Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 38 (1966)

Heft: 8

Artikel: L'encouragement à la construction de logements : sous les aspects de la technique, de l'économie d'entreprise, de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du droit et du financement

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126055

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

L'encouragement à la construction de logements

sous les aspects de la technique, de l'économie d'entreprise, de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du droit et du financement.

Conférence nationale concernant la construction de logements.
Rapport des groupes d'experts I-V. Mars 1966.

(Suite et fin)

Cinquième partie: Questions juridiques

1. Situation de départ et principes généraux

Tous les efforts visant à mettre l'application du droit et la législation au service de mesures efficaces à court terme, en vue d'améliorer la productivité et de rationaliser la construction de logements, doivent tabler sur la diversité des prescriptions matérielles et formelles du droit public des constructions, diversité que l'on ne peut embrasser d'un seul coup d'œil sans une étude très poussée. La compétence d'édicter et d'appliquer le droit se répartit, en raison de la structure fédéraliste de notre pays, entre les communes, les cantons et la Confédération, avec prépondérance du droit cantonal et communal. Cela entraîne des différences considérables entre cantons. Alors que certains cantons ont, en matière de construction, des lois relativement complètes, d'autres se contentent de quelques prescriptions, insérées le plus souvent dans la loi d'introduction du Code civil suisse, et s'en remettent pour le surplus à la réglementation communale[1]. Cette remarque vaut aussi bien pour le droit matériel que pour le droit formel des constructions. Dans la plupart des cantons, ce sont les communes qui accordent les permis, tandis que dans quelques autres cantons, c'est l'autorité cantonale qui les délivre, de façon générale ou dans les cas spéciaux seulement, comme les dérogations pour les maisons élevées [2].

Les attributions de la Confédération se limitent à quelques domaines particuliers; en matière de construction de logements, il faut signaler la législation sur les installations électriques intérieures, sur l'assurance en cas d'accident avec les nombreuses prescriptions destinées à prévenir les accidents dans les travaux du bâtiment, sur la protection civile et la protection des eaux contre la pollution, dont les exigences sont relativement coûteuses pour la construction. Mentionnons également la législation sur la circulation routière, dans la mesure où ses prescriptions sur les transports par route influencent le coût de la construction [3].

Les prescriptions matérielles du droit public des constructions sont d'ailleurs en petite partie seulement des lois au sens formel. Aussi bien en droit fédéral qu'en droit cantonal les dispositions qui régissent la matière sont surtout l'objet d'ordonnances et de prescriptions générales de départements, services divers et organismes privés ou semi-publics investis de certaines attributions officielles. En outre, les services industriels publics édictent également des règles générales applicables dans leurs réseaux de distribution [4].

En raison de cette dispersion des compétences en matière de législation et d'application du droit, il faut demander, comme première mesure à court terme, que toutes les autorités, à tous les échelons, examinent s'il est possible, dans leur domaine respectif, de modifier le droit en vigueur ou la façon de l'appliquer, en vue d'améliorer les conditions économiques de la rationalisation de la construction. Il est possible qu'une mesure favorable du point de vue économique constitue également une amélioration à d'autres points de vue, par exemple au point de vue juridique dans la mesure où la suppression des restrictions favorise aussi bien la liberté du commerce et de l'industrie que la liberté de bâtir. Il se peut aussi qu'une amélioration du point de vue économique n'entraîne aucun inconvénient dans d'autres domaines, ou tout au plus des inconvénients supportables. Dans les deux cas, il faut demander que les démarches nécessaires soient entreprises afin d'apporter une amélioration sur le plan économique.

Suivant leur nature, certaines des mesures proposées sont réalisables à court terme. Une modification de la pratique dans le sens d'un allégement de prescriptions de sécurité trop sévères est réalisable immédiatement. De même on peut, en y mettant de la bonne volonté, réaliser rapidement la modification de prescriptions générales établies par les services industriels, ou de règlements de sécurité et de police des constructions édictées pour des départements ou offices divers. La modification d'ordonnance ne demande pas non plus, du point de vue juridique, un temps considérable. Mais dans tous les cas où il s'agit de modifier le droit ou la pratique, il faut avoir une idée claire de tous les problèmes techniques et économiques qui sont à la base de la réglementation. C'est là la condition essentielle dont dépend la réalisation de mesures à court terme. En revanche, la modification de lois doit être rangée dans les mesures à long terme, en raison de la procédure à suivre.

Mais même là où la modification du droit en vigueur ou de la pratique peut être entreprise assez rapidement, en raison de la bonne volonté qu'on y met, les mesures proposées ici ne sont guère de nature à accroître de façon générale la productivité et la rationalisation de la construction de logements. Elles ont simplement pour effet d'écarter certaines entraves; leurs conséquences éco-

nomiques, considérées en elles-mêmes, sont souvent minimes et ne peuvent être évaluées de façon générale, parce que leur succès dépend aussi de la nature et de l'importance des projets de construction. Cette constatation ne doit cependant pas nous dispenser des efforts à faire pour éliminer, par une revision du droit ou une modification de la pratique, toutes les entraves juridiques injustifiées. La somme de nombreuses améliorations modestes peut elle-même conduire à une réduction non négligeable des coûts de construction et à une amélioration de la productivité.

Dans les secteurs particuliers du droit public des constructions, les remarques générales ci-dessous peuvent se concrétiser, à titre d'exemple, de la manière suivante:

2. Entraves dans le domaine de l'aménagement, du remembrement foncier et de l'équipement

2.1. Généralités

On doit, dans ce domaine, tenir compte des considérations des parties 3 et 4. Les postulats suivants lui paraissent notamment essentiels:

a) La condition indispensable pour permettre au marché du logement de remplir sa fonction est de mettre de l'ordre dans le marché des terrains à bâtir. Pour cela, il faut d'abord admettre le principe que la construction doit se faire selon un plan d'aménagement: il faut déterminer le périmètre des constructions et le répartir, en fonction du développement économique, en des zones différentes quant au mode et à l'intensité de l'utilisation. Pour établir ce plan, on tiendra compte nécessairement des intérêts régionaux, afin que l'utilisation du sol et le développement de l'habitat répondent aux exigences actuelles de l'aménagement du territoire et de la construction de logements.

b) Pour permettre l'amélioration de la productivité et de la rationalisation de la construction de logements, il faut favoriser autant que possible les grands ensembles. Sous cet angle également, la notion traditionnelle du territoire communal se révèle trop étroite.

c) Comme importante condition préalable, il faut signaler en outre le remaniement parcellaire et l'équipement des plus grandes surfaces possibles.

Si l'on n'arrive pas à créer un marché équilibré des terrains à bâtir et des logements, tous les efforts en vue de réduire les coûts de construction risquent d'être rendus vains par l'augmentation du prix des terrains et des loyers, ce qui doit être évité à tout prix.

2.2. Mesures propres à assurer un développement ordonné à longue vue de la construction

2.2.1. Sur le plan fédéral

Vu la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons, la réalisation de ces postulats dépend du droit cantonal. Seule une nouvelle compétence permettrait à la Confédération d'assurer une utilisation rationnelle du sol national et un développement harmonieux de l'habitat. Le groupe III affirme qu'il existe un rapport direct entre le rétablissement d'un marché équilibré des terrains à bâtir et la création d'une offre suffisante de logements. Pour cette raison, mais aussi en considération de la part de responsabilité que porte la Confédération dans la création de logements à loyer modéré, il se justifie de lui donner la compétence de prendre, en collaboration avec les cantons, les mesures nécessaires au développement rationnel de l'habitat, tout en sauvegardant le principe de la garantie constitutionnelle de la propriété [5].

2.2.2. Sur le plan cantonal, en particulier dans les cantons de Vaud, Zurich et Soleure

Tant que la Confédération n'a pas cette compétence, il faut examiner dans quelle mesure le droit de chacun des cantons permet la réalisation des postulats énumérés ci-dessus.

Plusieurs cantons ont revisé, ces dernières années, leur législation en la matière en vue *d'assurer un développement ordonné de la construction* et de tenir compte des impératifs de la planification régionale. Il y a lieu de mentionner spécialement à ce sujet la loi vaudoise du 26 février 1964 qui a complété la loi sur la police des constructions du 5 février 1941 [6]. En vertu de cette loi, dont le titre a été modifié en «Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire», un plan de zone à établir par chaque commune doit permettre de combattre de façon efficace la construction en ordre dispersé et d'assurer un développement harmonieux de l'habitat [7]. Les communes doivent déterminer l'ampleur des zones de façon qu'elles puissent répondre aux besoins de la construction pour les

dix prochaines années. Les communes dont le plan de zones ne répond pas à ces exigences ont l'obligation de l'adapter dans le délai de trois ans [8]. En dehors du périmètre des constructions, seuls peuvent être construits les bâtiments servant à l'agriculture ou répondant à un intérêt public. D'autres constructions n'y sont autorisées qu'à des conditions extrêmement restrictives [9]. Dans les communes pour lesquelles aucun plan communal ni cantonal n'est en vigueur, la loi partage elle-même le territoire communal en zone à bâtir d'une part (périmètre de la localité), et territoire sans affectation spéciale, d'autre part. La zone à bâtir englobe les constructions actuelles et un rayon de 50 mètres autour des localités; en cas de doute, la municipalité décide si une parcelle est située dans la zone à bâtir ou en dehors [10].

Autre exemple de dispositions destinées à favoriser le développement harmonieux de la construction et à permettre *l'aménagement régional*: les modifications apportées le 24 mai 1959 à la loi zurichoise concernant les constructions dans les localités à caractère urbain. Selon les nouvelles dispositions, le Conseil d'Etat peut, après avoir pris contact avec les autorités communales intéressées, établir un plan d'ensemble englobant le territoire de plusieurs communes et valable comme plan directeur pour la planification locale. Ce plan d'ensemble doit notamment contenir les principales voies de communications, les lignes générales des adductions d'eau et des voies d'évacuation, les zones d'habitation et les zones industrielles, les terrains destinés à recevoir des installations d'intérêt public avec les espaces libres nécessaires, les terrains à laisser libres de toute construction (utilisables principalement à des fins agricoles), de même que les forêts [11].

Comme la réglementation communale des constructions est soumise à la ratification du Conseil d'Etat et que presque toutes les communes sont aujourd'hui soumises à la loi, en totalité ou en partie, la réalisation de plans régionaux est quasiment assurée. Dans leur réglementation des constructions, les communes peuvent frapper d'une interdiction durable de bâtir des terrains déterminés, en particulier des zones pour la protection de sites urbains, de sites naturels et de beaux points de vue, pour la séparation des quartiers et des localités, ainsi que pour le maintien de surfaces libres dans les quartiers d'habitation, sous réserve, il est vrai, de l'obligation d'indemniser dans la mesure où l'interdiction de bâtir équivaut en fait à une expropriation. Les communes peuvent d'autre part ne pas inclure dans une zone à bâtir ou une zone d'interdiction de bâtir, les terrains utilisés encore de façon prépondérante à des fins agricoles et sylvicoles [12]. Sur ces terrains, la construction de bâtiments qui ne sont pas en rapport avec l'agriculture ou la sylviculture, ou avec l'extension normale d'une entreprise artisanale existante, ne peut être autorisée que:

a) s'il n'en résulte aucune dépense pour la collectivité;
b) si aucun inconvénient n'est à craindre pour l'exploitation agricole ou sylvicole des terrains environnants;
c) si la procédure du plan de quartier a été réalisée et le plan de quartier approuvé par le Conseil d'Etat;
d) si aucun inconvénient n'est à craindre pour le développement ultérieur de la localité.

La réglementation communale peut prévoir que dans la mesure où de telles constructions ne servent pas à l'agriculture, à la sylviculture ou à une entreprise artisanale existante, elles ne pourront pas être reliées à un réseau public d'alimentation en eau ou d'évacuation des égouts.

Comme exemple d'une législation récente destinée à rendre possible la réalisation de plans régionaux, il faut mentionner la modification apportée à la loi soleuroise sur les constructions par la loi du 24 mai 1964. Cette loi permet au Conseil d'Etat d'obliger les communes, dans la mesure où l'intérêt public commande une planification qui englobe le territoire de plusieurs communes, à faire ensemble un plan général d'aménagement auquel devront se conformer les plans locaux. Les communes intéressées doivent se constituer en corporation de droit public. Le Conseil d'Etat édicte au besoin les statuts de cette association ainsi que les autres dispositions d'exécution nécessaires [13,14].

Pour obtenir le plus d'unité possible dans les règlements communaux d'un même canton, on peut recommander la mise sur pied d'un règlement type. Dans les cantons où les communes n'ont pas l'obligation d'établir un règlement, il est recommandé d'édicter un règlement cantonal applicable dans toute commune qui n'aura pas établi son propre règlement; c'est un tel règlement qu'a édicté, par exemple, le Conseil d'Etat soleurois par décision du 28 octobre 1959 [15].

Dans la mesure où des travaux législatifs sont en préparation dans un canton, il est recommandé d'en accélérer le cours en vue de créer une base légale claire et nette pour une planification régionale et locale efficace. Là où la

législation cantonale est insuffisante, la revision devrait en être entreprise sans retard. Il faut consacrer la plus grande attention non seulement à la réglementation du plan des zones, mais également à son extension, pour tenir compte du développement des constructions et de l'expansion économique. Pour assurer une offre suffisante de terrains à bâtir, il est de toute importance d'agrandir à temps les zones de constructions et d'adapter le degré d'utilisation du sol au développement organique de la construction.

Il y a lieu de rappeler que, même là où la base légale pour un aménagement régional fait défaut, la *collaboration entre les communes d'une région* est toujours possible. On en veut comme exemple les quelque quinze groupes d'aménagement régionaux qui, depuis 1947, se sont constitués librement en Argovie, par volonté concordante des communes, en corporations de droit public ou en associations, qui ont préparé, en partie avec succès, des plans régionaux qui ont influencé les plans locaux mis en vigueur dans les communes intéressées [16].

