avons cependant commencé à étudier la question d'une extension de la catégorie des choses affranchies du contrôle et pris contact à cet effet avec les groupements intéressés. Une décision à ce sujet ne pourra toutefois être prise que lors des préparatifs en vue d'une nouvelle ordonnance d'application.

En deux endroits, l'article 2 de l'ordonnance du 30 décembre 1953 interprète l'arrêté fédéral du 10 juin 1953. Sous lettre *a*, il dispose que les bâtiments transformés ou aménagés différemment ne sont pas considérés comme nouvelles constructions. Sous lettre *f*, il déclare que la libération des chambres meublées louées séparément concerne les chambres louées dans des conditions usuelles. Il n'y a pas lieu de modifier le régime en vigueur.

3^e alinéa. La teneur de cet alinéa est celle de l'article 2, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953.

Article 3, 1^{er} alinéa. Cet alinéa énumère les cas où peuvent être accordées des autorisations individuelles. La phrase introductive, ainsi que les lettres *a* et *b* de l'article 3, 1^{er} alinéa, du projet sont tirées de l'article 3, 1^{er} alinéa, de l'arrêté en vigueur. Sous lettre *a*, la disposition indique les cas où des autorisations individuelles sont admises. La lettre *b* vise les choses pour lesquelles aucun loyer maximum n'a encore été fixé.

La lettre *a* ne permet d'autoriser des hausses que si le propriétaire augmente ses prestations, notamment en procédant à des travaux qui accroissent la valeur de l'immeuble, en accordant des avantages accessoires au locataire ou en agrandissant la surface des locaux loués. Cette condition rigoureuse à laquelle est subordonnée toute autorisation empêche le bailleur d'améliorer le rendement de son immeuble même dans les cas où le loyer maximum est bien inférieur à la moyenne approximative des loyers maximums des appartements du même quartier qui sont comparables par la grandeur, le confort, l'année de construction, etc. Ces loyers inférieurs à la moyenne des maximums autorisés sont généralement dus au fait que, par suite de circonstances particulières, le loyer payé pour les logements en question était extrêmement bas avant la guerre et qu'aucune demande de hausse n'a jamais été déposée sous le régime des pouvoirs extraordinaires. Ainsi que la commission fédérale de recours en matière de loyers l'a reconnu expressément, l'impossibilité de corriger ces situations depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 ne provient pas d'une lacune de la loi. Elle répond à la volonté catégorique du législateur. Lors de la préparation de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 et de son examen par les chambres, on tenait pour temporairement admissibles les quelques inconvénients et injustices auxquels pourrait donner lieu dans certains cas la limitation rigoureuse imposée à la délivrance de permis. Cela est dû au fait que l'on s'attendait à une rapide succession de hausses générales et, partant, à la prochaine suppression du contrôle des loyers.

Les faits n'ont cependant pas répondu à l'attente. La perspective d'une abolition du contrôle se révéla trompeuse. De là est née l'idée que le nouvel arrêté d'application devait remédier à cette situation comportant des rigueurs. Si nous avons inséré dans notre projet une disposition spéciale dans ce sens, nous ne l'avons pas fait sans hésitations. Toute disposition légale qui élargit la compétence des services habilités à accorder des autorisations individuelles de hausse entraîne fatalement un sensible accroissement du nombre des demandes, même s'il est précisé qu'il s'agit d'une disposition de pure exception. Les avantages qu'a valus l'abolition du principe de la couverture des charges s'en trouveraient très sensiblement amenuisés.

Nous pensons que la disposition de la nouvelle lettre *c* permettra dans la mesure du possible de parer à ces inconvénients. En formulant cumulativement les trois conditions, nous avons tenté de conserver à cette dispo-

sition son caractère d'exception, de disposition ne valant que pour des cas où l'application des règles ordinaires aurait des conséquences par trop rigoureuses. C'est pourquoi il est dit que la disposition de la lettre *c* n'est applicable que dans *des cas particuliers*. Cela exclut d'emblée la possibilité d'obtenir par le moyen d'autorisations individuelles, un nivellement des loyers variant selon les conditions régionales ou locales. La situation est la même pour les inégalités dues à des particularités enregistrées dans l'évolution d'une branche de commerce. La deuxième condition à laquelle est subordonnée l'application de la disposition sur les cas spéciaux est que le loyer dont le bailleur demande l'augmentation soit trop bas *par suite de circonstances spéciales*. Cette condition serait remplie par exemple, lorsque, au début de la guerre, un appartement était occupé par un proche parent ou un employé du bailleur, qui, en raison de ce fait, se contentait d'un loyer inférieur à celui auquel il aurait eu droit. Il doit être bien entendu que les autorités n'appliqueront la disposition sur les cas spéciaux que si des circonstances particulières ont réellement déterminé le niveau extraordinairement bas d'un loyer. Il serait donc inadmissible qu'un service chargé du contrôle des loyers se fonde simplement sur le niveau bas d'un loyer pour conclure à l'existence de «*circonstances spéciales*». La troisième condition d'une adaptation est remplie, selon notre projet, quand le loyer est *sensiblement* inférieur aux loyers exigés usuellement dans le même quartier pour des immeubles de même valeur construits à la même époque. Le rajustement d'un loyer qui est encore dans le champ d'une dispersion naturelle n'entre donc aucunement en considération.

Plusieurs cantons et associations font des propositions au sujet de cas spéciaux où des autorisations de hausses devraient être accordées. Il est par exemple proposé que de modestes augmentations soient autorisées si elles permettent d'empêcher la démolition d'un immeuble locatif. Cette proposition est irréalisable. Son application rencontrerait des difficultés et donnerait lieu à des abus. Il a aussi été proposé d'autoriser des hausses en cas de rénovations complètes. Or cela est déjà possible sous l'empire des dispositions actuelles.

2^e alinéa. Cet alinéa correspond mot pour mot à la disposition de l'article 3, *2^e alinéa*, première phrase, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953.

3^e alinéa. Le mode de détermination des loyers prescrit à l'article 3, *2^e alinéa*, deuxième phrase, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 est repris inchangé par notre projet. Il est également applicable aux cas spéciaux prévus à l'alinéa premier, lettre *c*.

Article 4, 1^{er} alinéa. Conformément aux considérations émises au chapitre 5, cet alinéa commence par indiquer le but à atteindre, qui est le rétablissement de la liberté du marché du logement. Il prévoit ensuite que le Conseil fédéral est compétent pour prendre les mesures d'assouplissement.

Contrairement au régime actuel, le Conseil fédéral ne pourra plus accorder que des autorisations générales de hausse et libérer du contrôle certaines catégories de choses louées. Il ne pourra plus en affranchir les loyers par régions ou par localités.

Sous lettre *a*, nous avons renoncé à mentionner expressément les autorisations «par étapes». On a constaté, en effet, que l'octroi d'autorisations générales de hausses prévues d'avance et applicables par étapes n'est guère préférable au système des décisions spéciales pour chaque étape. Nous avons cru devoir renoncer également à indiquer la date à partir de laquelle des autorisations générales devraient intervenir. Enfin, par souci de clarté, nous avons mentionné dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 4 la nécessité de tenir compte du coût de la vie et des revenus. Il est bien clair ainsi que cette nécessité se rapporte tant aux autorisations générales de hausse qu'à l'exclusion de certaines catégories de choses. Rien n'empêchera d'ailleurs de recourir à de nouvelles méthodes dans l'application de l'article 4. On pourrait, par exemple, prévoir des autorisations générales de hausser les loyers dans des proportions différentes pour les appartements et les locaux commerciaux.

2^e alinéa. Cet alinéa reprend la dernière phrase de l'article 4 de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953, avec la modification imposée par la suppression de la lettre *c* du dit article. La pleine portée du principe est indiquée par le mot «également». Il en résulte que, lors de la libération d'appartements, on devra tenir compte non seulement de l'évolution du coût de la vie et des revenus, mais aussi du nombre des appartements vacants.

Article 5, 1^{er} alinéa. Nous nous sommes exprimés au chapitre 5 sur le partage des pouvoirs entre la Confédération et les cantons. Nous n'avons pas à y revenir. Dans la phrase introductive de cette disposition, nous avons, par souci de précision, mentionné la nécessité de tenir compte du coût de la vie et des revenus.

2^e alinéa. La portée de cet alinéa est la même que celle de l'article 4, 2^e alinéa. Nous pouvons donc nous référer à ce que nous avons dit plus haut.

Article 6. Cet article règle les voies de recours. Nous proposons de maintenir les voies actuelles. Il ne nous est pas possible de nous rallier aux suggestions de ceux qui voudraient voir disparaître l'une ou l'autre des deux autorités fédérales de recours.

1^{er} alinéa. Si nous nous opposons à ce que le service fédéral du contrôle des prix soit exclu de la procédure, c'est déjà pour cette raison qu'il perdrait le contact avec les problèmes posés par le contrôle des loyers et ne pourrait réunir des expériences dans ce domaine. Le Conseil fédéral et le département de l'économie publique seraient ainsi privés du concours d'un service fédéral connaissant bien les questions de loyers. Divers gouvernements cantonaux et d'importants groupements économiques se sont nettement prononcés en

faveur du maintien du service du contrôle des prix à titre d'autorité de recours. On a même déclaré que l'activité du service fédéral du contrôle des prix à titre d'autorité de recours est nécessaire à une saine jurisprudence de la commission fédérale de recours.

L'arrêté fédéral du 10 juin 1953 ne contient aucune disposition disant que le contrôle des loyers doit être exercé en première instance par des autorités cantonales et que leurs décisions peuvent être déferées au service fédéral du contrôle des prix. Ce n'est que dans l'ordonnance du 30 décembre 1953 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation qu'on a repris cette réglementation en vigueur sous le régime des pouvoirs extraordinaires. Elle trouvera maintenant place dans le corps même de l'arrêté fédéral.

2^e alinéa. Créée en 1953, la commission fédérale de recours en matière de loyers a fait ses preuves. Nous vous proposons de la maintenir. Prévoir une telle commission c'est faire un pas au-devant de ceux qui appellent de leurs vœux une juridiction indépendante de l'administration. Sur le fond, cet alinéa est conforme à l'article 5, 1^{er} alinéa de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953.

3^e alinéa. On s'est tiré d'affaire jusqu'ici en appliquant par analogie les dispositions de l'article 127, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943. Par souci de clarté, nous proposons de mentionner expressément les motifs de recours.

4^e alinéa. Cet alinéa correspond, pour l'essentiel, à l'article 5, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953. Un nouvel alinéa 3 ayant été intercalé, il importe de mentionner expressément qu'il s'agit de l'organisation et de la procédure de la *commission fédérale de recours en matière de loyers*.

IV

La limitation du droit de résiliation

Au contraire du contrôle des loyers, les restrictions du droit de résiliation ont été dès le début de la compétence des gouvernements cantonaux. Tous les cantons ont, à un moment, usé d'une façon ou d'une autre de cette compétence. Seuls les *cantons d'Uri, de Bâle-Ville, de Schaffhouse et du Tessin* n'ont pas encore assoupli leurs prescriptions protégeant les locataires contre les résiliations. En revanche, cette protection des locataires a été abolie dans les *cantons d'Unterwald-le-Haut, de Glaris et d'Appenzell Rh.-Int., Schwyz, Zoug et Argovie* se contentent de pouvoir donner à l'autorité le droit de prolonger, au besoin, de six mois au plus un bail dénoncé par le bailleur.

Les quinze autres cantons manifestent la plus grande diversité dans ce domaine. *Zurich* a supprimé toute limitation du droit de résiliation

pour les logements au loyer supérieur à 3600 francs; le bail d'un local commercial ne peut être prorogé que de six mois au plus. Dans le canton de *Berne*, la protection des locataires n'est instituée que dans une partie des communes et que pour les logements. Dans le canton de *Lucerne*, elle n'existe plus que pour une partie des communes et que pour des appartements dont le loyer annuel maximum n'excède pas 2000 francs. Le canton d'*Unterwald-le-Bas* a supprimé la protection mais il l'a ensuite rétablie pour la commune de Stans. Le canton de *Fribourg* n'a prévu la protection des locataires que pour une partie des communes et que pour les logements. *Soleure* ne l'a jamais assouplie pour les appartements, mais ne l'a maintenue que dans huit communes pour des locaux commerciaux. Dans le canton de *Bâle-Campagne*, la protection ne subsiste que dans une partie des communes, et seulement pour les logements et pour les locaux commerciaux combinés avec un appartement d'une façon telle qu'ils ne pourraient être utilisés séparément sans de gros inconvénients. Dans le canton d'*Appenzell Rh.-Ext.*, la limitation du droit de résiliation existe seulement à Hérissau, mais pas pour les appartements d'une ou de deux pièces et les logements de quatre pièces occupés par une seule personne. Dans certaines communes du canton de Saint-Gall, il n'existe aucune protection des locataires. Dans d'autres communes du canton il y a seulement possibilité de prolonger un bail de six mois; dans d'autres communes encore, la protection n'a pour objet que les logements dont les loyers n'excèdent pas 1800 francs. La ville de Saint-Gall et quatre autres communes ont un régime de protection pour les locaux commerciaux. Dès le début, le canton des *Grisons* abandonna aux communes la compétence de limiter le droit de résiliation. Vingt et une communes ont fait usage de cette délégation. La limitation ne subsiste plus que dans une partie d'entre elles. En *Thurgovie*, la protection des locataires n'existe que dans quatre communes, et seulement pour les appartements. Dans le canton de *Vaud*, qui compte 388 communes, le droit de résiliation est limité dans 332 communes pour les appartements (à Lausanne et Vevey pour les logements particulièrement chers) et dans 30 communes pour les locaux commerciaux. En *Valais*, les locataires de logements et de locaux commerciaux des communes urbaines sont protégés. Sur les 62 communes du canton de *Neuchâtel*, 36 protègent les locataires d'appartements et de locaux annexes (magasins, etc.). A Neuchâtel, à La Chaux-de-Fonds et au Locle, cette protection existe également pour d'autres locaux commerciaux et ateliers. A La Chaux-de-Fonds, elle s'étend aux bureaux et entrepôts. A *Genève*, seuls les appartements chers et les villas de luxe sont soustraits aux dispositions limitant le droit de résiliation.

Dans nos messages précédents nous avons déjà dit que partout où il y a pénurie aiguë de logements et de locaux commerciaux, l'absence de dispositions limitant le droit de résiliation diminue considérablement l'efficacité du contrôle des loyers. Cet avis est partagé, même dans les milieux de propriétaires, par des gens qui connaissent parfaitement les conditions

régnant sur le marché du logement et des locaux commerciaux. C'est pourquoi tous les cantons qui se sont exprimés sur ce problème et toutes les organisations intéressées — à l'exception des groupements de propriétaires — se sont prononcés, en principe, pour le maintien de la disposition qui, dans l'arrêté fédéral du 10 juin 1953, règle la limitation du droit de résiliation. Nous avons donné suite à ce vœu par l'article 7 de notre projet.