2.2.3. Spécialement pour la construction de logements à caractère social

Pour sauvegarder le développement harmonieux de l'habitat, il faut – on l'a déjà dit – dépasser les frontières d'une seule commune; on insistera dès lors, en matière de construction de logements à caractère social, sur le fait que dans les communes financièrement fortes le terrain à bâtir est souvent rare et cher, de sorte que des logements à loyer modéré ne peuvent, dans de telles communes, être construits qu'en nombre insuffisant. C'est pourquoi la construction de logements avec l'aide financière des pouvoirs publics doit souvent se faire dans les communes voisines à finances modestes. Pour cette raison, les dispositions cantonales d'exécution de la législation fédérale pour la construction locative ne devraient pas obliger la commune sur laquelle se construisent des logements subventionnés à verser elle-même un subside, comme c'est partiellement le cas dans les dispositions d'exécution de la précédente législation fédérale. Il est bien plutôt indiqué de prévoir une réglementation aussi souple que possible, en ce sens qu'un éventuel subside communal serait mis à la charge de plusieurs communes, ou d'une commune voisine financièrement forte, ou même pris en charge en totalité par le canton [17]. Une réglementation dans ce sens devrait être doublée d'une prescription qui attribuerait au canton – et non à la commune – le pouvoir de statuer définitivement sur les demandes de subventions. Les cantons doivent sans doute tenir compte également des intérêts des communes, en particulier des difficultés financières et pratiques qu'entraînent pour elles une modification de structure et la construction des équipements nécessaires. La question soulevée relève il est vrai du problème plus vaste d'une péréquation financière; le groupe V l'a également abordée [18]. Il importe cependant d'y apporter toute l'attention voulue en mettant sur pied la législation cantonale d'application de la loi fédérale, afin d'assurer le maximum de succès à la campagne fédérale pour la construction de logements. Comme la législation cantonale d'application doit être édictée durant les prochains mois – à moins qu'elle ne l'ait déjà été – il s'agit là de mesures à court terme et d'une efficacité immédiate pour la construction de logements à caractère social, contrairement aux travaux législatifs ordinaires qui sont des mesures à long terme.

2.3. Développement de la réglementation du remaniement parcellaire et de l'équipement

Ce que l'on appelle le remembrement foncier a pour but de réorganiser le parcellement pour permettre une construction ordonnée et conforme au plan d'aménagement. Le remembrement foncier, du moins en ce qui concerne les terrains à bâtir, relève du droit cantonal; il est connu depuis longtemps sous forme de rectification de limites et de remaniement parcellaire. Ces deux procédures revêtent une importance considérable pour le développement rationnel de la construction. Dans les zones de constructions contiguës, par exemple, la procédure de rectification de limites permet de tracer des limites perpendiculaires à la ligne de construction, ce qui est essentiel pour une implantation judicieuse des bâtiments. La procédure de remaniement parcellaire permet, sur un terrain plus vaste, une redistribution rationnelle des parcelles. Suivant la façon dont la procédure est organisée, il est possible d'en détacher le terrain nécessaire à l'équipement [19].

Le droit cantonal en la matière présente il est vrai de très grandes différences, en particulier dans l'organisation de la procédure. On critique avec raison la lenteur de la procédure zurichoise du plan de quartier. Dans d'autres cantons on a dû reconnaître que les dispositions légales en la matière n'étaient guère applicables dans la pratique [20]. En revanche, on a fait de bonnes expériences,

par exemple, avec la réglementation de Bâle-Ville, qui présente pourtant bien des défauts, mais qui permet de mener à bien le remaniement parcellaire d'assez vastes terrains dans un délai d'un à trois ans [21].

Des différences existent également en ce qui concerne la participation des propriétaires. Tandis que certains cantons exigent, pour l'exécution d'un remaniement parcellaire, l'accord de la majorité des propriétaires représentant en même temps plus de la moitié de la surface des terrains, d'autres cantons permettent à l'autorité d'exécuter un remaniement, au besoin de sa propre initiative et indépendamment de l'accord des propriétaires [22].

En raison de l'intérêt que présente une utilisation ordonnée et économique du sol, il faut saluer cette possibilité supplémentaire de remaniement, qui d'ailleurs est aussi dans l'intérêt des propriétaires eux-mêmes: c'est en effet de cette façon seulement que chaque propriétaire est assuré, dans la mesure où il possède suffisamment de terrain, de recevoir une parcelle à bâtir de forme convenable. Une revision du droit en la matière s'impose d'autre part à la suite de l'introduction de la propriété par étage. Dans la mesure où un droit moderne de remaniement parcellaire doit être mis au service de la construction de grands ensembles, il se révèle très précieux d'avoir la possibilité d'octroyer un droit de propriété sur un étage à un propriétaire qui n'a pas suffisamment de terrain pour former une parcelle à bâtir et qui accepte un tel mode de faire.

La réglementation de l'équipement des terrains à bâtir relève également du droit cantonal et du droit communal. Elle présente de grandes différences d'un canton à l'autre, notamment en ce qui concerne la contribution des propriétaires aux frais d'équipement. En vue d'accélérer l'équipement des terrains à bâtir, il a été proposé de déclarer immédiatement exigibles les contributions des propriétaires aux frais d'équipement. Une réglementation dans ce sens n'est pas seulement dans l'intérêt des communes en leur procurant les moyens nécessaires à la réalisation de l'équipement; on en attend bien plus une accélération de la construction sur les terrains équipés, en raison de la charge que les contributions font peser sur les épaules des propriétaires. [23]

La revision des prescriptions cantonales et communales en matière de remembrement foncier et d'équipement des terrains à bâtir compte cependant parmi les travaux législatifs à long terme; aussi n'y a-t-il pas lieu, dans le cadre de ce rapport, d'en traiter plus en détail. Selon l'état de la législation cantonale, la revision de ces prescriptions apparaît urgente, notamment en ce qui concerne la procédure. Si l'on veut, comme on l'a déjà dit au début de ce chapitre, créer un marché équilibré des terrains à bâtir et favoriser la construction de logements, il faut que le remaniement parcellaire et l'équipement des terrains à bâtir puissent se réaliser rapidement.

2.4. Conclusions

Si l'on reprend les considérations de principe émises au début de ce rapport et que l'on se demande s'il est possible d'obtenir une amélioration économique par la revision des prescriptions cantonales sur les divers points énumérés (planification régionale, développement harmonieux de la construction, réalisation de grands ensembles, mise à disposition de terrains à bâtir par le remembrement foncier et l'équipement), on doit répondre sans hésiter par l'affirmative. Mais une revision des prescriptions en vigueur apparaît aussi avantageuse à d'autres points de vue, ou du moins ne semble-t-elle pas présenter d'inconvénients. La même remarque vaut pour la recommandation faite à propos de la mise sur pied des dispositions cantonales d'application de la loi fédérale sur la construction de logements, si l'on veut que ces dispositions contribuent au succès de la campagne pour la construction de logements et à la création d'un marché de logements équilibré.

3. Entraves dans l'exécution de la construction

Les conclusions de la deuxième partie donnent le point de départ, en particulier les besoins minimums auxquels un logement doit répondre, ainsi que les exigences de la normalisation.

3.1. Généralités

Pour l'exécution de la construction, entrent en ligne de compte tout d'abord les prescriptions légales à caractère technique. Ces prescriptions réglementent, dans l'intérêt de la sécurité et de l'hygiène, aussi bien l'exécution des travaux que la réalisation des logements eux-mêmes. Comme prescriptions de police, elles doivent se tenir dans les limites générales de la réglementation de police: elles doivent en particulier se justifier par un inté-

rêt public et ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé.
L'exécution de la construction est ensuite régie, dans une mesure sans cesse croissante, par des normes à caractère urbanistique au sens large du terme, en particulier par des normes de politique de l'habitat et des normes touchant à l'esthétique et à l'architecture. Ces normes doivent, elles aussi, se justifier par un intérêt public et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. En raison du caractère de gravité des mesures en question, il faut de plus qu'elles reposent sur une base légale claire et nette.
Il faut qualifier d'inadmissibles en principe les entraves à la liberté de construire qui conduisent à une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, sans pouvoir s'appuyer sur des raisons de police ou, éventuellement, sur un monopole de droit ou de fait des pouvoirs publics.

3.2. Prescriptions techniques visant à la sécurité et à l'hygiène

3.2.1. Situation, défauts et possibilités d'amélioration

Ces prescriptions présentent une extraordinaire diversité en raison de la répartition des compétences législatives dont nous avons déjà parlé. Les experts dans le domaine de la construction du groupe III ont en particulier attiré l'attention sur les lacunes suivantes, tirées de leur expérience:

a) Des lois, des règlements et des instructions qui primitivement avaient toute leur raison d'être, peuvent aujourd'hui – en raison des données techniques et économiques – être complètement dépassés et constituer une entrave inutile.

b) Il se peut que des lois et règlements, tout à fait judicieux en soi, rendent pratiquement impossible le développement industriel de la construction, en raison de certaines différences de détail entre les diverses prescriptions cantonales et communales en la matière.

c) Il arrive que certains règlements et prescriptions soient judicieux, mais que, combinés avec d'autres prescriptions, ils aient des conséquences absurdes.

d) Il est possible qu'à l'avenir encore on édicte des lois et des règlements allant à l'encontre du but recherché.

Comme exemples concrets, les experts ont cité les points suivants qui ne sont que des indications incomplètes mais qui peuvent servir de recommandation en vue d'une étude plus complète et plus détaillée:

a) Défaut d'unité

Les prescriptions légales et réglementaires fixant les dimensions varient énormément d'un endroit à l'autre et constituent un très sérieux obstacle à l'industrialisation de la construction.

Exemples:
- Hauteur des pièces (il vaudrait mieux dire: hauteur d'étage) [24];
- Largeur des escaliers;
- Portes d'entrée;
- Surface des pièces;
- Dimension des fenêtres;
- Epaisseur des murs.

b) Prescriptions d'hygiène

Dans la plupart des lois et règlements, on ne tient aucun compte des possibilités d'une distribution moderne des appartements. On ne prend pas non plus en considération le fait que souvent les constructions en matériaux traditionnels ont fait place à des constructions de structure nouvelle, qui présentent des conditions toutes différentes quant à la protection contre le bruit et le froid.

Exemples:
- Prescriptions d'aération pour les locaux sanitaires;
- Prescriptions d'aération et d'éclairage pour les cuisines;
- Prescriptions pour une isolation thermique minimale, qui sont souvent insuffisantes, ce qui peut provoquer des frais d'exploitation élevés;
- Nécessité et obligation d'établir des installations pour évacuer les ordures;
- Des prescriptions concernant l'isolation phonique manquent presque partout.

c) Prescriptions concernant les installations

D'une façon générale les dispositions d'exécution pour les installations intérieures de tout genre, prévues par les prescriptions cantonales et communales, et en outre par des règlements divers des services industriels, manquent totalement d'unité et sont même en partie contradictoires.

Exemples:
- Prescriptions pour les installations sanitaires (sur l'admissibilité de différents matériaux, accessoires et appareils);

- Canalisations intérieures, manière de les construire, matériaux (nécessité de construire des ventilations secondaires);
- Installations électriques, prescriptions sur le choix des pièces d'équipement et appareils à utiliser;
- Installations pour le gaz;
- Admission uniforme pour l'ensemble de la Suisse d'éléments de construction complexes comprenant des installations de tout genre;
- Réseaux de distribution irrationnels, conditionnés par des prescriptions de raccordement répondant à des préoccupations purement fiscales.

d) Prescriptions de sécurité

Le manque d'unité de vue est manifeste au sujet de la sévérité plus ou moins grande à donner aux prescriptions de sécurité qui relèvent de la police du feu. En outre, un très grand nombre de dispositions légales et réglementaires ne tiennent aucun compte des nouveaux matériaux.

Exemples:

- Les prescriptions sur la disposition des escaliers, ascenseurs et dégagements dans les bâtiments élevés diffèrent de façon extraordinaire d'un canton à l'autre, quand encore elles existent;
- Superposition des prescriptions de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et des ordres des autorités de surveillance cantonales et communales;
- Manque de clarté dans la notion de la «maison de bois» et de son application aux nouvelles constructions légères;
- Manque d'unité dans les prescriptions relatives aux dimensions des cheminées.

Dans la mesure où l'énumération de ces obstacles conduit à une revision générale des lois, règlements et instructions en la matière, il s'agit principalement de travaux à long terme, qui nécessitent tout d'abord une étude consciencieuse de tout le problème sous l'angle de la technique, de l'hygiène et de la sociologie. On peut simplement ici exprimer le vœu de voir favoriser cette étude en y consacrant les moyens financiers nécessaires dans le cadre des crédits prévus pour la recherche en matière de construction.

Au point de vue juridique, on peut également donner en cette matière quelques indications de base qui rendront possibles, suivant l'état de la réglementation en vigueur, des améliorations à court terme.

3.2.2. Application raisonnable de clauses d'exception en vue d'écarter des entraves injustifiées

Très souvent, lois cantonales et règlements communaux se contentent de prescriptions générales; parfois, ils entrent dans plus de détails. Dans les deux cas cependant, la possibilité d'octroyer des *dérogations* est prévue, pour tenir compte des circonstances spéciales d'un cas d'espèce ou pour éviter les rigueurs injustifiées que pourrait provoquer l'application des prescriptions en vigueur. De telles clauses d'exception, de même que certaines délégations spéciales de compétence, permettent parfois expressément de tenir compte de nouveaux matériaux [25]. Une large utilisation des clauses d'exception rend parfois possible la suppression des inconvénients provoqués par la diversité des législations cantonales et par leurs défauts. Comme mesure efficace à court terme pour favoriser la rationalisation de la construction, il faut demander que les organes compétents utilisent pleinement les possibilités que leur donne le droit en vigueur pour atténuer les dispositions trop rigides et dépassées. On peut ainsi obtenir une amélioration sur le plan économique sans entraîner d'aggravation ou de désavantages insupportables sur d'autres plans. Du point de vue de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi, il faut se garder, il est vrai, d'une extension injustifiée de la pratique des dérogations. Le danger qui en résulte est cependant plus grand dans le domaine des normes urbanistiques et architecturales que dans celui des prescriptions de technique de construction. Bien plus, une atténuation des prescriptions techniques trop rigides ou dépassées est conforme au principe de la proportionnalité, c'est-à-dire au principe selon lequel toute limitation de police ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. De même une application raisonnable des prescriptions techniques contenues dans les ordonnances et règlements des autorités inférieures est conforme à l'esprit et au but des règles légales fondamentales. Mais dès qu'une exception devient la règle, il faut envisager de modifier les prescriptions en question.