Pour les modalités de la protection des locataires, diverses propositions ont été faites. Les unes tendent à un assouplissement, les autres à un renforcement des dispositions en vigueur. L'union syndicale suisse, l'union suisse des coopératives de consommation et l'union suisse des locataires proposent de les étendre à tous les locaux qui étaient prêts à être occupés durant la période allant du 21 octobre 1941 au 31 décembre 1946. C'est ce que demande aussi la motion Bodenmann, acceptée sous forme de postulat par le Conseil national dans sa session de printemps. Un postulat Giovanoli, du 21 mars 1945, tendait au même but. Dans les commissions des pouvoirs extraordinaires, les avis différaient. Tandis que la commission du Conseil national se prononçait, par douze voix contre sept, contre une extension du champ d'application des dispositions restreignant le droit de résiliation, celle du Conseil des Etats l'approuvait par neuf voix contre trois. Le régime des pouvoirs extraordinaires fut ensuite aboli par l'arrêté du 6 décembre 1945. Le Conseil fédéral déclara alors qu'il n'était plus admissible de restreindre les droits des propriétaires d'immeubles (FF 1946, II, 2).

Lors de la préparation de l'ordonnance du 30 décembre 1953 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation, le Conseil fédéral eut de nouveau à se prononcer sur une proposition tendant à étendre les mesures de protection des locataires à tous les locaux qui étaient prêts à être occupés au cours de la période allant du 21 octobre 1941 au 31 décembre 1946. Sa décision était préjugée par le fait que l'article 14 de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 contenait le mandat formel d'assouplir le contrôle des loyers. Vu l'étroite connexion du contrôle des loyers et de la protection des locataires, il fallait en effet admettre qu'un sensible élargissement des mesures de protection serait contraire aux intentions du législateur. Il fallait aussi considérer que l'arrêté du Conseil fédéral du 15 octobre 1941-1948, février 1946 instituant des mesures contre la pénurie de logements (art. 12, 2^e alinéa) prévoyait déjà que les dispositions restreignant le droit de résiliation n'était pas applicable aux locaux devenus disponibles après le 20 octobre 1941. Cette concession tendait à encourager l'activité du bâtiment. Le Conseil fédéral eût agi d'une manière contraire à la bonne foi si, dans la suite, il avait néanmoins assujéti au régime de la protection des locataires tous les immeubles devenus disponibles après le 20 octobre 1941. Aussi l'ordonnance du 30 décembre 1953 concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation (art. 28, 1^{er} al.) n'a-t-elle élargi le champ d'application de la protection

qu'en y faisant rentrer les immeubles construits avec des subventions des pouvoirs publics et devenus disponibles au cours de la période allant du 20 octobre 1941 au 31 décembre 1946. Comme des dispositions de droit public restreignaient la liberté des propriétaires de ces immeubles, rien ne s'opposait à ce qu'ils fussent également soumis au régime de la protection des locataires.

Même si notre projet ne nous donne pas le mandat d'assouplir le contrôle des loyers et se contente d'indiquer cet assouplissement comme un but à poursuivre, les considérations qui ont été déterminantes en 1953 n'ont nullement perdu de leur importance. Pour cette raison, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu d'élargir le champ d'application des dispositions restreignant le droit de résiliation.

Les autres amendements qu'on nous propose ont moins d'importance. Ainsi les cantons de Bâle-Ville et de Vaud, de même que l'union des villes suisses, voudraient voir spécifier que sont également illicites les résiliations opérées dans le dessein de démolir un immeuble locatif pour le remplacer par une nouvelle construction. Genève demande que l'on prévienne qu'une résiliation ne peut être déclarée nulle lorsque le preneur ne s'est pas efforcé de trouver un autre logement. L'association suisse des banquiers propose que le droit de résiliation ne soit pas limité lorsqu'il s'agit d'appartements insuffisamment occupés ou en cas de sous-location.

Nous examinerons ces suggestions lorsque nous aurons à élaborer notre ordonnance concernant le contrôle des loyers et la limitation du droit de résiliation.

V

Les fermages agricoles

L'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, prorogé jusqu'au 31 décembre 1960, confère encore à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions sur les fermages agricoles. Or, divers milieux sont de l'avis que le contrôle des fermages qui est exercé au titre du contrôle des prix depuis la dévaluation du franc suisse en 1936 devrait être incorporé dans la législation sur l'agriculture, une réglementation temporaire ne correspondant pas à la situation de fait. Au cours de la session d'automne 1954, le Conseil national a accepté, transformée en postulat, une motion Stähli invitant le Conseil fédéral à examiner la question de l'incorporation du contrôle des fermages agricoles dans la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. A la suite de diverses interventions parlementaires, en particulier du postulat Buri du 8 décembre 1954, le département fédéral de justice et police a, d'autre part, entrepris les préparatifs d'une révision du droit foncier. Des enquêtes statistiques ont été entreprises avec le concours des milieux et des autorités intéressés. On espère qu'elles feront toute la lumière

sur les prétendues répercussions défavorables des principales dispositions de la loi sur le maintien de la propriété rurale. A notre avis, il conviendrait autant que possible d'examiner le problème de l'incorporation du contrôle des fermages dans le droit foncier au moment où l'on revisera cette loi.

A part la réponse d'un groupement régional de propriétaires, nous n'avons reçu aucun avis vraiment négatif au sujet de la nécessité de maintenir le contrôle des fermages agricoles. Les établissements bancaires se sont prononcés à peu d'exceptions près en faveur du maintien du contrôle sous sa forme présente. Ici et là, on recommande même un contrôle renforcé afin de contrecarrer plus que ce ne fut le cas jusqu'ici la hausse des prix des propriétés rurales. Nous sommes convaincus que, dans la situation actuelle, la question d'une suppression du contrôle des fermages ne se pose pas. Dans notre message du 3 février 1953 sur l'exécution de l'additif constitutionnel concernant le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, nous avons relevé que, pendant la période d'introduction du nouveau droit foncier, il importe de disposer encore de l'instrument du contrôle des fermages pour parer aux répercussions fâcheuses que cette loi pourrait avoir dans le domaine des fermages. Bien que le nouveau droit foncier ne soit appliqué que depuis quelque trois ans, nombre d'avis et d'exemples servent à prouver que ce régime n'atteint pas ses buts. Les enquêtes qui viennent d'être entreprises éclairciront sans doute la situation. Une suppression ou un assouplissement très poussé du contrôle des fermages aurait sans aucun doute le fâcheux effet de stimuler un mouvement de hausse des prix des propriétés agricoles.

Nous vous proposons donc de maintenir le contrôle des fermages agricoles sous sa forme actuelle. Pour simplifier les voies de recours et décharger le Conseil fédéral, le département de justice et de police et le département de l'économie publique, nous recommandons simplement une légère modification en ce sens que la commission consultative des fermages, qui fonctionne depuis 1937, serait érigée en autorité de recours jugeant sans appel. Il s'agirait là d'un régime semblable à celui qui a été établi il y a trois ans pour la commission de recours en matière de loyers. Certes, la création de commissions spéciales appelées à se prononcer en dernière instance sur des recours administratifs peut avoir ses inconvénients, particulièrement par le fait qu'il y a là une certaine multiplication des juridictions.

Comme il s'agit d'un régime spécial dont la durée est limitée, nous croyons cependant pouvoir, à titre exceptionnel, recommander cette solution. L'innovation répond d'ailleurs aux aspirations de ceux qui voudraient voir détacher la juridiction de l'administration.

VI

Le contrôle des prix des marchandises protégées

Dans tous les domaines où la formation des prix des marchandises destinées à la consommation intérieure est influencée par des mesures de

protection ou de soutien de la Confédération, la surveillance des prix et des marges et la possibilité d'édicter, au besoin, des prescriptions sur les prix et les marges sont choses indispensables.

Ce principe, incontesté aujourd'hui, a déjà été établi au début des années «trente» alors que, sous la pression de la crise économique mondiale, la Confédération se voyait contrainte de prendre des mesures de protection et de soutien en faveur de diverses branches de notre économie. C'est sur la base de ce principe que fut institué le service du contrôle des prix. Comme on ne pourra renoncer, à l'avenir aussi, à ces mesures de protection et de soutien, le contrôle des prix des marchandises protégées constitue pour ce service une tâche durable. L'expérience a prouvé à diverses reprises que la seule existence d'une surveillance des prix peut déjà exercer une action préventive.

Lors de l'application des mesures de protection et de soutien, il y a lieu de tenir compte des intérêts de l'ensemble de notre économie et de la situation matérielle des autres classes de la population. Aussi l'Etat doit-il s'occuper d'une manière continue et systématique des problèmes qui se posent, dans le domaine des prix, à la suite de ces mesures. Pour les cas où les prix et les marges évolueraient d'une manière injustifiée dans le domaine des marchandises protégées, la possibilité doit être maintenue d'intervenir par des dispositions appropriées. Avant qu'on intervienne sous cette forme, d'autres moyens, ne compromettant pas la protection de ces marchandises, devront cependant être employés en vue d'obtenir des prix normaux. On pourra y arriver le plus souvent en prenant contact avec les milieux intéressés et en renseignant les consommateurs sur l'évolution des prix. Le service du contrôle des prix est ainsi appelé à exercer sa fonction permanente d'organe neutre et consultatif, chargé de chercher à concilier les intérêts opposés des divers milieux économiques.

Notre message du 3 février 1953 sur l'exécution d'un contrôle des prix réduit (FF 1953, I, 301) s'exprime d'une manière circonstanciée sur le contrôle des prix des marchandises protégées. Nous renvoyons à ces considérations qui ont gardé toute leur valeur.

Comme le contrôle des prix des marchandises protégées n'est, pour l'essentiel, point contesté, nous proposons de le maintenir sous sa forme actuelle.

VII

La compensation des prix

La disposition qui, dans l'additif constitutionnel prorogé, prévoit que la Confédération peut édicter des mesures de compensation des prix pour les marchandises protégées s'applique également à la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers, ainsi qu'à la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

1. La caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers

Cet organisme a été créé par une ordonnance n° 17 du département de l'économie publique du 16 juillet 1942 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché. Il a été prévu ensuite dans l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit (art. 10). Dès le début, il a eu pour but d'assumer une partie des frais supplémentaires occasionnés par le ravitaillement en lait des centres de consommation et des régions dont la production ne couvre pas les besoins. La caisse peut verser des subsides pour contribuer à la couverture des frais de ramassage, de transport, du traitement du lait dans les laiteries et de la vente au détail.

La caisse dont les prestations totales sont d'environ 13,4 millions de francs par an, affecte 10,5 millions à des communes de plus de dix mille habitants. D'après le recensement de la population de 1950, ces communes comptent environ 1,9 million d'âmes. 2,9 millions de francs sont affectés à des localités de petite ou moyenne importance, comptant environ 1,1 million d'habitants. La population qui bénéficie des prestations de la caisse se monte ainsi à quelque trois millions d'âmes.

Sur les 700 millions de litres de lait de consommation, quelque 500 millions sont vendus à des prix abaissés par les subsides de la caisse.

Au cours de l'année laitière de 1954/1955 (1^{er} mai au 30 avril), la caisse a affecté les subsides suivants aux diverses localités et régions:

Par litre

- 4 centimes et plus: Bâle, Genève, Locarno, avec environ 400 000 habitants.
- 3 à 4 centimes: Berne, Coire, Fribourg, Lausanne, Lucerne, Olten, Schaffhouse, Winterthour, Zurich, avec environ 1 000 000 habitants.
- 2 à 3 centimes: Aarau, Baden, Bellinzzone, Bienne, Brougg, Berthoud, Dietikon, Glaris, Granges, Horgen, Interlaken, Lugano, Lungern, Meilen, Montreux, Muttenez, Ruschlikon, Saint-Gall, Sion, Soleure, Thalwil, Thoune, Vevey, Wädenswil, Yverdon, avec environ 450 000 habitants.
- 1,5 à 2 centimes: 54 localités, dont Adliswil, Arbon, Baar, Balsthal, Binningen, Birsfelden, Dornach, Dubendorf, Ennenda, Frutigen, Gerlafingen, Huttwil, Langenthal, Langnau, Männedorf, Martigny, Menziken, Morges, Munchenstein, Netstal, Neuchâtel, Ragaz, Rapperswil, Schwanden, Spiez, Stäfa, Turgi, Uetikon, Uster, Weinfelden, Zermatt, Zollikon, Zweisimmen, avec environ 250 000 habitants.
- 1 à 1,5 centimes: 109 localités, dont Affoltern (Zurich), Aigle, Amriswil, Appenzell, Arth, Beatenberg, Biberist, Bremgarten (Argovie), Beinwil, Brienz, Brigue, Broc, Buchs, Bulach, Bulle, Cham, La Chaux-de-Fonds, Corcelles (Neuchâtel), Delémont, Derendingen, Einsiedeln, Flawil,

Frauenfeld, Gossau, Klingnau, Kloten, Kreuzlingen, Laufon, Lengnau, Liestal, Meiringen, Moûtier (Berne), Niedergösgen, Niederurnen, Nyon, Porrentruy, Pratteln, Reconvilier, Reinach (Argovie), Rheineck, Rheinfelden, Richterswil, Romanshorn, Rorschach, Ruti (Zurich), Sainte-Croix, Saint-Imier, Sargans, Sarnen, Saxon, Schlieren, Schönenwerd, Schwyz, Sierre, Steinen, Unterägeri, Uzwil, Viège, Wald, Wattwil, Wetzikon, Wil (Saint-Gall), avec environ 500 000 habitants.

Jusqu'à 1 centime: environ 190 localités, parmi lesquelles, Aadorf, Alpnach, Altendorf (Schwyz), Altstätten, Ardon, Auvornier, Bärau, Bevaix, Bâretswil, Bassersdorf, Bublikon (Argovie), Châtel-Saint-Denis, Les Diablerets, Dietikon, Effretikon, Ellikon (Zurich), Embrach, Eschlikon, Gelterkinden, Glattfelden, Gorgier, Grellingen, Hallau, Jona, Lachen, Lamboing, Laupen, Lavey, Lyss, Mannenbach, Marthalen, Moudon, Murgenthal, Noiraigue, Oberriet, Pfeffikon, Samedan, Schiers, Schmerikon, Sevelen, Sissach, Stalden (Berne), Sursee, Trubschachen, Turbenthal, Vouvry, Willisau, Wynau, avec environ 400 000 habitants.

Cette liste montre que la caisse de compensation ne laisse pas de poser certains problèmes. Même si environ trois millions d'habitants bénéficient de ses prestations, le centre de gravité est constitué par un nombre restreint de grandes communes auxquelles sont versés des subsides atteignant, par litre, un ou deux centimes et même plus. Environ 1,8 million d'habitants n'en profitent pas, bien qu'ils contribuent à l'alimentation de la caisse. Ajoutons qu'on a recouru à un mode de financement qui laisse à désirer puisqu'il s'ingère dans le mécanisme de la loi sur l'agriculture en absorbant des fonds destinés à réduire les prix des produits laitiers selon l'article 26 de cette loi et l'article 20 de l'arrêté sur le statut du lait. Nous renvoyons ici à notre commentaire relatif à l'article 20 du projet d'arrêté. En élaborant l'arrêté d'application de 1953, on avait déjà prévu, pour cette raison, une réduction graduelle des subsides de la caisse de compensation: Pour restreindre encore le champ d'activité de la caisse, il faudra veiller, à l'avenir aussi, à les diminuer progressivement.