3.2.3. Mesures légales en vue de faciliter l'unification des prescriptions techniques

Du point de vue de la technique législative il faut, conformément à la pratique suisse qui a fait ses preuves, veiller à une formulation aussi générale que possible des prescriptions légales et réserver les prescriptions techniques aux ordonnances d'exécution, qui peuvent être modifiées

plus facilement et plus rapidement. D'une façon générale, cette manière de faire est déjà de règle actuellement. Les perspectives d'unification des prescriptions techniques sont d'autant plus grandes qu'on aura mieux étudié les exigences de la technique et de l'hygiène en cette matière. S'il existe, en un domaine déterminé, des normes éprouvées établies par des associations professionnelles – par exemple SIA – il y a lieu d'examiner si l'autorité compétente ne pourrait pas, par une décision formelle, les déclarer applicables sur le plan cantonal. C'est ce qu'a fait, par exemple, le canton de Bâle-Ville dans son ordonnance sur les ascenseurs et sur la statique [26]. Il est également prévu, dans une nouvelle ordonnance, d'autoriser la police des constructions à déclarer applicables plusieurs normes de la SIA relatives à la construction et l'exécution des travaux de maçonnerie [27].

Sur la base des délégations de compétence du droit cantonal, éventuellement sur la base des compétences de police des gouvernements cantonaux – ou même des conseils municipaux – il doit être possible de faire de même dans d'autres cantons, et dans des délais relativement courts, ce qui permettrait également une amélioration sur le plan économique. La législation fédérale contient aussi l'une ou l'autre possibilité de déclarer applicables certaines normes éprouvées établies par des associations professionnelles. Pour arriver à la plus grande unification possible des prescriptions techniques impératives, on peut recommander à la Confédération d'inviter les cantons à charger un organe – par exemple la Conférence des directeurs des travaux publics – d'étudier quelles sont les normes qui pourraient être recommandées à titre de droit cantonal applicable. La conférence devrait aussi examiner l'éventualité d'un concordat intercantonal [27a]. Au surplus, on devrait aussi, dans la préparation des normes techniques, en particulier lorsqu'elles doivent acquérir force obligatoire, s'assurer qu'elles ont toute la souplesse voulue; de même une réglementation ne se justifie que dans la mesure où elle est nécessaire.

3.2.4. Revision des prescriptions relatives aux transports

Dans le domaine des transports, les poids maximums admis pour les différents types de camions et de remorques sont fixés à l'article 9 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et à l'article 67, alinéa 1, de l'ordonnance sur les règles de la circulation du 13 novembre 1962 (OCR). Les exceptions prévues par la LCR concernent principalement les autorisations pour transports et véhicules spéciaux (OCR 78 et 80). Dans la mesure où une autorisation d'élever les poids maximums semble admissible dans le cadre de la loi, le Département fédéral de justice et police a déjà édicté, le 20 octobre 1965, la disposition nécessaire pour tenir compte de la situation tendue sur le marché de la construction et pour appuyer les efforts en vue de rationaliser la construction de logements. Se basant sur l'article 97, alinéa 1 OCR, il a autorisé, en dérogation aux articles 67, alinéa 1, 78, alinéa 2, et 80, alinéa 1 OCR, les Offices cantonaux de la circulation à admettre, pour le transport d'éléments préfabriqués pesant 5 tonnes et plus par unité, des remorques à deux essieux d'un poids total de 16 tonnes.

Une modification de la loi sur la circulation routière telle que l'a demandée le conseiller national Schregenberger dans sa motion du 19 juin 1964 est justifiée et nécessaire. Selon cette motion, le poids total admissible devrait être porté de 16 à 18 tonnes pour les camions, de 21 à 26 tonnes pour les camions avec remorque à un essieu ou pour les véhicules articulés, et de 26 à 32 tonnes pour les camions avec remorque à deux essieux. Les spécialistes du groupe III recommandent en outre qu'un poids total supérieur à 18 tonnes soit admis pour les camions à plus de deux essieux. Comme il l'a recommandé plus haut en ce qui concerne le droit cantonal, le groupe III estime par ailleurs qu'il serait plus judicieux de fixer les poids maximums non dans la loi, mais dans l'ordonnance d'exécution. La détermination de ces poids maximums a le caractère d'une disposition d'exécution qui doit pouvoir être adaptée, le cas échéant, à l'évolution de l'économie et de la technique.

La modification proposée de la LCR est une mesure à long terme; c'est pourquoi le groupe III s'abstient de traiter ce problème plus en détail. Il tient cependant à préciser qu'il se rallie à l'opinion exprimée par M. Schregenberger au Conseil national, le 2 décembre 1964. Il est persuadé qu'une modification de la loi dans le sens demandé représenterait une amélioration sur le plan économique, sans nuire de façon intolérable aux objectifs non économiques que visent les prescriptions sur la circulation routière, en particulier aux objectifs de police.

3.2.5. Revision des prescriptions sur les échafaudages

Les prescriptions sur les échafaudages sont, au premier chef, des prescriptions de police de construction et relèvent dès lors du droit cantonal, éventuellement aussi

du droit communal. Mais la Confédération est également compétente pour édicter des prescriptions en cette matière, en vertu de ses attributions dans le domaine de l'assurance contre la maladie et les accidents (art. 34 bis, Constitution fédérale). Ces prescriptions ne sont pas fondées sur le droit de police, mais sur le droit des assurances et sont destinées à prévenir les accidents afin de réduire les cas d'intervention de la Caisse nationale. Elles ne sont au surplus applicables qu'aux entreprises soumises à l'assurance obligatoire [28].

En raison de leur motivation différente, on ne peut pas critiquer la juxtaposition, dans un même domaine, de prescriptions fédérales et cantonales. Ces dernières sont tout à fait nécessaires, par exemple pour protéger également des tiers, en particulier les passants, et non seulement les ouvriers occupés à la construction.

Et pourtant, il est regrettable qu'entre les prescriptions fédérales d'une part, cantonales et communales d'autre part, il existe des différences qui ne peuvent guère se justifier par des raisons objectives, regrettable en particulier que le droit cantonal prescrive des règles plus sévères que le droit fédéral pour la protection des ouvriers occupés à la construction. Comme les prescriptions cantonales et communales doivent rester dans les limites tracées par l'intérêt public et le principe de proportionnalité, on peut se demander si elles se justifient encore lorsqu'elles posent des exigences plus sévères que les normes fédérales.

Il est urgent de reviser le droit cantonal et communal en la matière. En principe, la solution la meilleure est l'adaptation aux prescriptions fédérales sur l'assurance accidents. En revanche, dans la mesure où le droit cantonal et communal ne peut, en considération de dangers particuliers, renoncer à des prescriptions plus sévères, il faut prévoir la possibilité d'accorder des exceptions, comme le fait par exemple à Bâle-Ville l'ordonnance sur la protection des travailleurs et la prévention des accidents dans la construction, du 27 juin 1914 [29]. Une telle clause permet, dans des cas particuliers, de renoncer à des exigences trop sévères et partant trop coûteuses. Les ordonnances édictées par la Confédération connaissent des clauses de dérogation [30]. Les exceptions qui sont accordées par les organes compétents de la Caisse nationale ne devraient pas pouvoir être tenues en échec par des prescriptions cantonales [31].

Un projet de nouvelle ordonnance concernant la prévention des accidents lors des travaux de construction, préparé par la Caisse nationale en 1965, prévoit en outre une aggravation des prescriptions actuelles sur les échafaudages. On exigerait notamment pour tout bâtiment dépassant 5 mètres de haut des échafaudages ou toute autre protection appropriée contre les dangers de chute, alors que jusqu'à présent la maçonnerie depuis l'intérieur était permise jusqu'à 4 étages sans protection extérieure, du moins en campagne avec les méthodes de construction traditionnelles. Une telle aggravation irait à l'encontre des efforts de rationalisation. Tant qu'il n'est pas prouvé qu'une augmentation des accidents est imputable à la construction sans échafaudage, on ne devrait pas imposer des exigences plus sévères.

3.2.6. Observation du principe de proportionnalité en matière de police des constructions et du feu, ainsi que dans les prescriptions sur les installations sanitaires et électriques

Les experts du groupe III dans le domaine de la construction ont également élevé une mise en garde générale contre les exigences trop tracassières dans tous les domaines de la police du feu et des constructions, comme en matière d'installations sanitaires et d'installations électriques; ils demandent qu'à l'avenir on prenne davantage en considération les conséquences économiques des prescriptions générales et des exigences particulières imposées dans les cas concrets. Sur le plan juridique, cette demande est tout à fait justifiée, car le coût de telles installations a son importance pour apprécier si le principe de proportionnalité est respecté dans les prescriptions de sécurité ou les mesures imposées pour assurer un ravitaillement correct en eau, gaz et électricité. Si la sécurité requise peut également être garantie de façon suffisante par des mesures moins coûteuses, toute prescription plus exigeante doit être considérée comme juridiquement injustifiée. Il est vrai qu'il s'agit le plus souvent, dans les cas d'espèce, de questions d'appréciation, sur lesquelles on peut, en toute bonne foi, avoir des opinions différentes. Mais il faut qualifier d'objectivement infondées les prescriptions d'installations édictées par les services publics, lorsqu'elles diffèrent considérablement les unes des autres. Il arrive que certain matériel d'installation, prescrit dans les réseaux de distribution d'un service public, n'est pas autorisé dans les réseaux d'un service voisin. Il arrive aussi que l'utilisation de matériel étranger, parfois moins coûteux, soit exclue par les prescriptions d'installations des entreprises publiques, alors même

que ce matériel satisfait aux exigences de sécurité et permet un fonctionnement correct de la distribution. Toutes les entreprises d'électricité devraient au contraire s'en tenir uniformément aux normes de l'Association suisse des électriciens et renoncer, pour le matériel à employer, à toute limitation non justifiée par des raisons objectives. En ce qui concerne les conditions imposées de cas en cas, on peut signaler la jurisprudence de la Commission des constructions de Bâle-Ville – autorité de recours en première instance – dans deux décisions imposant à de grands garages des installations d'extinction automatique (Sprinkler) [32]. Cette exigence fondée sur des motifs de police du feu fut, en raison du coût des installations, qualifiée de disproportionnée; la décision a été annulée et remplacée par des dispositions moins sévères.
Dans le même ordre d'idées, il faut aussi demander par ailleurs que les ingénieurs et maîtres d'état chargés de l'exécution d'un bâtiment ne construisent pas eux-mêmes de façon plus coûteuse, soit par excès de prévoyance, soit en raison de préparation insuffisante, par exemple un bâtiment en vue de charges plus fortes que celles qu'il devra supporter.

3.3. Prescriptions de la Confédération sur la protection civile et la protection des eaux

Des directives claires et obligatoires de la Confédération sont d'une urgente nécessité. Le défaut partiel et l'insuffisance de prescriptions en ces matières amènent fatalement à des exigences différentes de canton à canton, exigences qui retardent et renchérissent la construction.

3.4. Prescriptions de construction et d'aménagement de caractère urbanistique

On s'est déjà exprimé sur le principe des prescriptions de construction et d'aménagement de caractère urbanistique (chap. 2). Il s'agit maintenant d'attirer l'attention sur quelques questions particulières auxquelles revient une importance toute spéciale pour la rationalisation de la construction.

3.4.1. Encouragement à la construction de grands ensembles

Au sujet de la construction de grands ensembles,[33] il y a lieu de remarquer que tant le droit cantonal que les règlements communaux contiennent souvent des prescriptions qui la permettent expressément ou même la favorisent [34]. En raison de l'importance de la réalisation de grands ensembles pour l'accroissement de la productivité dans la construction de logements, il importe de tirer le meilleur parti des possibilités données par le droit en vigueur. A ce sujet, il faut se garder de fixer des prescriptions trop étroites dans la réglementation spéciale, et des conditions trop rigides lors de l'octroi de dérogations. A Bâle-Ville, par exemple, lorsqu'un plan d'ensemble est approuvé, la décision qui lui confère son caractère exécutoire est régulièrement assortie d'une clause qui habilite le Conseil d'Etat à accorder des dérogations, dans la mesure où la conception d'ensemble n'en est pas altérée; cette manière de faire s'est révélée heureuse également pour favoriser une construction rationnelle.
Dans la mesure où le droit cantonal ou le droit communal ne contient pas de prescriptions permettant la réalisation de grands ensembles, il est urgent de les compléter.

3.4.2. Rentabilité du nombre d'étages

Dans la préparation des plans d'ensemble, comme lors de l'élaboration de règlements de construction et de zones, il faut veiller bien mieux que jusqu'ici à réglementer le nombre des étages en fonction de la rentabilité. On considérera notamment comme peu rentables les étages construits en retrait dans le toit, très répandus [35].
Cette recommandation peut être suivie de réalisation immédiate dans les constructions d'ensembles qui s'exécutent sur la base de prescriptions spéciales ou de dérogations. Elle constitue en revanche une mesure à long terme s'il s'agit de modifier des règlements de construction et de zones; sa réalisation nécessite alors des études approfondies, surtout s'il s'agit de terrains bâtis et d'anciens bâtiments à transformer ou remplacer. A ce propos, on remarque que c'est le principe du toit en pente qui reste à la base de la plupart des règlements en vigueur, alors qu'aujourd'hui, en maints endroits, ce sont les bâtiments à toit plat que l'on préconise de plus en plus.

3.4.3. Charges architecturales et esthétiques

Les conditions imposées en matière de style architectural et d'esthétique, qui s'appuient sur la clause générale relative à l'esthétique que connaissent bon nombre de lois cantonales, doivent également se tenir dans les limites de la garantie constitutionnelle de la propriété. Elles doivent se justifier au regard de l'intérêt public et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but

visé. A ce propos, la notion d'enlaidissement d'une rue, d'une localité ou d'un paysage présuppose, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, que «l'effet produit soit nettement défavorable»; «pour en juger, on se rapportera à des conceptions suffisamment répandues et universellement valables, et non pas aux idées et au sentiment de certaines personnes d'un sens esthétique particulier et dont le goût est orienté d'une façon bien définie» (Ro. 82 I 107, JT 1957, p. 85). Il faut se garder de toute exagération dans les exigences esthétiques destinées à protéger les sites. Le groupe III précise notamment que la répétition d'éléments semblables, nécessairement liée à la construction en série, n'a nullement comme effet d'enlaidir l'aspect d'une rue ou d'un quartier; cet avis s'applique également à l'aménagement du quartier [36]. L'unité d'un ensemble de constructions peut au contraire constituer un élément favorable. Une application raisonnable de la clause générale relative à l'esthétique n'empêche donc pas la réalisation de grands ensembles de même style.

La même remarque s'applique à des prescriptions plus précises relatives à la forme et à l'aspect des constructions, telles qu'on les rencontre dans les lois et règlements en relation avec la réglementation spéciale pour les constructions d'ensembles ou avec les dérogations au règlement des zones. Ces prescriptions permettent aux autorités d'intervenir non seulement négativement en empêchant un enlaidissement, mais aussi positivement en imposant une structure, considérée comme bien conçue sur le plan architectural [37]. En raison du changement rapide des conceptions esthétiques et architecturales, il est recommandé d'appliquer avec prudence les prescriptions en question, non seulement dans l'intérêt de la liberté du maître de l'ouvrage, mais notamment aussi dans l'intérêt de la rentabilité de la construction.

3.5. Restrictions injustifiées à la liberté du commerce et de l'industrie

3.5.1. «Concessions» pour l'installation intérieure d'eau, de gaz et d'électricité

Prétextant des motifs de police ou le souci de garantir une distribution impeccable de l'eau, du gaz et de l'électricité, les prescriptions internes des services publics où même les règlements cantonaux et communaux subordonnent souvent l'autorisation d'exécuter les installations à la condition que l'installateur ait son domicile dans le réseau de distribution de ce service, ou même dans la localité pour laquelle la «concession» est accordée (clause dite de domicile) [38].

En outre, certaines collectivités publiques, se fondant sur leur maîtrise des voies publiques, prétendent exercer un monopole sur les travaux d'installation et accordent – dans la mesure où elles n'exécutent pas elles-mêmes les travaux – des «concessions» à un nombre restreint d'installateurs [39].

L'admissibilité de monopoles pour les installations intérieures et des «concessions» qui en découlent est controversée sous l'angle de la liberté du commerce et de l'industrie. La doctrine est d'avis que les concessions dites «de monopole» *(Monopolkonzessionen)* sont inadmissibles, tandis que le Tribunal fédéral les admettait jusqu'ici. Toutefois, dans sa dernière décision, il a laissé la question ouverte [40].

Là où l'activité d'installateur est libre en soi, les autorisations d'exécuter les travaux d'installation, accordées par les communes ou les services publics, ne constituent pas des «concessions» au sens juridique du terme, en dépit du nom qu'on leur donne. Il s'agit bien plutôt d'autorisations dont l'octroi est, à juste titre, subordonné à la preuve de la capacité technique et des connaissances professionnelles du requérant. On appréciera l'admissibilité des exigences posées à la mesure où elles se justifient par des motifs de police ou qu'elles sont nécessaires pour assurer une distribution impeccable de l'eau, du gaz et de l'électricité dans les réseaux rattachés aux services en question. Dans ce cas seulement on pourra dire qu'elles ne constituent pas des restrictions de politique économique ni ne violent le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Pour justifier la clause de domicile, on allègue avant tout le fait que l'entreprise située dans la localité peut intervenir plus rapidement en cas de dérangement; on prétend aussi que les autorités peuvent ainsi exercer un contrôle permanent sur les entreprises travaillant dans le réseau de distribution et que celles-ci ont l'occasion de se familiariser avec les systèmes locaux de distribution, par exemple les réseaux des conduites d'eau. Dans l'arrêt cité plus haut, le Tribunal fédéral a nié, après un examen très détaillé, le bien-fondé de ces trois arguments [41].

Malgré cette situation juridique, on constate que la clause de domicile est encore très répandue en matière d'installations d'eau, de gaz, d'électricité et d'équipement sanitaire. Même dans les communes de Vevey/Montreux

(citées dans l'arrêt du Tribunal fédéral 88 I 67), où il n'est pas nécessaire d'avoir un permis pour procéder aux installations intérieures, des démarches semblent être en cours pour introduire le régime du permis lié à la clause du domicile; cette mesure est demandée par l'artisanat local pour des motifs évidents de défense de la profession.

Toute considération juridique mise à part, le groupe III estime que l'extension d'un monopole communal de fait aux installations intérieures, avec l'octroi de «concessions» qui en découlent, ne peut plus se justifier dans les circonstances actuelles, pas plus que l'exigence du domicile mise comme condition à l'octroi d'un permis pour l'exécution des installations. Il fait observer que la Confédération ne connaît pas la clause du domicile en matière de concession pour les installations téléphoniques. La libre activité en ce domaine ne peut cependant pas être pleinement assurée en fait tant que les communes et leurs services industriels s'en tiennent à la clause du domicile pour l'exécution des installations électriques. Après l'arrêt précité (Ro 88 I 57 SS), où le Tribunal fédéral a précisé quelle est la situation juridique dans les communes qui n'exercent pas de monopole en matière d'installations intérieures, le Département fédéral de l'économie publique devrait, à l'avis du groupe III, informer les cantons et les communes, que la clause du domicile apparaît comme une violation de la liberté du commerce et de l'industrie et que les communes devraient absolument renoncer à leur monopole sur les installations intérieures, qui ne se justifie plus dans les circonstances actuelles. L'accroissement de la concurrence qui en résultera doit être considéré comme un avantage du point de vue économique et sous l'angle des efforts déployés pour abaisser le coût de la construction de logements; il répond en outre aux exigences de la liberté du commerce et de l'industrie, sans que les inconvénients qui en découlent puissent contrebalancer l'avantage.

3.5.2. Prescriptions cantonales sur les soumissions

Elles ne jouent à vrai dire aucun rôle en matière de construction de logements par les particuliers. Quant aux logements subventionnés par la Confédération, le législateur a expressément déclaré inadmissibles les prescriptions de tous ordres qui obligeraient le maître de l'ouvrage à confier les travaux aux seuls artisans, entrepreneurs et fournisseurs domiciliés dans la commune ou le canton. Et pourtant la tentation est grande, pour les cantons et les communes, de faire appliquer les prescriptions cantonales sur les soumissions à la construction de logements non subventionnés entreprise par des institutions de droit public – par exemple des caisses de pensions – comme à la construction de logements subventionnés par les seuls moyens cantonaux [42].

Les prescriptions cantonales en matière de soumissions partent toutes, on le sait, du principe que l'attribution de travaux et de commandes doit profiter, en premier lieu, aux maisons qui ont leur siège dans le canton, ou même dans la commune. Pour la plupart, les textes en question remontent aux années de la crise économique mondiale et du chômage [43]. A la lumière des expériences des années de crise, on comprend que ces dispositions cherchaient à protéger les entreprises indigènes. En revanche, il ne se justifie plus, dans les circonstances actuelles, de limiter aux entreprises locales le jeu de la libre concurrence. On n'a naturellement rien à objecter si ces entreprises obtiennent la préférence, à qualités égales, dans l'attribution de travaux publics ou pour la construction de logements subventionnés par les pouvoirs publics. En revanche, une limitation de la libre concurrence n'est pas admissible.

3.5.3. Ententes cartellaires de l'industrie du bâtiment

Il convient enfin de rappeler, à ce propos, que la libre concurrence est restreinte bien davantage encore par les ententes cartellaires de l'industrie du bâtiment elle-même que par les prescriptions cantonales en matière de soumissions. Mais le groupe III n'avait pas à se saisir de ce problème.

4. Entraves dans le domaine de la procédure du permis de bâtir

4.1. Généralités

Dans les appels en vue de favoriser la rationalisation dans la construction de logements, il a souvent été fait état de la procédure du permis de bâtir, dont on a réclamé l'accélération. On a demandé également de limiter le droit d'opposition et de recours des voisins et d'autres intéressés [44]. Ces requêtes sont compréhensibles, tout ralentissement inutile de la construction provoquant en règle générale un renchérissement des frais en raison de l'intérêt à payer pour les capitaux engagés dans l'achat du terrain. En période d'inflation, l'écoulement du temps entraîne en outre une augmentation du coût de la cons-

truction et, partant, des prix des loyers. Il faut cependant aussi dire à ce sujet que les propriétaires eux-mêmes laissent souvent non bâtis des terrains pourtant équipés, et même pendant assez longtemps. Ils provoquent, par cette thésaurisation du sol, les mêmes inconvénients économiques que le renchérissement du sol et des coûts de construction, et contribuent par là, en fin de compte, à une augmentation correspondante du prix des loyers. La longueur des procédures d'octroi du permis et de recours que l'on observe dans certains cas ne permet pas de conclure que la procédure du permis est conçue de façon erronée sur le plan juridique. Il est vrai que l'organisation et la procédure diffèrent beaucoup d'un canton à l'autre. La procédure poursuit pourtant partout les mêmes objectifs, en principe: examiner si le projet est conforme au droit public, sauvegarder les intérêts légitimes des voisins et, éventuellement, d'autres personnes.
A cet effet, le droit cantonal se limite le plus souvent à quelques prescriptions fondamentales, qui ne font pas obstacle à un déroulement rapide de la procédure, qu'il s'agisse de la procédure du permis ou de la procédure de recours. Même lorsqu'une décision sur demande de permis peut être portée devant un tribunal administratif cantonal, les prescriptions de procédure n'empêchent pas en principe l'expédition rapide des affaires [45]. Evidemment toute complication dans la procédure ne serait pas justifiée.

4.2. Causes de retards injustifiés et possibilités d'amélioration

Si cependant, dans certains cas particuliers, on se plaint à juste titre des lenteurs d'une procédure du permis, il ne faut pas en rechercher la cause dans une réglementation juridique défectueuse, mais bien dans des difficultés qui tiennent à la nature des choses et à des questions de personnel, difficultés qui ne doivent pas toutes être mises sur le compte des autorités. Un membre du groupe III a expliqué comme suit les principales causes de retard:

- Manque de personnel suffisamment formé sur le plan technique et sur le plan juridique;
- Manque de sûreté des autorités de décision, formées le plus souvent de profanes, d'où recours fréquent à des spécialistes en dehors de l'administration;
- Perfectionnisme dans l'examen des projets;
- Ambitions trop grandes de l'administration et des autorités quant à la qualité des plans d'ensembles du point de vue de l'aménagement et de l'esthétique;
- Manque de volonté, chez les constructeurs, de s'en tenir aux prescriptions en vigueur (prétention à l'octroi de dérogations);
- Manque d'aptitudes chez les auteurs de projets;
- Equipement insuffisant des terrains à bâtir.

On doit demander aux autorités de décision qu'elles se tiennent strictement aux exigences de la base légale et du principe de proportionnalité, qu'en conséquence elles ne subordonnent l'octroi de permis qu'à des conditions et charges qui prennent appui sur une prescription formelle et soient appropriées aux circonstances. C'est le mépris de ces principes qui entraîne maint retard dans la procédure et rend souvent plus difficile la construction. Le manque de personnel suffisamment formé se fait surtout sentir dans les petites communes qui n'ont ni service édilitaire ni commission de construction dotée de gens de métier; c'est là une situation à laquelle on a déjà fait allusion [46]. L'expérience démontre qu'une telle situation peut conduire à des retards dans l'examen des projets, parfois aussi à des décisions erronées. Pour parer à cette carence, on peut envisager la création d'un service édilitaire commun pour plusieurs communes, comme la recommandation en a été faite à plusieurs reprises aux communes argoviennes par la Direction cantonale des constructions. Le groupe III estime également que l'octroi des permis de bâtir par la Direction cantonale des constructions – comme c'est le cas à Bâle-Campagne – présente en principe l'avantage d'assurer un déroulement rationnel et uniforme de la procédure en même temps que l'examen des demandes par des personnes compétentes; il ne méconnaît cependant pas qu'une telle procédure est assez exceptionnelle en Suisse et qu'elle ne peut notamment pas convenir dans les grands cantons.

4.3. Protection des droits des voisins

La procédure publique d'opposition et de recours a pour fonction d'assurer la sauvegarde des intérêts juridiquement protégés, en particulier de ceux des voisins [47]. Quand bien même la pratique des cantons présente certaines différences en ce qui concerne la reconnaissance de la qualité pour recourir, on doit cependant, en accord avec la jurisprudence des tribunaux administratifs canto-

naux, admettre le principe que la qualité pour recourir existe dans la mesure où le recourant invoque la violation d'une norme de droit public édictée non seulement dans l'intérêt public, mais également pour la protection des intérêts particuliers [48]. Outre les prescriptions sur les distances aux limites et sur l'ensoleillement, on peut citer l'exemple des prescriptions de droit public relatives à la protection contre les immissions incommodantes. Ces prescriptions tendent à protéger non seulement les propriétaires des fonds contigus au terrain considéré mais également un plus vaste cercle de personnes, ce qui prouve qu'il n'est pas possible de limiter le droit d'opposition et de recours aux propriétaires des fonds limitrophes.

Ce n'est pas en limitant de manière générale les voies de droit que l'on peut parer aux inconvénients de recours abusifs. Ce qu'il faut, c'est accélérer la liquidation des cas concrets de recours manifestement mal fondés. Les principes de la procédure administrative, formulés le plus souvent de façon toute générale, n'excluent pas, par exemple, la procédure orale. Dans la mesure où une telle procédure n'est pas possible devant un tribunal administratif – c'est le cas à Bâle-Ville – il y aurait lieu d'examiner si une revision dans le sens désiré ne devrait pas être envisagée.

Il paraît en outre justifié de mettre à la charge du recourant qui succombe un émolument qui tienne compte de la manière dont la procédure s'est déroulée. Si la procédure est gratuite – comme cela se rencontre parfois – ou si seul un émolument dérisoire peut être prélevé, on encourage les gens à recourir, l'expérience le prouve. Il faut préférer à ce système celui où les frais de procédure sont à la charge des parties, comme c'est le cas dans le canton de Zurich, tant pour la procédure de recours administratif que pour la procédure devant le tribunal administratif: il faut compter avec des émoluments de justice qui peuvent aller jusqu'à 4000 fr. et en outre, en cas de recours téméraire, des indemnités de partie qui peuvent atteindre 1500 fr.

4.4. Conclusions

En matière de procédure du permis de bâtir, il faut donc demander en premier lieu que l'on utilise pleinement les possibilités actuelles d'accélérer la liquidation des cas et que l'on prévienne en particulier les recours manifestement mal fondés des voisins par une décision rapide et la mise en charge d'un émolument approprié [49].