Pour l'exercice de 1955, le compte de la caisse se présente comme il suit:

Recettes:

	Fr.
Taxes sur le lait de consommation	3 865 753.17
Taxes sur la crème	2 751 626.11
Droits supplémentaires sur le beurre	6 163 318.—
Bonifications d'intérêts aux comptes courants	2 572.70
Excédents des dépenses	581 872.53
Total	<u>13 365 142.51</u>

Dépenses:

Subsides pour lait de consommation:

	Fr.
Suppléments de marge aux laiteries et au commerce laitier	8 707 830.53
Frais pour laits de secours et de renfort	2 532 942.39
Suppléments des frais de charroi et de transport . . .	1 629 188.30
Indemnités aux fédérations laitières pour encaissement des taxes sur le lait et la crème	395 181.29
Part des services fédéraux aux frais d'administration . .	100 000.—
Total	<u>13 365 142.51</u>

La caisse de compensation, qui a versé environ 13,4 millions de francs en 1955, a encaissé quelque 12,8 millions, en sorte que la caisse fédérale a dû supporter un déficit de 600 000 francs. Ce déficit s'était élevé à 740 000 francs en 1954 et à 157 000 francs en 1953.

La caisse a bénéficié d'un premier allégement le 1^{er} mai 1951, une hausse du prix du lait de consommation, d'un centime par litre, ayant diminué les subsides d'autant. Si les prix payés à la production demeurent inchangés, une liquidation de la caisse entraînerait pour les consommateurs une augmentation des prix dans la mesure où les subsides versés actuellement seraient réduits. D'après les statistiques, une famille d'ouvrier de 4 personnes consomme annuellement quelque 700 litres de lait. La réduction des subsides de 1 centime entraînerait ainsi pour elle une dépense supplémentaire de 7 francs par année.

L'ordre des diverses dispositions de l'article 12 du projet d'arrêté a, pour des raisons de systématique, été quelque peu modifié par rapport à l'article 10 de l'arrêté du 10 juin 1953. Nous leur consacrons le bref commentaire que voici:

1^{er} alinéa. Cet alinéa mentionne le but de la caisse de compensation et les genres de subsides qu'elle est appelée à verser. Ces différents subsides sont:

a. Les suppléments de marge au commerce de gros et de détail

A l'exception de la hausse d'un centime intervenue le 1^{er} mai 1951, le prix du lait de consommation n'a, en principe, subi depuis 1939 que l'augmentation subie par le prix de base payé aux producteurs. Au commerce de gros et de détail, ainsi qu'aux laiteries dites de régularisation, la caisse verse des suppléments de marge à titre de contribution à la couverture des hausses des frais occasionnés par le traitement du lait dans les centrales et dans le commerce de détail. Un élément spécifique de calcul dans le commerce du lait, pour lequel une hausse du prix payé aux pro-

ducteurs représente un enchérissement spécial, est représenté par la différence entre le kilo et le litre, un litre de lait de consommation pesant environ 1030 grammes. Les producteurs livrent généralement le lait au poids alors qu'il est détaillé par litre.

b. Les frais spéciaux pour les laits de secours et de renfort

Depuis 1939, le rayon du ravitaillement en lait de consommation s'est étendu pour les centres. Aussi fallut-il avoir de plus en plus recours à des laits de secours fournis par des fromageries, condenseriers, etc., situées sur le territoire de la fédération laitière régionale. Lorsque ces laits proviennent du rayon d'une autre fédération, ils sont appelés laits de renfort. Les frais supplémentaires de ces laits de secours et de renfort sont supportés par la caisse.

c. Les suppléments des frais de charroi des laits de consommation normaux

Il s'agit là de subsides destinés à couvrir la hausse des frais de charroi (depuis le centre rural de ramassage jusqu'à la gare d'expédition ou jusqu'à la centrale urbaine) et de transport (depuis la gare d'expédition jusqu'au lieu de consommation) des laits qui sont régulièrement affectés au ravitaillement de centres de consommation (= lait normal).

2^e alinéa. Lors de la réduction des subsides, il sera tenu compte, comme jusqu'ici, du prix de base versé aux producteurs ainsi que de l'évolution du coût de la vie et des revenus. En outre, il s'agira de veiller constamment — surtout lorsque de nouvelles diminutions des prestations de la caisse augmenteront les charges du consommateur — à ce que le ravitaillement en lait soit organisé aussi rationnellement et aussi économiquement que possible. On arrivera ainsi à faciliter l'écoulement du lait de consommation, à augmenter le moins possible les charges du consommateur et à assurer un gain équitable aux marchands de lait et à faciliter la liquidation graduelle de la caisse. Le principe de la rationalisation du ravitaillement en lait de consommation, qui doit aussi jouer un rôle dans l'application du régime de l'autorisation prévu au 4^e alinéa, a été consacré notamment par diverses dispositions de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait. L'article 10 de cet arrêté attribue une importance primordiale à ce que l'approvisionnement du pays en lait soit assuré de façon régulière et économique. Aux termes de l'article 11 du même arrêté, le lait de consommation doit, si possible, être acquis dans le bassin de ravitaillement naturel des centres de consommation. Dans l'intérêt d'un ravitaillement rationnel et économique des consommateurs, les articles 21 et suivants prévoient pour les marchands de lait des autorisations de vente, la distribution du lait par quartiers, des prescriptions destinées à prévenir des revendications de prix excessifs pour le rachat de la clientèle et des locaux commerciaux. Il importe

que tous les agents de la distribution du lait s'appliquent durablement à rationaliser cette distribution et à respecter scrupuleusement les dispositions légales.

3^e alinéa. Il y a lieu de relever que le mode de financement de la caisse est maintenu sous sa forme actuelle. Pour le reste, nous renvoyons au commentaire de l'article 20.

4^e alinéa. La disposition qui prescrit le maintien du régime de l'autorisation pour les prix et les marges découle de la mission de la caisse: maintenir le prix du lait de consommation à un niveau aussi bas que possible. Elle garantit l'emploi des subsides conformément à leur destination. Il n'est pas nécessaire de maintenir la disposition de l'article 10, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953, selon laquelle toute augmentation du prix du lait de consommation et des marges ne demeure soumise à une autorisation que tant que la caisse de compensation sera maintenue. Il y a là une simplification qui peut être apportée au texte sans supprimer le rapport entre l'article 12, 4^e alinéa, et la caisse de compensation.

2. La caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs

Cet organisme permet aux importateurs de satisfaire à leur obligation de prendre en charge des quantités déterminées d'œufs du pays. Grâce à une modeste taxe perçue sur les œufs et les produits à base d'œufs étrangers, les frais de ramassage des œufs du pays attribués aux importateurs sont couverts et les prix des œufs indigènes sont abaissés à un niveau qui en garantit l'écoulement normal dans le pays. Ce système de compensation facilite une politique libérale dans le domaine des importations, sans limitation des quantités importées et sans dommage pour la production indigène. Il tient ainsi compte des intérêts des pays fournisseurs.

A l'entière satisfaction de tous les milieux intéressés, notamment des consommateurs, la caisse de compensation fonctionne depuis de longues années à titre de complément indispensable à la prise en charge obligatoire d'œufs du pays par les importateurs.

L'existence de cet organisme ne donnant lieu à aucune critique, il sera maintenu sous sa forme actuelle.

VIII

Les autres dispositions

1. Dispositions générales

Aux termes de l'article 14, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953, le Conseil fédéral était autorisé à déléguer aux gouvernements cantonaux certaines attributions en matière de contrôle des loyers et des fermages.

Dans notre message du 3 février 1953, nous avons déclaré qu'une telle délégation pourra être envisagée surtout lorsque les conditions locales ou régionales permettant de supprimer le contrôle des loyers seront remplies. Cette disposition devient superflue, la libération locale qu régionale des loyers devant être désormais de la compétence des cantons. On pourra renoncer à pareille disposition également dans le domaine des fermages agricoles, étant donné que le régime actuel sera maintenu dans ses principes essentiels, en sorte qu'une délégation de pouvoirs allant au-delà des dispositions de l'article 8, 2^e alinéa, n'entre pas en ligne de compte.

2. Dispositions pénales

Les articles 17 et 18 de notre projet correspondent mot pour mot aux articles 15 et 16 de l'arrêté fédéral du 10 juin 1953. En revanche, l'article 19 règle différemment la *prescription*. Depuis l'entrée en vigueur du code pénal suisse (CP) le 1^{er} janvier 1942, ses dispositions relatives à la prescription s'appliquent aussi aux contraventions en matière de contrôle des prix (art. 333, 1^{er} al., CP).