5. Récapitulation des conclusions

1. Toute mesure qui favorise la rationalisation de la construction doit être prise, même si à elle seule elle ne peut amener une réduction sensible du coût de la construction. Aussi faut-il demander d'une façon générale à toutes les autorités responsables de l'élaboration et de l'application du droit, à tous les échelons, d'examiner si et dans quelle mesure des modifications peuvent être apportées aux prescriptions en vigueur et à la manière de les appliquer, dans l'intérêt de la rationalisation de la construction.
2. Comme l'existence d'une offre de logements suffisante est conditionnée par un marché équilibré des terrains à bâtir, il faut utiliser toutes les possibilités données par le droit cantonal en vue d'assurer un développement ordonné de la construction, ainsi qu'une politique de remaniement et d'équipement à longue vue. Dans la mesure où les bases légales sont insuffisantes, il faut y remédier d'urgence.
3. Il faut favoriser et accélérer avant tout la collaboration entre les communes pour réaliser un aménagement rationnel au niveau régional.
   C'est là également un postulat de la construction de logements à caractère social, laquelle n'est pas une tâche des communes individuellement. Il est dès lors recommandé de confier, dans les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale sur la construction de logements, au canton lui-même la décision d'octroi des subsides, et d'y prévoir également que la contribution éventuelle d'une commune pourra être répartie sur plusieurs communes, ou être prise en charge par la commune voisine, éventuellement même par le canton.
4. Le droit cantonal sur le remembrement foncier doit être revisé en fonction des exigences actuelles de l'urbanisme, de manière à faciliter en particulier la construction de grands ensembles. La même remarque vaut en matière d'équipement: il faut notamment que la manière de régler les contributions des propriétaires soit mise au service d'un équipement à grande échelle et favorise la construction sur les terrains équipés.
5. En raison des inconvénients que provoquent le manque d'unité et le caractère désuet des normes techniques, il y a lieu d'attirer l'attention sur les clauses

dérogatoires, générales ou spéciales, que l'on rencontre dans le droit fédéral, cantonal et communal. Ces clauses permettent d'accorder des dérogations aux règles en vigueur, en vue de tenir compte de certaines circonstances exceptionnelles ou d'éviter des rigueurs injustifiées. Dans la mesure où les autorités, pleinement conscientes des répercussions juridiques et économiques des dérogations à accorder, en useront prudemment en vue d'éliminer les désavantages économiques qui peuvent résulter de la diversité et des lacunes du droit en vigueur, on peut recommander de faire usage de telles clauses. Mais comme mesure à long terme, il faut prévoir la revision du droit en question.

6. Dans l'élaboration du droit nouveau et la modification du droit en vigueur, il faut veiller à ne mettre dans une loi que les principes fondamentaux, tandis que les prescriptions techniques de détail doivent être réservées pour les ordonnances d'exécution.

7. Dans la mesure où des normes éprouvées ont été établies par des associations professionnelles, on peut recommander aux cantons d'en prescrire l'application. Pour obtenir la plus grande unité possible en cette matière, la Confédération devrait suggérer aux cantons d'agir dans ce sens en chargeant un organe approprié – par exemple la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics – d'étudier cette question et de faire des recommandations aux cantons, éventuellement de proposer la conclusion d'un concordat.

8. Toutes les limitations d'ordre technique fondées sur des raisons de police – qu'elles soient générales ou particulières – doivent se justifier par un intérêt public et ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre leur objectif. En application de ce principe, le groupe III fait les recommandations suivantes:

   a) La revision de la loi fédérale sur la circulation routière doit être entreprise dans le sens d'une augmentation des poids maximaux admis pour les différents types de camions et de remorques.

   b) Les prescriptions cantonales et communales en matière d'échafaudages ne doivent pas aller plus loin que les prescriptions fédérales en matière d'assurance contre les accidents; les possibilités d'exception prévues tant par le droit cantonal que par le droit fédéral doivent être utilisées largement pour permettre la réduction des frais; il faut renoncer à modifier les prescriptions fédérales dans le sens d'une aggravation.

   c) Il faut soumettre à un examen sérieux les prescriptions édictées par les services publics en matière d'installations, de même que les prescriptions cantonales et communales relatives aux installations sanitaires, afin d'arriver à une plus grande unité et une plus grande simplicité; pour les installations électriques, il faudrait appliquer uniformément les normes de l'Association suisse des électriciens.

   d) La Confédération devrait édicter des règles obligatoires pour les constructions de protection civile et pour la protection des eaux – par exemple pour les réservoirs à carburants et combustibles liquides.

9. Les prescriptions de construction et d'aménagement à caractère urbanistique et esthétique doivent également se justifier par un intérêt public et ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. Conformément à cette exigence, le groupe III recommande:

   a) D'éviter, dans les prescriptions spéciales ou les dérogations accordées pour la réalisation de grands ensembles, des conditions trop mesquines, de prendre garde en particulier au nombre d'étages sous l'angle de la rentabilité;

   b) D'appliquer avec circonspection la clause générale relative à l'esthétique comme les prescriptions particulières touchant l'architecture et l'esthétique, et de toujours tenir compte de façon convenable de leurs répercussions économiques.

10. Les prescriptions qui empêchent le libre jeu de la concurrence doivent être éliminées. En particulier la clause de domicile qui conditionne l'octroi d'autorisations aux installateurs est contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. De même le monopole des communes en matière d'installations intérieures ne se justifie plus dans les circonstances actuelles. C'est pourquoi le groupe III recommande au Département fédéral de l'économie publique d'attirer, par voie de circulaire, l'attention des cantons et, par là, celle des communes, sur cette situation. De même encore l'application à la construction de logements entreprise par les communes et encouragée

par l'Etat, de prescriptions cantonales en matière de soumission n'est pas justifiée dans la mesure où ces prescriptions limitent aux entreprises locales le libre jeu de la concurrence.

11. Il faut accélérer la procédure du permis de bâtir par des mesures adéquates en matière d'organisation et de personnel; pour les petites communes, il est spécialement recommandé de créer un service édilitaire commun. Parallèlement, il faut accélérer la liquidation des recours – par les tribunaux administratifs également; les recours téméraires des voisins doivent être écartés par une décision rapide et la mise à la charge de leurs auteurs d'un émolument approprié.

6. Prise de position sur les points soulevés lors de la Conférence de groupe du 26 janvier 1966

La discussion animée qui s'est déroulée lors de la Conférence de groupe aboutit, dans l'ensemble, à la confirmation des conclusions du rapport du groupe III. Les points suivants furent notamment soulignés ou complétés par diverses indications et expériences:

1. On a insisté, davantage encore que dans le point 7 des conclusions, sur la nécessité d'un concordat destiné à unifier les prescriptions cantonales en matière de constructions. Le groupe III fait observer que la conclusion d'un concordat présuppose de longues discussions et que la procédure n'en est pas simple, étant donné que l'adhésion à un concordat nécessite l'approbation des parlements cantonaux, éventuellement même du peuple. Ayant reçu le mandat de rechercher avant tout des solutions réalisables à court terme, le groupe III a dès lors proposé qu'un organe approprié – par exemple la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics – établisse quelles sont, parmi les normes techniques approuvées par les associations professionnelles, celles auxquelles on pourrait conférer un caractère impératif. Si l'on élabore des recommandations dans ce sens, il serait peut-être possible aux gouvernements cantonaux, en s'appuyant sur une base légale contenue dans le droit cantonal, de conférer le caractère impératif à ces normes par la voie d'ordonnances, ce qui permettrait d'atteindre plus rapidement l'unification souhaitée. Les experts estiment qu'en procédant de cette façon, on pourrait aussi préparer un concordat et par la suite le faire adopter.
2. Dans ce même ordre d'idées, il a été proposé que les conclusions des experts soient discutées non seulement par un organe comme la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, mais aussi par d'autres organisations, notamment par celles où sont représentées les villes et les communes, soit l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses. Le groupe appuie cette proposition, faite en particulier à propos des conclusions 2 à 4 du rapport; à cette occasion se sont manifestés les soucis financiers bien compréhensibles des communes. Dans le rapport on dit que la réalisation d'une planification régionale à grande échelle, reconnue nécessaire, soulevait le problème de la péréquation financière (ch. 2.3.).
3. Dans la mesure où le groupe III s'est rallié au postulat, souvent exprimé, selon lequel les prescriptions sur les contributions d'équipement, en particulier l'exigibilité de ces contributions, doivent permettre d'équiper les terrains à temps et hâter la construction sur les parcelles équipées, la crainte s'est manifestée que les propriétaires tenus à contribution retarderont le plus possible le moment d'équiper les terrains. Cette crainte n'est fondée que là où, selon le droit cantonal ou communal, les propriétaires doivent eux-mêmes décider l'équipement et le moment où il se fera. Or on ne peut admettre une telle solution dans les circonstances actuelles. Il faut en principe que la tâche d'équiper les terrains incombe aux communes, qui en déterminent l'époque et peuvent prélever des contributions d'équipement. C'est là la solution la plus courante dans les différents droits cantonaux.
   Une réglementation qui permet aux propriétaires de faire des propositions et de participer aux décisions d'équipement ne diminue en rien la responsabilité qui incombe aux communes de procéder à temps aux équipements nécessaires. On a fait remarquer dans la discussion que bien souvent des propriétaires sont prêts à exécuter l'équipement à leurs frais, mais que les communes leur font des difficultés à ce sujet. De telles remarques appellent tout d'abord un examen attentif des dispositions en vigueur concernant la protection juridique des propriétaires; elles confirment d'autre part la proposition présentée au point 3 tendant à intensifier la collaboration entre les communes pour réaliser une planification régionale judicieuse, en prenant en considération l'éventuelle nécessité d'une

péréquation financière. La difficulté incontestable de cette tâche ne doit pas décourager les efforts faits dans ce sens. Au besoin, il faut aussi renforcer la compétence des cantons. De même le groupe III rappelle qu'il a estimé justifié de prévoir une nouvelle compétence de la Confédération, qui lui permettrait de prendre, en collaboration avec les cantons, les mesures nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, tout en sauvegardant le principe de la garantie de la propriété. De telles mesures – que les cantons peuvent aujourd'hui déjà ordonner, pour l'essentiel – constituent une condition déterminante pour permettre au marché des terrains à bâtir de remplir sa fonction et pour arriver ainsi à un développement équilibré du prix des terrains.

4. On a mis l'accent sur l'établissement de normes de construction par les associations professionnelles reconnues. Comme cela ressort de l'exposé du groupe III, celui-ci recommande en principe l'établissement de normes, après étude approfondie des conditions techniques, hygiéniques, sociologiques et économiques, dans tous les domaines du droit public de la construction où le besoin s'en fait sentir. Le groupe III pense non seulement aux domaines de la technique de la construction dont il a été question, mais aussi à toutes les questions générales du droit des constructions, comme par exemple la hauteur des étages ou le nombre de places de stationnement à établir par le maître de l'ouvrage. Il insiste cependant sur la nécessité de laisser une souplesse suffisante à chaque norme et de coordonner tous les efforts tendant à établir des prescriptions uniformes. Il faut éviter en particulier que plusieurs organes techniques édictent des normes qui se superposent ou même se contredisent.

5. Au chapitre de la procédure du permis, on a insisté avec raison sur le droit d'obtenir un permis dans un délai raisonnable, en tant que le projet répond aux prescriptions légales. On a aussi fait observer que parfois des communes font dépendre l'octroi du permis de conditions et de charges qui ne s'appuient sur aucune base légale. Le groupe III rappelle que le maître de l'ouvrage peut se plaindre à l'autorité supérieure, voire à un tribunal administratif cantonal, d'un retard injustifié, lorsque, sans raison, l'examen de sa demande n'est pas mené à terme. Il attache également de l'importance à la proposition qu'il a faite, demandant que les autorités compétentes pour accorder les permis s'en tiennent strictement à l'exigence de la base légale et au principe de la proportionnalité (ch. 4.2.). Si ces principes – fondamentaux dans un Etat de droit – sont violés, il faut, au sens du point 11 de la conclusion, veiller à ce que la procédure de recours puisse se dérouler rapidement; à ce propos il faut aussi – comme on l'a relevé très justement dans la discussion – se garder d'une hypertrophie des voies de recours, c'est-à-dire qu'il faut limiter raisonnablement le nombre d'instances et veiller à une nette distinction entre la voie administrative et la voie du droit privé. Les prescriptions de certains droits cantonaux, auxquelles sont attribués en même temps un effet de droit public et un effet de droit privé – normes dites de droit mixte –, présentent le danger de conduire à deux juridictions différentes, ce qui entraîne non seulement un retard dans la construction, mais également une insécurité du droit.

Qu'il soit rappelé en terminant que les différentes mesures de rationalisation, que l'on peut prendre en revisant les prescriptions légales et réglementaires en vigueur, ne peuvent amener que de modestes économies si on les considère séparément; ce n'est que la somme des différents allégements qui peuvent entraîner d'appréciables réductions de frais. Ces réductions prennent plus d'importance encore lorsqu'un haut degré de mécanisation et d'industrialisation est atteint. Mais les économies ne se répercuteront finalement sur les locataires que si l'on parvient à rétablir l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché des terrains, des capitaux, de la construction et du logement. Il faut toujours avoir cet ensemble en mémoire lors de l'examen des questions particulières. Cela requiert, sur le plan juridique notamment, que l'on puisse disposer pour l'aménagement, le remembrement foncier et l'équipement d'un instrument juridique bien ordonné et répondant aux exigences modernes en la matière; cela suppose également que l'exécution de la construction soit normalisée et tienne compte du développement de la technique. Dans la mesure où le droit en vigueur ne satisfait pas à ces exigences, sa revision fait partie des mesures à long terme, mais elle doit être entreprise immédiatement. Dans la mesure où l'on peut réaliser à court terme des modifications du droit et de son application, pour écarter des entraves injustifiées, cela présuppose que les autorités et organes compétents y mettent de la bonne volonté.

Remarques relatives à la cinquième partie

1 Exemples de lois complètes: ZH: loi concernant les constructions dans les localités à caractère urbain, du 23.4.1893; BE: loi sur la réglementation des constructions, du 26.1.1958; GE: loi sur les constructions et les installations diverses, du 25.3.1961; VD: loi sur la police des constructions, du 5.2.1941-26.2.1964; NE: loi sur les constructions, du 12.2.1957; FR: loi sur la construction, du 15.5.1962.

Exemples de prescriptions sur les constructions contenues dans la législation d'application du CCS: AG: le CCS, du 27.3.1911 §§ 103-116 et ordonnance d'exécution du 21.1.1949; SO: le CCS du 4.4.1954; SG: le CCS du 3.7.1911/-22.6.1942.

2 Exemples: permis accordés par les communes: ZH, AG, SO; permis accordés par le canton: BS, BL, GE, BE (par les préfets); dérogations accordées ou ratifiées par les autorités cantonales: ZH, BE.

3 Principaux textes fédéraux à signaler en cette matière: LF concernant les installations électriques à faible et à fort courant, du 24.6.1902, RS 4, p. 798; ACF portant désignation de l'inspectorat des installations à courant fort, du 29.12. 1947, RS 4, p. 951; Règlement concernant les épreuves du matériel d'installation et des appareils électriques ainsi que l'octroi du signe distinctif de sécurité, établi par l'Association suisse des électriciens, ROLF 1954, p. 589; 1961, p. 837; Règlement de l'inspectorat des installations à courant fort, relatif au contrôle des installations électriques intérieures, du 4.5.1956, ROLF 1958, p. 67; Ordonnance du Département fédéral des postes et des chemins de fer, approuvant les prescriptions relatives aux installations intérieures établies par l'Association suisse des électriciens, RS 4, p. 970; ROLF 1953, p. 1094.

LAMA du 13.6.1911, RS 8, p. 293; Ordonnance concernant la prévention des accidents dans les travaux du bâtiment, du 2.4.1940, RS 8, p. 424; Ordonnance concernant les mesures à prendre pour prévenir les accidents dans les travaux du bâtiment en cas d'emploi d'échafaudages suspendus à plate-forme mobile pour travaux de crépissage, peinture, etc., du 27.5.1949. LF sur la protection des eaux contre la pollution, du 16.3.1955, ROLF 1956, p. 1635; Ordonnance d'exécution, du 28.12.1956, ROLF 1956, p. 1641; LF sur les constructions de protection civile, du 4.10.1963, ROLF 1964, p. 483; LF sur la circulation routière, du 19.12.1958, ROLF 1959, p. 703; Ordonnance sur les règles de la circulation routière, du 13.11.1962, ROLF 1962, p. 1409.

4 Ainsi, le Service bâlois de l'eau et du gaz, se basant sur l'ordonnance du 9.2.1951, relative à la distribution de l'eau et sur celle du 18.8.1936, relative aux conduites d'eau et autres installations, a déclaré obligatoires les directives élaborées par la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux à Zurich, pour l'établissement des installations d'eau.

5 Voir à ce sujet ch. 6, chiffre 3.

6 Loi du 5.2.1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire, avec les modifications apportées par la loi du 26.2.1964.

Voir à ce sujet l'article d'Alexandre Bonnard, paru dans la *Revue de droit administratif et de droit fiscal,* année 1964, p. 145 ss. et p. 213 ss.

7 Article premier, ch. 1 et 2, art. 23, 24, 25.

8 Art. 25 *ter;* dispositions transitoires, art. 2, al. 1.

9 Art. 25; art. 56 *sexies* et *septies.*

10 Art. 56 *quater* à 56 *septies,* dispositions transitoires; art. 2; pour le cas où la restriction de propriété équivaut à une expropriation matérielle, la disposition de l'art. 30 sur l'indemnisation s'applique.

11 ZH: Loi concernant les constructions dans les localités à caractère urbain, du 23.4.1893, art. 8b, selon loi du 24 mai 1959.

12 Art. 68, a, b, c; cf. Andreas Hintermann, *Die Freihaltungszone im Rahmen der Bauzonenplanung,* Winterthur 1963, p. 126 ss., et Walter J. Natsch, *Instrumente der Regionalplanung,* Zurich 1964, p. 124 ss.

13 Loi sur les constructions, du 10.6.1906, modifiée le 24.5.1964, art. 11.

14 Autres exemples de dispositions destinées à assurer un développement harmonieux des constructions, spécialement à répartir le territoire communal en zones à bâtir et en autres zones, et à tenir compte des exigences de l'aménagement régional; NE: art. 18, al. 2, art. 22, art. 30; FR: art. 5, litt. c, art. 25, 28, 30 et 31; BE: art. 6, 38, 39; BS: art. 4, annexe art. 1, litt. d; voir aussi la réglementation très claire du projet de loi argovienne, cinquième partie, spécialement les sections IV-VI; et les articles de Kurt Kim, *Das neue Baugesetz als politische Aufgabe,* et Erich Zimmerlin, *Die Grundzüge des Entwurfes zu einem neuen Baugesetz,* Aarau 1965.
Pour les bases juridiques de la planification régionale, voir aussi Riccardo Jagmetti, *«Die Träger der Regionalplanung»,* dans la revue *Plan,* 1962, p. 189 ss. Pour l'ensemble des problèmes en général, voir également: «Aufgaben der Landes-, Regional- und Ortsplanung», dans l'*Annuaire des autorités fédérales,* 1963/64; «Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik, Ein Programm für die Schweiz», dans la revue *Wirtschaft und Recht,* 1964, p. 145 ss., spécialement p. 262 ss. et 268; Francis Yaux, «La plus-value foncière du point de vue de l'habitat», dans la *Revue suisse d'économie politique et de statistique,* 1962 p. 157 ss., spécialement p. 171.

15 Règlement des constructions (dit «Normalbaureglement») pour les communes du canton de Soleure du 28.10.1959. Le projet de la loi argovienne sur les constructions prévoit une solution semblable à l'art. 117, al. 2; voir aussi les *directives* pour une réglementation de la construction, élaborées par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, mémoire N° 4, avril 1961.

16 Voir à ce sujet: *Mensch und Planung, Eine Generation formt die Zukunft,* Zofingen 1963, et *Die Industriezone Wynenfeld in Buchs und Suhr,* Aarau 1961.
En ce qui concerne les groupes d'aménagement régional, voir aussi troisième partie, ch. 3.3.2.

17 Voir le projet soleurois de loi d'application de la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements, du 9.3.1965.

18 Voir à ce sujet, dans cette partie, ch. 6, chiffre 2 et dans la 6e partie ch. 2.2.8. ainsi que, en particulier, la recommandation /8/ au ch. 3.

19 Exemples: ZH: Loi concernant les constructions dans les localités à caractère urbain, art. 24, et ordonnance sur la procédure du plan de quartier et de rectification des limites, du 24.2.1894; AG: Ordonnance d'exécution des art. 113-116 de la CCS sur les prescriptions communales en matière de construction, du 21.1.1949, art. 20; BS: Loi sur la construction et la correction des routes, du 14.1.1937, art. 160.

Voir également, sur le problème général du remaniement parcellaire, Aloïs Estermann, *Die Baufreiheit und ihre Schranken,* Winterthur 1965, p. 164 ss.

20 Bliss Schnewlin «Wie werden Strassen und Gebäude aufeinander abgestimmt?» dans *Rechtsprobleme von Stadtgemeinden,* Zürich 1961, p. 57 ss.

Erich Zimmerlin, *Bauordnung der Stadt Aarau, Kommentar,* Aarau 1960, N. 1 aux art. 20/21, p. 103.

21 La loi bâloise (BS) sur la construction et la correction des routes accorde à l'autorité un délai de 2 ans au maximum pour mener les transactions, art. 184, al. 2. Si aucun accord n'intervient dans ce délai – ce qui n'arrive que rarement – il faut aborder la procédure judiciaire.

22 Robert Haab, *Commentaire zurichois du CCS,* vol. IV 1938, N. 15 à l'art. 703, p. 568.

Rudolf Rohr, *Der Boden, ein Problem und seine Lösung,* Zürich/Genève 1965, p. 93.

Exemples de procédure officielle de remaniement parcellaire: BS, loi sur les routes, art. 159 ss.; ZH, loi concernant les constructions dans les localités à caractère urbain, art. 23 ss.; BL, loi sur les constructions, du 15.5.1941, art. 78; cette dernière ne permet cependant pas dans tous les cas le remaniement parcellaire sans l'assentiment de la majorité des propriétaires représentant plus de la moitié du terrain, art. 79, al. 3.

23 Jean-François Aubert, «Le prix de l'urbanisme et la propriété privée», *VerwZB 1* 1962, p. 545 ss.; Alfred Kuttler, «Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem», *RDS* 1964 II, p. 252; Jean Michel Roulin, *Aménagement du territoire et propriété privée,* thèse Lausanne 1961, p. 143 ss.; R. Stüdeli, «Die Notwendigkeit eines neuen Bodenrechts», *NZZ* 26.11.1965, N° 5047 et 5057. Pour les dispositions destinées à assurer l'équipement des terrains, voir loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire, art. 25*ter* et art. 2 des dispositions transitoires, de même que la loi du 30.11.1964 sur la distribution de l'eau, art. 1, litt. a et b; les communes ont l'obligation de prévoir les adductions d'eau à l'intérieur du périmètre de la localité. Voir à ce sujet ch. 6, chiffre 3.

24 Voir à ce sujet Heinz Joss/Diego Peverelli, «Zu einer Normierung der Geschosshöhen», *CRB-Information, Rapports du Centre suisse FAS/SIA d'études pour la rationalisation de la construction,* Zurich 1964, N° 4, p. 13.

25 Comme exemple de clause générale permettant d'accorder des dérogations, on peut citer l'art. 3 du règlement des constructions de la ville d'Aarau, qui date de 1958: Le Conseil municipal peut, en tenant compte des intérêts privés en cause et dans la mesure où l'intérêt public le permet, accorder des dérogations aux prescriptions du présent règlement.

a) en cas de circonstances extraordinaires ou lorsque l'application de ces prescriptions entraînerait des conséquences trop rigoureuses;

b) pour des constructions à caractère exclusivement public;

c) pour des constructions provisoires.

En cas d'application du premier alinéa, des conditions strictes devront être imposées. Cet alinéa ne peut être interprété de façon extensive.

Le projet de loi argovienne sur les constructions, de mars 1965, contient une disposition toute semblable, art. 127. En ce qui concerne l'utilisation de nouveaux matériaux de construction, voir par exemple l'art. 187 de la loi de Bâle-Ville sur la construction des bâtiments (Hochbautengesetz); de même l'art. 55 de l'ordonnance d'exécution de la loi de Bâle-Ville sur les canalisations dispose: «Le Bureau des canalisations est autorisé à exiger l'utilisation de nouveautés techniques, en tenant compte autant que possible des prescriptions de la présente ordonnance.»

26 Ordonnance sur l'installation et l'exploitation des ascenseurs, du 19.5.1963; ordonnance concernant les calculs statiques et les charges pour les constructions, du 31.7.1962. Voir Alfred Kuttler, «Recht und Bauforschung», dans *Bauforschung,* cahier N° 1, Zurich 1965, p. 117/128.

27 Par exemple les Normes N° 113 (en revision) pour le calcul et l'exécution de maçonneries de pierres naturelles et de pierres artificielles; Normes N° 160 pour les charges, la mise en service et la surveillance des constructions; Normes N° 161 concernant le calcul, l'exécution et l'entretien des constructions métalliques; Normes N° 162 concernant les constructions en béton armé et en béton précontraint, règles N° 166 concernant la composition des bétons. Voir pour le problème des normes ch. 6, chiffre 4.

27a Voir quant à la question d'un concordat ch. 6, chiffre 1 et 2.

28 Ordonnance concernant la prévention des accidents dans les travaux du bâtiment, du 2.4.1940, art. 1er, al. 1; voir aussi les directives de la SUVAL pour la construction de bâtiments avec ou sans échafaudages, formule 1499, août 1957.

29 Art. 17, al. 2.

30 Ordonnance concernant la prévention des accidents dans les travaux du bâtiment, du 2.4.1940, art. 29; Ordonnance concernant les mesures à prendre pour prévenir les accidents dans les travaux du bâtiment en cas d'emploi d'échafaudages suspendus à plate-forme mobile pour travaux de crépissage, peinture, etc., du 27.5.1949, art. 12.

31 L'exemple suivant, signalé par un architecte du groupe III, apporte la preuve qu'une application raisonnable des prescriptions sur les échafaudages, ainsi que l'octroi de dérogations accordées de façon judicieuse, peuvent conduire à des économies qui ne sont pas sans influer sur le prix des loyers:

Construction de l'ensemble Schwabgut-Weiermatt Berne 1965:

Nombre de logements, environ	1300
Nombre des bâtiments	7
Nombre d'étages	11–14
Coût habituel des échafaudages: 58 000 m² à 9 fr.	522 000 fr.

36 Après discussion, les autorités communales de police des constructions et les organes de la Caisse nationale ont admis les mesures de sécurité suivantes: pose de filets de retenue un étage en dessous de la surface de travail et installation de garde-corps intérieurs à chaque étage terminé.

	Fr.
Coût des filets de retenue et des garde-corps, y compris tous les travaux nécessaires	133 000.—
Economie totale	389 000.—
Economie pour appartement	299.25

Avec un taux de capitalisation de 6%, cela donne une réduction du loyer annuel de 18 fr.

32 Décisions de la Commission de police des constructions de Bâle-Ville, du 24.8.1962, N° 688 dans l'affaire Allgemeine Treuhand AG et N° 689 dans l'affaire René Ch. Wenger. Dans les deux cas, la Commission de recours a estimé que les installations d'extinction automatique (Sprinkler) n'étaient pas nécessaires, d'où économie de 70 000 fr. dans un cas et de 100 000 fr. dans l'autre.

33 Elle est notamment présentée comme recommandation (21) dans la quatrième partie, ch. 2.

34 BS: Loi sur la construction des bâtiments (Hochbautengesetz), art. 8; Exemple: décret du Grand Conseil approuvant le plan d'ensemble pour le territoire du «Bäumlihof-areal», du 8.4.1964.

ZH: Règlement des constructions de la ville de Zurich, du 12.6.1963: l'art. 6 traite les conditions auxquelles une dérogation peut être accordée; les art. 29 à 35 traitent du plan d'ensemble (Arealbebauung): il faut qu'il s'agisse de bienfonds formant un tout d'au moins 5000 m² (art. 29, al. 1); la composition architecturale et urbanistique doit être d'un niveau supérieur à la moyenne (art. 30, al. 1); l'indice d'utilisation ne peut pas dépasser – suivant les zones – 0,7-1,5 (art. 33, al. 1); enfin, pour assurer que les constructions se fassent conformément au plan d'ensemble, une restriction de droit public à la propriété doit faire l'objet d'une mention correspondante au registre foncier (art. 34, al. 1 et 3).

35 Les calculs faits par un architecte du groupe III à l'occasion d'un projet concret de bâtiment locatif à Bâle ont donné les très intéressants résultats suivants:

A) *Ensemble de la construction*		
1. Surface utilisable	m² 100%	107,5%
2. Volume construit	m³ 10%	103%
3. Coût de construction	Fr. 100%	100,3%
4. Prix par m³ d'espace construit	154 fr. 20/m³	150 fr./m³
B) *Etage dans le toit (seul)*		
1. Surface habitable	m² 100%	148%
2. Volume construit	m³ 100%	128,2%
3. Coût de construction	Fr. 100%	111%
4. Prix par m³ d'espace construit	173 fr./m³	150 fr./m³
Prix par m³ d'espace construit	% 116%	100%

36 Voir à ce sujet 3e partie, ch. 4.2.1.

37 Voir à ce sujet Walter Vollenweider, «Stadtgestaltung durch Bauvorschriften», dans *Rechtsprobleme von Stadtgemeinden.* Zurich 1961, p. 139 ss.