En matière de prescription, il y a lieu de distinguer entre la prescription de l'action pénale et celle des jugements. Notre projet ne s'occupe que de la première, pour la raison que la seconde est suffisamment réglée par les dispositions du code pénal.

Dès que l'action pénale est prescrite, une condamnation est exclue. Le *délai de prescription* dépend du genre et de la gravité des peines prévues. Jusqu'au 31 décembre 1953, une infraction aux dispositions sur le contrôle des prix pouvait entraîner une peine d'emprisonnement. Aussi la poursuite pénale se prescrivait-elle par cinq ans (art. 70 CP). Si la prescription était interrompue, le délai de prescription pouvait être prolongé à sept ans et demi (art. 72, ch. 2, CP; prescription dite absolue).

Depuis le 1^{er} janvier 1954, les contraventions en matière de contrôle des prix ne sont menacées que de l'amende. Par conséquent, l'action pénale se prescrit par un an (art. 109 CP; prescription ordinaire). Lorsque la prescription ordinaire est interrompue, la prescription absolue est acquise au bout de deux ans (art. 72, ch. 2, combiné avec l'art. 109 CP).

Dans le domaine du contrôle des loyers, il existe des catégories de faits pour lesquels le délai de prescription ordinaire ou absolue est trop bref. Le délai de prescription absolue surtout est souvent trop court lorsque, en liaison avec une procédure pénale, une autorité chargée du contrôle des loyers doit s'occuper d'une requête visant à une hausse de loyer ou lorsqu'il s'agit d'une première fixation d'un loyer maximum. Ces cas se multiplieront sans doute à l'avenir si la possibilité d'autoriser des hausses dans des cas spéciaux est donnée conformément à notre projet (art. 3, 1^{er} al., lettre c).

Comme les autorités chargées du contrôle des loyers sont plus familiarisées avec la matière que les organes de la justice pénale, il serait désirable

que ces derniers ne soient saisis qu'après clôture de la procédure administrative. Aujourd'hui, cela n'est cependant pas possible, en raison du délai de prescription absolue de deux ans seulement. Ce délai est trop court pour que des affaires compliquées ressortissant au contrôle des loyers puissent être traitées successivement par les autorités administratives et par celles de la justice pénale. Aussi, le jugement pénal doit-il précéder la décision administrative. Obligés d'agir vite, les organes chargés de l'instruction et les tribunaux ne sont souvent pas en mesure d'établir et d'apprécier les faits à charge et à décharge avec tout le soin que commanderait une bonne administration de la justice pénale.

On voit ainsi que l'application des dispositions du code pénal sur la prescription des infractions en matière de contrôle des loyers peut souvent ne pas être satisfaisante. Aussi vous proposons-nous, pour la prescription des infractions au nouvel arrêté et à ses dispositions d'exécution, de réintroduire la réglementation en vigueur jusqu'au 31 décembre 1953. Le délai de la prescription ordinaire serait de cinq ans, celui de la prescription absolue de sept ans et demi. L'article 19 de notre projet, qui contient cette réglementation, est calqué sur les articles 70 et 72, chiffre 2, 2^e alinéa, du code pénal. Le 2^e alinéa de l'article 19 ne va pas de soi, puisque, en cas de contraventions — il s'agit de telles en l'occurrence — le délai absolu de prescription est de deux ans, c'est-à-dire le double du délai ordinaire. Cette disposition précise que le délai absolu n'est pas de dix ans (le double du délai ordinaire de cinq ans), ni de six ans (délai ordinaire plus 1 an), mais bien de sept ans et demi, conformément au régime applicable aux délits.

De sérieux motifs militeraient pour que la disposition proposée s'applique également aux infractions à l'arrêté fédéral du 10 juin 1953 dans les cas où la prescription ne sera pas encore intervenue le 1^{er} janvier 1957. Eu égard aux objections que l'on peut faire contre une aggravation rétroactive de dispositions pénales, nous renonçons cependant à présenter une proposition à ce sujet.

3. Le financement de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers

Aux termes de l'article 26 de la loi sur l'agriculture, combiné avec l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait, des taxes peuvent être perçues sur le lait et la crème de consommation ainsi que sur le beurre importé. Leur rendement doit servir à baisser les prix des produits laitiers indigènes et à encourager leur placement dans le pays et à l'étranger.

Cette affectation du rendement des taxes est une pièce maîtresse du mécanisme prévu par la loi sur l'agriculture pour assurer le placement du lait. Si le rendement des taxes sur le lait et la crème, et du droit de douane supplémentaire sur le beurre est affecté au financement de la caisse de compensation des prix du lait, le mécanisme créé par la loi sur l'agri-

culture peut être sérieusement troublé. Il pourrait en effet arriver qu'on ne puisse pas prendre les mesures indiquées à l'article 26 de cette loi et à l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait, comme ce serait le cas si la caisse n'absorbait pas certains fonds destinés aux fins précitées. La caisse de compensation devant être maintenue au-delà du 31 décembre 1956, il faudra remédier à cette situation pour la durée de son maintien. C'est à quoi tend l'article 20 de notre projet. Il prévoit une nouvelle recette pour les buts visés par l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait, mais seulement en tant que les mesures prises en vertu de cette disposition sont contrariées par le fait que des sommes sont distraites en faveur de la caisse de compensation. Comme tel, l'article 20 du projet d'arrêté ne concerne pas le contrôle des prix. Il ne représente qu'une mesure destinée à combler provisoirement la lacune créée dans les articles 26 de la loi sur l'agriculture et de l'arrêté sur le statut du lait, par des dispositions sur le contrôle des prix. Il s'ensuit que cet article 20 doit être fondé non pas sur l'additif constitutionnel, mais sur l'article 31 bis, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution qui est la base de la loi sur l'agriculture. La loi sur l'agriculture reposant sur le principe selon lequel les dépenses de la Confédération prévues au chapitre «dispositions de caractère économique» doivent être couvertes par les suppléments et taxes perçus selon cette loi, il convient d'indiquer à l'article 20 que les subsides fédéraux doivent être couverts par le rendement des suppléments de prix sur les matières fourragères, mais en tant seulement que les fins prescrites dans la législation sur l'agriculture peuvent être atteintes sans ce rendement. Les dépenses qui ne peuvent pas être compensées par les suppléments de prix sur les matières fourragères devront être couvertes au moyen des ressources générales de la Confédération.

Nous rappelons qu'en vertu de l'article 52 de l'arrêté sur le statut du lait, le droit de douane supplémentaire sur le beurre ne sera perçu qu'aussi longtemps que subsistera la caisse de compensation des prix du lait. Dans la suite, la taxe sur le beurre importé, prévue à l'article 29 de l'arrêté sur le statut du lait, augmentera d'autant; les recettes mentionnées aux articles 26 de la loi sur l'agriculture et de l'arrêté sur le statut du lait augmenteront en conséquence.

4. L'ajournement de termes de |déménagement

Lorsque l'arrêté du Conseil fédéral du 28 janvier 1944 concernant l'ajournement de termes de déménagement cessa de produire effet à fin 1952 par suite de l'abolition du régime des pouvoirs extraordinaires, de nouvelles dispositions durent être édictées à sa place. Elles firent l'objet d'un arrêté fédéral du 20 mars 1953, fondé sur l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 concernant le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit.

Comme la protection des locataires, l'arrêté fédéral tend à empêcher que des gens ne se trouvent sans logement. Un terme ordinaire de déménagement peut être prorogé. Sur requête motivée, un locataire peut obtenir de sa commune (autorisée par le gouvernement cantonal) une prolongation du terme auquel il devrait quitter son logement par suite d'une résiliation motivée ou de l'échéance du bail. Cette autorisation ne peut être accordée que dans des cas particuliers. La prolongation peut être accordée en une ou deux fois, mais au plus pour six mois en tout. L'ancien bail est prorogé pour cette durée. Les effets de la cessation du bail par suite de résiliation ou d'échéance sont ajournés en conséquence.