38 Exemples: Règlement du service des eaux de la commune de Muri, art. 38; La Chaux-de-Fonds: Règlement du 1.11.1889 concernant les travaux d'installation et d'appareillage pour le gaz, art. 2, al. 2; BS, art. 2, litt. a, de l'ordonnance concernant la concession pour l'évacuation des égouts, du 10.6.1936.

Voir aussi les *conditions normales* pour l'octroi du permis d'installateur pour l'eau et le gaz, édictées par la Société suisse pour l'industrie du gaz et des eaux, et dont l'art. 2 prévoit aussi la clause du domicile.

39 Voir Walther Pfister, «Zum Problem des Hausinstallationsmonopols und der Hausinstallationskonzession», dans *Rechtsprobleme von Stadtgemeinden,* Zurich 1961, p. 183 ss.

40 RO 88 I 57/65, JT 1963 p. 200-209; voir aussi la bibliographie qui y est citée.

41 Ro 88 I 57/68, JT 1963 p. 200-209; voir aussi RO 81 I 257 ss., JT 1956, p. 315.

42 Exemple: BS: Ordonnance d'exécution II du décret du Grand Conseil concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social et la construction de 226 logements communaux pour les personnes de condition modeste (du 19.12.1958), art. 22, ch. 3; décret du Grand Conseil concernant l'adjudication de travaux et de fournitures par l'administration, du 8.3.1934, art. 5.

43 Voir Hansjörg Truninger, *Die Freiheit des Staates bei der Vergebung öffentlicher Arbeiten und Lieferungen,* Zurich 1950, p. 79 ss; SG: Ordonnance du 8.7.1931; SO: Ordonnance du 29.1.1932; BS: Décret du Grand Conseil du 8.3.1934 et ordonnance du 2.7.1937; FR: Arrêté du Conseil d'Etat du 5.3.1935, remplacé par celui du 9.9.1952; BE: Ordonnance du 16.1.1934; LU: Loi du 30.11.1938.

44 *Commission fédérale pour la construction de logements,* Bulletin N° 1, 1959, p. 10 s.; Rapport de la *Commission fédérale du contrôle des prix,* L'encouragement à la construction de logements économiques, Berne 1956, p. 13.

45 Selon la loi bâloise (BS) sur la juridiction administrative, du 14.6.1928, un recours au tribunal administratif n'a d'effet suspensif que si le président l'ordonne expressément, art. 17; par ailleurs, les délais pour motiver le recours ne peuvent être qu'exceptionnellement prolongés, art. 16, al. 2.

46 Notamment dans la première partie ch. 3.

47 Voir à ce sujet les considérations du point de vue de l'aménagement national, 3e partie, ch. 4.4.3.

48 Max Imboden, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung,* 2e édition, Bâle 1964, N° 106, p. 372 ss.

49 Voir quant à la procédure du permis de bâtir ch. 6, chiffre 5.

Sixième partie: Problèmes du financement

1. Obstacles à la construction de logements

1.1. Manque de logements bon marché et en même temps moins de projets de construction

La Commission fédérale pour la construction de logements, après avoir examiné de manière approfondie la situation qui régnait sur le marché locatif, est arrivée en 1963, dans son rapport, à la conclusion suivante: Le nombre des logements vacants, tout à fait insignifiant depuis des années, amène à constater que l'offre de logements était épuisée durant toute la période d'après guerre et que la production locative, en dépit du niveau élevé qu'elle a atteint, n'est pas parvenue, dans l'ensemble, à satisfaire les besoins accrus.

Depuis lors, la production s'est tenue à un niveau élevé (voir le résumé statistique en annexe, chiffres 1 à 8) [1], mais d'une manière générale, le déséquilibre qui régnait sur le marché locatif n'est pas encore éliminé. La situation actuelle de ce marché se caractérise par un manque prononcé de logements dans les catégories de prix moyens et bas, alors que des signes de saturation apparaissent dans le secteur des appartements chers, que l'on trouve surtout dans les constructions neuves.

Cette situation se répercute de plus en plus sur le marché de la construction. Devant les risques élevés, bien des intéressés hésitent à réaliser leurs projets de construction. Les établissements de crédit se voient amenés à sélectionner plus rigoureusement les objets propres au financement et à resserrer les conditions du crédit, en particulier en ce qui concerne le montant des prêts. La perspective de ne pouvoir en toutes circonstances vendre ou louer aux conditions du marché les immeubles nouvellement construits a même parfois pour conséquence de faire ajourner des projets dont le financement est assuré.

Le motif primaire du recul des projets de construction est le fléchissement, que l'on craint pour 1966, dans la production de logements, tient beaucoup moins au manque de crédit hypothécaires ou de construction qu'aux frais d'investissement souvent trop élevés et aux loyers qui en résultent pour les nouveaux logements, loyers qui ne sont plus en rapport avec la structure des revenus. Souvent enfin, il manque aux communes les possibilités, parfois aussi, peut-être, la volonté d'assumer les tâches et les difficultés qu'entraînent l'accroissement par vagues de la population et le développement subit de la construction sur le plan local.

Avant de rechercher quelles mesures financières pourraient donner une nouvelle impulsion à la construction de logements bon marché, il importe d'étudier encore de plus près ces causes de la raréfaction des projets de construction et, peut-être, du recul de la production locative.

1.2. Evolution du coût de la construction

L'an dernier, l'augmentation du coût de la construction fut, d'après l'indice, plus faible qu'en 1964 (cf. chiffres 9 et 10). L'indice des prix de gros des matériaux de construction (cf. chiffre 25) accuse un recul encore plus fort pour 1965 que pour 1964. Par contre, pour des raisons liées à la demande, les salaires ont marqué une hausse particulièrement prononcée (cf. chiffres 11-18). Des années durant, la forte augmentation des prix fonciers, spécialement dans les villes et les communes suburbaines, a aussi contribué pour une bonne part à élever le niveau des frais d'investissement. De plus, avec la hausse des taux d'intérêt, les crédits de construction sont devenus plus onéreux, ce qui s'est traduit par une nouvelle augmentation des frais d'investissement. Enfin, les taux hypothécaires se sont encore élevés durant l'année écoulée (cf. chiffres 19–24). Du point de vue des maîtres de l'ouvrage en puissance, cette hausse joue un certain rôle, car elle exige un rendement brut plus élevé et partant des loyers plus chers. Il ne faut cependant pas surestimer le rôle du taux de l'intérêt comme cause du coût élevé de la construction et de l'augmentation des loyers. Mais, à la faveur de l'apaisement de la conjoncture, l'augmentation du coût s'est toutefois, considérée dans l'ensemble, sensiblement affaiblie. De même, le mouvement ascendant des prix fonciers, d'abrupt qu'il était, s'est largement stabilisé; dans plus d'une région, il manifeste même une tendance à la baisse. En bien des endroits, la spéculation foncière a cessé. En outre, il est permis de présumer que le recul de la production locative qui pourra se produire en 1966 continuera d'exercer une pression sur les prix, ce qui pourrait faciliter la construction de logements bon marché.

1.3. Augmentation du risque de ne pouvoir louer

Les maîtres d'ouvrage en puissance, ainsi que les établissements de crédit, calculent déjà le risque de voir l'objet construit ne pouvoir se vendre ou se louer aux conditions

prévues. Il est devenu plus rare de voir les logements se louer déjà en cours de construction, et même la location de logements terminés peut, suivant leur type, le loyer et la région, présenter des difficultés. Il est vrai qu'il existe encore un manque prononcé de logements à prix moyens et bas. Mais les grands appartements à loyers élevés, particulièrement hors des villes, trouvent plus difficilement preneur (cf. chiffre 27).
Vu la normalisation de la croissance économique et les efforts en vue de réduire la main-d'œuvre étrangère, maîtres d'ouvrage en puissance et bailleurs de fonds taxent bien plus haut que les années précédentes le risque de construire de nouveaux logements.

1.4. Difficultés des communes

La construction de logements place les communes devant des tâches qui, souvent, ne peuvent s'accomplir assez rapidement et à fond. Cela ressort nettement des explications données dans la sixième partie concernant les problèmes de l'aménagement régional, local et par quartiers.
Les travaux de raccordement entraînent, pour une part, des gros frais pour les communes. Celles dont la capacité financière est faible ne reçoivent pas toujours de crédits, ou de fonds du marché d'émission, qui leur permettent de couvrir ces frais. Souvent encore, il est impossible d'augmenter le rendement de l'impôt: les habitants d'anciens logements sont peu enclins à supporter eux-mêmes, sous forme d'impôts, les frais d'infrastructure. L'amortissement de ces dépenses est mis en question parce que ceux qui obtiennent des logements qui ont été créés dans le cadre de la construction à caractère social paient souvent eux-mêmes peu d'impôts. La situation financière de la commune s'en trouve aggravée. Afin de l'éviter, plus d'une commune se désintéresse de l'accroissement de sa population, quand elle ne l'entrave pas sciemment.
L'expérience du canton de Zurich montre d'ailleurs que la crainte de voir se détériorer les finances communales ne se vérifie pas toujours. En comparant dans dix communes zurichoises accusant l'accroissement relatif de population le plus élevé [2], la capacité fiscale et le mouvement de la population de 1950 à 1960, on arrive à ce résultat intéressant que la population a augmenté en moyenne de 96%, tandis que la capacité fiscale absolue – contrairement à la capacité contributive par habitant – a augmenté dans le même laps de temps de 348%, c'est-à-dire, en chiffre rond, trois fois et demie plus. Ce qui fait qu'en l'occurrence, l'augmentation de la population n'a pas affaibli, mais augmenté la capacité fiscale. Cela n'empêche pas que l'agrandissement de la commune en général et la construction de logements à but social en particulier se heurtent à l'opposition de ceux qui les considèrent sous l'angle politique et social, car ils peuvent modifier la structure sociale traditionnelle de la commune. Cette dernière considération montre également que les difficultés qu'offre l'encouragement à la construction de logements ne tiennent pas toutes au financement.

2. Problèmes de financement

2.1. Généralités

Depuis le milieu de 1963, des signes de resserrement sont apparus sur le marché des capitaux. L'équilibre entre l'épargne et les investissements était manifestement compromis parce que les besoins d'investissements dépassaient la croissance de l'épargne, malgré le niveau resté élevé de l'épargne privée. Il s'ensuivit des retards dans la substitution d'hypothèques aux crédits de construction. Les taux des prêts hypothécaires montèrent. Le fond du problème de la consolidation réside en ceci que durant les années précédentes, l'octroi de crédits de construction, fortement sollicité par l'afflux de fonds importants venus de l'étranger, avait largement dépassé les possibilités de consolidation que donnait aux banques l'offre de fonds à long terme. Dans les seules années 1961 et 1962, les crédits de construction accordés ont augmenté de 68%. A cela vint s'ajouter le fait que les bailleurs de fonds étrangers au système des banques n'étaient pas disposés à consentir des hypothèques dans la mesure où l'aurait voulu l'augmentation de la demande de prêts. Les difficultés de consolidation s'étaient également traduites chez quelques établissements par une certaine réserve dans l'octroi de nouveaux crédits de construction. Vers fin 1964 et au cours de 1965, le problème de la consolidation paraît cependant avoir perdu beaucoup de son acuité. La plupart des banques purent absorber le surplus de crédits de construction non encore consolidé. Dans soixante-deux banques, les placements hypothécaires étaient, à fin novembre, de 1666 millions de francs plus élevés qu'une année auparavant, où l'accroissement n'atteignait que 1388 millions. L'afflux croissant de placements de l'épargne et des fonds provenant d'obligations

de caisse a tout particulièrement contribué à lever les difficultés de consolidation.

Ensuite, la mise à contribution nette du marché d'émission par les emprunts obligataires et les actions a sensiblement diminué, grâce surtout au plafonnement des émissions. Durant l'année écoulée, elle s'est élevée à 2681 millions, en regard de 3024 la période précédente. On a aussi pourvu à ce qu'une part suffisante des fonds alimentant le marché des capitaux profite à la construction de logements. Il convient en outre de noter que, considérée sur le plan international, l'épargne atteint un niveau très élevé, que va encore rehausser l'accroissement du revenu national. De l'autre côté, le recul que l'on craint dans la construction, accompagné peut-être d'un abaissement des frais de construction, pourrait exercer une pression sur la demande de crédit.

En considérant l'ensemble de la situation, le groupe de travail a par conséquent l'impression que le financement de bons projets de construction est redevenu plus aisé, mais la situation diffère suivant les cantons et les régions. Des mesures d'encouragement bien dirigées, qui vont être exposées, peuvent encore améliorer les possibilités de financement. Il faudra les examiner en particulier à la lumière des besoins étendus que présente la mise à jour de l'infrastructure, point sur lequel les pouvoirs publics ne cessent d'attirer l'attention.

2.2. Possibilités d'encourager la construction de logements par des mesures financières

On doit se demander si et dans quelle mesure l'accroissement des moyens financiers affectés à la construction de logements, réclamé ces derniers temps de divers côtés, est de nature à assurer, comme on le souhaite, une production accrue de nouveaux logements à loyers modiques. Il faut bien se rendre compte d'emblée que les tendances à la hausse des frais de construction, qui se reportent sur les loyers des nouveaux logements, doivent être évitées; l'encouragement à la construction de logements doit se tenir dans le cadre d'une saine conception d'ensemble et ne pas contrecarrer les efforts en vue de combattre l'enchérissement.

D'une manière générale, on se référera sous ce rapport aux diverses possibilités que mentionne le rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'épargne de septembre 1965, spécialement en ce qui concerne l'épargne à la construction.

2.2.1. Banques

a) En général

La très grande part des dépenses de construction sont financées par les banques. D'après ses propres estimations, une de nos grandes banques finance, en chiffre rond, le 60% des hypothèques. En gros, les possibilités de financement dans ce domaine font l'objet d'une appréciation plutôt optimiste. Les approbations de crédits exigées pour la construction s'obtiennent actuellement sans difficultés spéciales. En 1965, les nouveaux crédits autorisés pour la construction étaient plus élevés que l'année précédente (cf. ch. 29); ils ont cependant, davantage que les années précédentes, été affectés à la construction de grands ensembles, dont l'exécution s'étend sur quelques années.