Par arrêté fédéral du 30 septembre 1954, la durée de validité de celui du 20 mars 1953 a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1956 c'est-à-dire pour la durée de l'additif constitutionnel (cf. message, FF 1954, II, 317; RO 1954, 1343). Les termes de déménagement peuvent être également prorogés au cours des années 1955 et 1956.

Dans son mémoire sur l'aménagement futur du contrôle des prix, le gouvernement zurichois signale le fait qu'aujourd'hui encore les villes de Zurich et Winterthour doivent régulièrement demander l'autorisation générale de différer les termes de déménagement. Il propose de régler cette question dans l'arrêté fédéral concernant le contrôle des prix. Cette combinaison des dispositions nous semble tout à fait raisonnable.

Dans ses messages des 20 février 1953 (FF 1953, I, 551) et 27 août 1954 (FF 1954, II, 317), le Conseil fédéral a reconnu que l'ajournement des termes de déménagement ne crée pas de nouveaux logements et porte une grave atteinte au droit ordinaire. Force est cependant de constater que si ces termes ne pouvaient être différés, il y aurait bien des localités où les locataires risqueraient d'être sans abri. Cette menace pèse surtout sur les locataires à revenu modeste et les familles nombreuses, étant donné que la pénurie de logements consiste presque uniquement en un manque d'appartements à loyers abordables pour ces preneurs. Si, faute d'abri, des familles entières doivent être séparées ou logées trop longtemps dans des habitations de fortune insuffisantes, des dangers d'ordre social et moral naîtront inévitablement. C'est pourquoi une nouvelle prolongation de la possibilité d'ajourner des termes de déménagement s'impose. Cette prolongation se justifie d'autant plus qu'il appartient aux gouvernements cantonaux de décider si des communes doivent être autorisées à prendre les décisions nécessaires, ainsi que cela a déjà été dit dans le message du 27 août 1954 (FF 1954, II, 322). Ce système permet de tenir compte de la diversité des conditions régnant d'une région à l'autre et des changements que nous vaudra encore l'avenir.

Le tableau suivant renseigne sur les autorisations d'ajournement accordées jusqu'ici à des communes:

Terme de déménagement	Nombre des communes									
	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1 ^{er} avril	38	48	31	24	20	19	15	12	9	6
1 ^{er} mai	17	9	18	13	7	15	17	9	5	5
1 ^{er} octobre	40	33	17	21	15	13	10	8	9	—
1 ^{er} novembre	14	14	10	14	7	9	10	8	4	—
Autres termes	27	30	24	27	20	10	9	8	7	1
Total	136	134	100	99	69	66	61	45	34	12

Pour ce qui est du manque d'abri, nous notons simplement qu'au 1^{er} avril 1956 le nombre des familles menacées d'être sans logement s'est élevé à environ 100 à Zurich, 150 à Bâle, 26 à Granges, 42 à Coire. Il était le 1^{er} mai 1956 de 44 à Saint-Gall, 30 à Bienne et 61 à La Chaux-de-Fonds.

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous recommandons d'adopter notre projet d'arrêté concernant l'application d'un contrôle des prix réduit.

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

Berne, le 8 mai 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Feldmann

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

instituant

les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'additif constitutionnel sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit;

vu les articles 31bis, 3^e alinéa, lettre b, et 64bis de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 8 mai 1956;

désirant que l'application des dispositions n'entraîne pas de fâcheuses répercussions d'ordre économique ou social,

arrête:

I. Les loyers et les fermages non agricoles

Article premier

Les loyers et fermages des immeubles et des biens meubles loués conjointement avec des immeubles sont contrôlés dans les limites des dispositions qui suivent.

Art. 2

¹ Sous réserve du 2^e alinéa, l'augmentation des loyers licites le 31 décembre 1956 ainsi que les loyers de choses louées pour la première fois après cette date restent soumis au régime de l'autorisation.

² Les choses louées qui ont été libérées jusqu'au 31 décembre 1956 demeurent affranchies du contrôle des loyers.

³ Les loyers des appartements dans les immeubles pour la construction desquels des subventions ont été allouées dès 1942 sont soumis à l'approbation des autorités qui ont accordé les subventions.

Art. 3

¹ L'autorité ne fixe les loyers maximums par voie d'autorisation individuelle:

- a. Que si le propriétaire augmente ses prestations, notamment en procédant à des travaux qui accroissent la valeur de l'immeuble, en accordant des avantages accessoires au locataire, en agrandissant la surface des locaux loués;
- b. Que si la chose immobilière est louée pour la première fois;
- c. Que si, dans un cas particulier, le loyer licite au 31 décembre 1956 est, par suite de circonstances spéciales, sensiblement inférieur aux loyers usuels pratiqués dans le quartier pour des immeubles de valeur semblable construits à la même époque.

² Si le propriétaire fournit des prestations supplémentaires, il sera autorisé à augmenter le loyer en proportion du coût de ces prestations.

³ Dans les cas des lettres b et c, de même si la chose immobilière a été agrandie, le loyer sera fixé par comparaison avec les loyers usuels pratiqués dans le quartier pour des immeubles de valeur semblable construits à la même époque.

Art. 4

¹ Le rétablissement de la liberté du marché du logement est le but à poursuivre. Pour atteindre ce but, le Conseil fédéral peut, en tenant compte de l'évolution du coût de la vie et des revenus, recourir aux mesures suivantes:

- a. Autoriser d'une manière générale des hausses de loyers;
- b. Exclure du contrôle certaines catégories de choses.

² Le Conseil fédéral tiendra compte également du nombre des appartements vacants quand il prendra des mesures prévues à la lettre b portant sur les logements.

Art. 5

¹ Les gouvernements cantonaux peuvent, en tenant compte de l'évolution du coût de la vie et des revenus, prendre les mesures suivantes, valables pour l'ensemble du territoire cantonal ou pour des communes déterminées:

- a. Supprimer le contrôle des loyers;
- b. Exclure du contrôle certaines catégories de choses.

² Quand la suppression ou l'exclusion portera sur des logements, l'article 4, 2^e alinéa, sera applicable.

Art. 6

¹ Les décisions des services cantonaux chargés du contrôle des loyers peuvent être déférées, en la forme écrite, par les bailleurs et les preneurs

intéressés dans les trente jours dès leur notification au service fédéral du contrôle des prix.

² Les décisions du service fédéral du contrôle des prix peuvent être déferées dans les trente jours à la commission fédérale de recours en matière de loyers. La décision de la commission est définitive.

³ Le recours peut être formé pour la violation du droit fédéral ou parce que la décision attaquée repose sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes.

⁴ Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires concernant l'organisation et la procédure de la commission fédérale des recours en matière de loyers. Les membres et les suppléants de la commission ne peuvent faire partie de l'administration fédérale.

II. La limitation du droit de résiliation

Art. 7

Le Conseil fédéral édictera des dispositions sur la limitation du droit de résiliation; les gouvernements cantonaux pourront les déclarer applicables à tout le territoire cantonal ou à des communes déterminées.

III. Les fermages agricoles

Art. 8

¹ Les fermages sont contrôlés pour

- a. Les parcelles de domaines, domaines entiers, alpages et pâturages donnés à ferme par des particuliers, corporations, communes, cantons ou par la Confédération, et qui servent à la production agricole;
- b. Les droits de pacage et d'estivage;
- c. Les biens immobiliers et les biens mobiliers accessoires de biens-fonds affermés.

² Les cantons peuvent laisser aux parties la liberté de fixer conventionnellement le fermage de petites parcelles de 25 ares au maximum. Ces mesures d'exception doivent être signalées au département fédéral de l'économie publique. Elles sont de nul effet lorsqu'elles se rapportent à l'affermage parcellaire de domaines entiers ou d'importantes parties de domaines.

Art. 9

Les fermages sont soumis au régime de l'autorisation:

- a. Lorsque les prix valables au 31 décembre 1956 doivent être augmentés;
- b. Lorsque les biens-fonds sont affermés pour la première fois après le 31 décembre 1956.

Art. 10

¹ Les bailleurs et les fermiers intéressés peuvent adresser un recours par écrit contre les décisions cantonales à la commission fédérale des fermages dans les trente jours dès leur notification. La décision de la commission est définitive.

² Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires concernant l'organisation et la procédure. Les membres et les suppléants de la commission ne peuvent faire partie de l'administration fédérale.

IV. Les prix des marchandises protégées

Art. 11

¹ Afin de parer à une évolution injustifiée des prix et des marges, le Conseil fédéral peut, en cas de nécessité, édicter des prescriptions sur les prix maximums ou les marges pour les marchandises destinées à la consommation intérieure, lorsque la libre formation des prix de ces marchandises est influencée par des mesures de protection et de soutien que prend la Confédération dans l'intérêt de l'économie nationale. Avant que soient édictées ces prescriptions, d'autres moyens devront, si possible, être employés en vue d'obtenir les prix normaux, mais ils ne devront pas porter atteinte à une protection appropriée des marchandises dont il s'agit.

² Les mesures de protection et de soutien au sens du 1^{er} alinéa sont notamment les suivantes: les restrictions à l'importation, les droits de douane supplémentaires ou autres taxes analogues combinés avec de telles restrictions, ainsi que l'obligation imposée aux importateurs de prendre en charge des produits indigènes.

³ Les milieux économiques intéressés seront consultés dans la mesure du possible avant que soient édictées les prescriptions sur les prix maximums ou les marges.

V. Les mesures de compensation des prix

Art. 12

¹ La caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers servira, autant que possible, à maintenir, dans l'intérêt du consommateur, le prix du lait à un niveau bas dans les régions de production insuffisante et dans les centres de consommation; elle pourra notamment assumer une partie des frais de ramassage, de transport et de distribution du lait de consommation.

² Les subsides pour réduire le prix du lait de consommation seront, autant que possible, diminués progressivement. Pour cela, l'autorité compétente prendra en considération l'évolution du coût de la vie et des revenus,

le prix de base fixé pour le lait, à la production, en vertu de l'article 4 de l'arrêté sur le statut du lait et les exigences d'un ravitaillement rationnel en lait de consommation.

³ Pendant la durée de validité du présent arrêté et en dérogation à l'article 26 de la loi sur l'agriculture, la caisse de compensation tirera, dans la mesure nécessaire, les ressources du produit des taxes sur le lait de consommation (redevance de crise) et la crème de consommation, ainsi que du produit du droit de douane supplémentaire sur le beurre. La caisse sera organisée de manière à se suffire si possible à elle-même.

⁴ L'augmentation des prix du lait de consommation et des marges s'y rapportant est soumise au régime de l'autorisation.

Art. 13

¹ La caisse de compensation des prix des œufs et de produits à base d'œufs et de produits à base d'œufs assure la prise en charge d'œufs indigènes par les importateurs.

² Afin de financer l'opération, une taxe, dont le Conseil fédéral fixera le montant, sera perçue lors de l'octroi du permis d'importation, sur les œufs (n° 86 du tarif douanier) et sur les produits à base d'œufs (n° ex 100 a du tarif douanier: œufs conservés, œufs congelés, poudre d'œufs, etc.).

³ Le Conseil fédéral fixera les prix applicables à la production et à la prise en charge, qui seront déterminants pour la compensation.

Art. 14

Les prestations et subsides indûment perçus seront restitués indépendamment des dispositions pénales applicables.

VI. Dispositions générales

Art. 15

¹ Les cantons et les groupements intéressés de l'économie privée peuvent être appelés à prêter leur concours à l'exécution du présent arrêté.

² Toute personne est tenue de renseigner les offices chargés d'appliquer le présent arrêté sur les éléments qui déterminent la formation des loyers, des fermages et des prix des marchandises visées par le dit arrêté et, s'il le faut, de produire les pièces justificatives. Le secret professionnel dans le sens de l'article 77 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale est réservé.

³ Toutes les personnes chargées de l'exécution du présent arrêté sont tenues au secret de fonction entendu dans le sens de l'article 320 du code pénal.

Art. 16

¹ Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution.

² Il désignera une commission, composée de représentants des divers groupements économiques du pays et des consommateurs, qui sera consultée sur les questions relatives aux prix.

³ Il peut déléguer certaines attributions dans le domaine des prix des marchandises au département de l'économie publique ou au service fédéral du contrôle des prix.

⁴ Il rendra compte, dans son rapport de gestion à l'Assemblée fédérale, des dispositions qu'il aura édictées en application du présent arrêté.

VII. Dispositions pénales

Art. 17

¹ Celui qui contrevient intentionnellement ou par négligence aux dispositions du présent arrêté ou à ses prescriptions d'exécution sera puni de l'amende.

² La poursuite pénale fondée sur les dispositions spéciales du code pénal est dans tous les cas réservée.

³ Le juge peut ordonner l'inscription de l'amende au casier judiciaire lorsque la gravité de l'infraction le justifie.

⁴ La poursuite pénale et le jugement incombent aux cantons.

⁵ Les jugements, prononcés administratifs ayant un caractère pénal et ordonnances de non-lieu doivent être communiqués immédiatement, en expédition complète, au ministère public de la Confédération, à l'intention du Conseil fédéral.

Art. 18

¹ Lorsqu'une infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, ou d'une entreprise individuelle, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou qui auraient dû agir en leur nom.

² La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent solidairement du paiement de l'amende et des frais.

³ La responsabilité des collectivités et des établissements de droit public est réglée d'une manière analogue si des contraventions ont été commises dans leur gestion ou leur administration.

Art. 19

¹ L'action pénale se prescrit par cinq ans.

² A chaque interruption, un nouveau délai de prescription commence à courir. Néanmoins, l'action pénale est en tout cas prescrite lorsque le délai ordinaire est dépassé de moitié.

VIII. Dispositions finales

Art. 20

En tant que les mesures prévues à l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture subiront une restriction du fait que le rendement des taxes perçues sur le lait et la crème de consommation ainsi que du droit supplémentaire sur les importations de beurre est affecté à la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers, l'application de ces mesures sera l'objet de subsides annuels ne dépassant pas le dit rendement. Ces prestations seront couvertes par le rendement des suppléments de prix perçus sur les matières fourragères en tant que les fins prescrites dans la loi sur l'agriculture peuvent être atteintes sans ce rendement. Si ce rendement ne suffit pas, les subsides seront prélevés sur les ressources générales de la Confédération.

Art. 21

La durée de validité de l'arrêté fédéral du 20 mars 1953 concernant l'ajournement de termes de déménagement est prolongée jusqu'au 31 décembre 1960.

Art. 22

¹ Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux.

² Le présent arrêté aura effet du 1^{er} janvier 1957 au 31 décembre 1960.

³ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

11089

Extrait des délibérations du Conseil fédéral

(Du 28 avril 1956)

Le Conseil fédéral a alloué au canton du Valais une subvention pour irrigation de vignobles dans les communes d'Ardon, Vétroz et Conthey ainsi que pour l'alimentation en eau potable de la commune de Conthey.

(Du 2 mai 1956)

Des subventions ont été allouées aux cantons suivants:

1. Grisons: Pour la réfection des digues du Rhin, communes de Fläsch et d'Untervaz et pour la correction de la Susasca, commune de Susch.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'application du contrôle des prix (Du 8 mai 1956)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7087
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.05.1956
Date	
Data	
Seite	1044-1089
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 257

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.