Dans le cadre de la convention sur la limitation des crédits, les taux d'accroissement des constructions fixés pour les placements hypothécaires ont été, avec effet au 1er janvier 1966, relevés de 120 à 132% sur la base de l'augmentation effective intervenue dans les années 1960 ou 1961. En même temps, le taux d'accroissement minimum a passé de 6 à 8% de l'effectif des hypothèques à fin 1960 ou fin 1961. Ce taux d'accroissement minimum permet aussi aux banques qui n'avaient enregistré dans les années de base aucune augmentation, ou seulement une faible augmentation de leurs hypothèques, d'étendre raisonnablement cette position de crédit. De la sorte, les banques devraient disposer d'une latitude suffisante pour financer des projets de construction de logements économiquement justifiés, d'autant plus que la Banque Nationale juge avec bienveillance les dépassements des taux d'accroissement minima lorsqu'ils sont dus à des projets de construction de logements à caractère social et autres. Tant que l'afflux de fonds étrangers à moyen ou à long terme continue d'être satisfaisant, le financement de projets raisonnables de construction de logements paraît assuré pour 1966. La situation n'est cependant pas aussi favorable pour toutes les banques.

Enfin, banques cantonales et caisses hypothécaires, en particulier, s'occupent par tradition des besoins de crédit qu'ont les communes pour financer l'infrastructure, mais dans une mesure différente suivant les régions du pays. A partir du 1er janvier 1965, la Banque Nationale n'impute plus sur le taux d'accroissement des avances et prêts à des corporations de droit public les crédits octroyés pour des constructions publiques urgentes telles qu'hôpitaux, établissements psychiatriques, asiles de vieillards, écoles,

installations d'approvisionnement en eau potable et protection des eaux, ni pour les travaux d'équipement pour la construction de logements à caractère social et autres. Ainsi, le développement de l'infrastructure n'est pas entravé par la limitation des crédits.

b) Financement collectif de la construction de grands ensembles

D'une manière générale, la collaboration des banques au financement de grands ensembles joue déjà d'une façon réjouissante. On constate toutefois à ce sujet des différences d'une région à l'autre et, en plus d'un endroit, on pourrait faire encore davantage. On a examiné, sous ce rapport, si la collaboration des banques au financement de grands ensembles pourrait être améliorée par la formation de comités régionaux permanents. On s'est cependant rendu compte que cela pourrait troubler les rapports de concurrence entre banques. C'est pourquoi on ne saurait recommander de mettre cette idée à exécution. En revanche, on a estimé opportun de signaler aux banques qu'il serait souhaitable de créer des consortiums ad hoc pour financer les grands projets de construction de logements. L'Association des banquiers s'est déclarée prête à intervenir dans ce sens auprès de ses membres. Les associations bancaires (banques cantonales, banques locales, etc.) suivent également l'affaire. Sans doute les banques qui accordent les crédits doivent-elles être en mesure de se procurer les fonds nécessaires au financement, en faisant appel au besoin au marché des capitaux par des emprunts obligataires. Des prêts de la Confédération, tels que le prévoit l'article 14 de la nouvelle loi concernant l'encouragement à la construction de logements, peuvent aussi entrer en considération pour le financement.

Les banques cantonales ont en outre suggéré d'exempter de tout plafonnement les crédits de construction et les hypothèques consentis en vue de financer de grands ensembles.

2.2.2. Compagnies d'assurance privées

L'épargne formée par l'assurance sur la vie, de par sa forme réglée pour des années selon un plan, permet d'affecter surtout à des investissements à longue échéance les fonds constitués par le versement des primes. Le 31 décembre 1963, sur 9,5 milliards de placements, 45% consistaient en hypothèques. En moyenne, on enregistre annuellement de nouveaux crédits au montant approximatif de 500 millions de francs. Le volume des constructions de logements projetées ou en cours d'exécution de ces compagnies atteignait 288 millions de francs à fin 1963 et 353 millions à fin 1964. On peut admettre qu'en 1966, leur activité dans le domaine de la construction atteindra au moins le même volume que les années précédentes. Les compagnies d'assurance sur la vie jouent par conséquent dans le financement de la construction de logements un rôle qu'on ne saurait sous-estimer.

Le retard des taux hypothécaires (cf. chiffres 19-24, 33) n'a pas empêché non plus les compagnies d'assurance de consentir de nouvelles hypothèques d'un volume à peu près égal à celui des années précédentes (cf. chiffre 32). En ce qui concerne les versements effectifs en exécution de prêts hypothécaires, les taux d'accroissement des années passées présentent approximativement le même ordre de grandeur que ceux des banques.

Si les compagnies d'assurance donnent l'impression d'une certaine réserve, c'est sans doute parce qu'elles subissent une pression très forte du côté de la demande et refusent par conséquent davantage de demandes de crédits hypothécaires que par le passé. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que les compagnies d'assurance, comme les banques, placent pour une part l'octroi d'hypothèques dans le cadre de leur service de la clientèle.

On peut cependant admettre, dans l'ensemble, que le financement de projets de construction de tiers par des compagnies d'assurance atteindra au moins le même volume en 1966 qu'en 1964 et 1965.

Aujourd'hui déjà, des consortiums se forment, dans le monde de l'assurance également, ou en liaison entre plusieurs compagnies d'assurance sur la vie et les banques, pour assurer la réalisation des projets de grands ensembles les plus importants. Parallèlement à la circulaire adressée aux banques, il faudra aussi lancer un appel aux membres de l'Association des compagnies d'assurance sur la vie.

Le groupe d'experts s'est enfin préoccupé de savoir s'il était souhaitable de rechercher un allégement des restrictions prescrites à titre de surveillance par l'Office fédéral des assurances. Il s'agit, d'une part, de la valeur d'imputation des immeubles pour le fonds de sûreté, dans lequel chaque compagnie d'assurance doit, conformément à la loi, assurer ses réserves techniques par certaines valeurs. Actuellement, en vertu des dispositions réglant la surveillance, la valeur d'imputation est de 90% de la valeur d'estimation. Chaque immeuble nouvelle-

ment acquis doit donc être financé à raison de 10% par des moyens libres. L'Office des assurances ne partage pas l'avis de quelques compagnies, selon lequel on construirait davantage de logements si on ne se heurtait pas à ces prescriptions restrictives.

En outre, l'Office fédéral des assurances, en vertu des dispositions réglant la surveillance, n'est pas lié, pour l'évaluation des immeubles, par les chiffres articulés au bilan des sociétés; il procède lui-même à ses propres et prudentes estimations. (D'après une communication de l'office, ces estimations dépassent cependant très souvent les valeurs portées au bilan; cet écart est considérable dans l'ensemble; au 31 décembre 1964, il était de 6,4%.) On a déclaré au sein du groupe de travail qu'en fixant généralement d'une manière plus large les valeurs d'estimation, on pourrait également amener davantage de fonds des compagnies d'assurance à la construction de logements.

Cependant, tant les milieux des assureurs que l'Office fédéral des assurances relèvent qu'à une époque où les prix du terrain et le coût de la construction sont excessifs, il n'est pas toujours facile de découvrir les critères objectifs nécessaires aux estimations. Ce motif à lui seul paraît justifier le maintien d'une certaine marge de sécurité en ce qui concerne l'affectation des biens au fonds de sûreté.

Le groupe d'experts reconnaît que les prescriptions de l'autorité de surveillance, considérées à long terme, sont dans l'intérêt des assurés; il renonce par conséquent à recommander un allégement des prescriptions relatives à la surveillance. Le groupe entend aussi, par là, tenir compte du fait que l'Office fédéral des assurances prend déjà soin par d'autres voies de faire profiter le plus largement possible la construction de logements des fonds provenant des compagnies d'assurance.

2.2.3. Caisses de retraite et autres institutions de prévoyance

Tout comme les compagnies d'assurance, les caisses de retraite recueillent d'importants capitaux, tant dans le domaine de l'économie privée que dans le secteur public. Dans le placement de ces fonds, les créances hypothécaires parmi les valeurs nominales et les immeubles parmi les valeurs réelles jouent un rôle important en raison de la sécurité qu'elles offrent. Et ce sont, parmi toutes ces valeurs, les constructions locatives qui présentent le plus d'intérêt lorsqu'elles échappent à la spéculation. Il est notoire que des fonds importants alimentent par cette voie la construction de logements. Certes, il se trouve quelques assurances de personnel qui ne placent plus autant de fonds en hypothèques que jadis, et sont même allées jusqu'à résilier des hypothèques. On n'enregistre pas, toutefois, de tendance générale des caisses de retraite et autres institutions de prévoyance à se retirer du marché hypothécaire. Comme dans le passé, ces établissements accordent une large place aux placements hypothécaires bien que l'on note un intérêt accru pour les obligations, en raison du rendement amélioré qu'elles offrent.

Le groupe d'experts n'en a pas moins exprimé l'avis que l'on devrait inviter les caisses d'assurance du personnel à intensifier leurs efforts en vue de financer, à elles seules ou collectivement, la construction de logements. C'est dans ce sens que le Département fédéral de l'économie publique a, le 17 décembre 1965, adressé une circulaire aux caisses de retraite et autres institutions de prévoyance. Il y souligne l'importance considérable que présente l'administration de grosses fortunes collectives pour la construction de logements et invite ces institutions à vouer une attention spéciale, ces prochains temps, au financement de la construction de logements (un exemplaire de la circulaire est joint en annexe au présent rapport).

On envisage en outre de prendre contact directement avec la direction commerciale des cent à deux cents entreprises les plus importantes pour leur présenter la même suggestion.

2.2.4. Fonds immobiliers

D'après une estimation prudente [3], le nombre de logements aux mains des fonds suisses de placement doit avoir dépassé les 50 000. Les fonds ont, en particulier ces dernières années, encouragé fortement la construction de grands ensembles. Ils ont investi dans la construction de logements, en chiffre rond, 600 millions en 1962, 660 millions en 1963 et 91 millions en 1964; l'an dernier toutefois, cette source s'est pratiquement tarie, et les quelques émissions qui ont eu lieu doivent être loin d'avoir atteint le volume des retours de parts aux fonds. Les motifs de ce revirement sont connus: ils résident dans la situation qui règne sur le marché des capitaux, en particulier dans le rendement, comparativement intéressant, des obligations (cf. chiffre 33), mais aussi dans la perte de confiance qu'ont subie ici ou là les fonds immobiliers ensuite de divers événements. On ne saurait donc guère s'attendre à brève échéance que les fonds contribuent

dans une large mesure à améliorer le financement de la construction locative, bien que la nouvelle loi sur le logement permette d'accorder aussi aux banques proches des fonds, des prêts de la Confédération.

Ainsi que l'a spécialement souligné le groupe d'experts IV, cette évolution est regrettable dans la mesure où les fonds immobiliers, eux aussi, ont tout intérêt à ce que le rapport entre le coût de la construction et la valeur d'habitat des immeubles soit favorable, puisqu'ils construisent pour leur propre compte. Grâce au fait que leur champ d'activité s'étend à tout le territoire suisse, ils ont en outre la possibilité, en reprenant des blocs locatifs ou des maisons isolées, de participer à divers grands ensembles et d'obtenir de la sorte une répartition favorable des risques. On arrivera certainement, au cours des années, grâce à une expérience accrue, à surmonter les craintes qui se manifestent encore à l'endroit des méthodes industrielles de construction et de l'adoption de types.

On a ensuite examiné la question d'un allégement correspondant de l'arrêté sur le crédit. Si une telle mesure devait entrer en considération dans le proche avenir, il faudrait certes y faire participer les trusts d'investissement. Mais les fonds ne réclament pas pour eux seuls un traitement spécial en ce qui concerne la réadmission de capitaux étrangers; leur rendement offrant peu d'intérêt actuellement, il est en tout cas douteux qu'une telle mesure puisse leur procurer davantage de moyens.

Nombreux sont les fonds immobiliers qui disposent encore d'importantes réserves de terrain à construire que le manque de nouveaux moyens les empêche d'exploiter. Si les banques relâchaient quelque peu la réserve qu'elles mettent à consentir des hypothèques sur des immeubles appartenant à des fonds de placement, cela pourrait encourager la mise en chantier de ces réserves.

Une autre possibilité, limitée, d'améliorer l'apport de fonds, consisterait à accueillir davantage de parts de biens-fonds immobiliers dans les portefeuilles des caisses de retraite. Toutefois, les prescriptions de placement de quelques autorités cantonales de surveillance y mettent obstacle. Le groupe d'experts V recommande par conséquent de discuter avec les autorités cantonales de surveillance la question d'un allégement des prescriptions d'admission. La pratique actuelle ne pourra toutefois être modifiée dans le sens indiqué que lorsque sera promulguée la loi sur les fonds de placement en préparation, qui soumet ceux-ci à la surveillance d'une autorité.

2.2.5. Coopératives de construction

Les coopératives de construction sont particulièrement en mesure de trouver elles-mêmes une solution. Elles reconnaissent de plus en plus que leur tâche ne consiste pas seulement à gérer des logements existants, mais aussi à en construire de nouveaux. Ces logements ne sont pas vendus, mais soustraits pour longtemps à la spéculation, et l'on peut observer que d'importants projets de construction de caractère non spéculatif exercent un effet régulateur aussi bien sur les prix du terrain que sur ceux des loyers de la région. Toutefois, divers obstacles entravent ce mouvement. Ainsi, l'article 13 de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements prescrit que la charge totale représentée par les hypothèques de premier et de second rang ne doit pas dépasser, en règle générale, 90% de l'investissement global, de sorte que le 10% au moins des frais de placement doit être assuré par l'autofinancement.

Comme cela dépasse les possibilités financières de bien des sociétés coopératives, l'Union suisse pour l'amélioration du logement a proposé que le capital étranger investi dans les projets de coopératives de construction locative à but social puisse, dans le cadre de l'aide directe de la Confédération prévue dans la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, être cautionné non plus seulement jusqu'à 90, mais jusqu'à 95% du coût d'investissement.

L'association précitée, en sa qualité d'organisation faîtière de coopératives de construction, a demandé aux coopératives à forte capacité financière qui lui sont affiliées d'aider par son intermédiaire les coopératives moins bien loties à assurer le financement final. De plus, cette association a fondé il y a déjà des années à l'intention de ses membres, une coopérative de cautionnement qui est disposée à aller au-delà de 90%. A cela vient s'ajouter le fait que les coopératives peuvent, au cours des années, augmenter leur capital par la voie de souscriptions successives de parts, ainsi qu'en calculant dans leurs loyers des amortissements suffisants.

Il ne peut être question de déroger d'une manière générale à la limite de cautionnement déjà élevée, fixée dans la loi; celle-ci permet toutefois, dans des cas particuliers et en présence de circonstances spéciales, que le 90% soit dépassé, répondant ainsi à la proposition faite.

2.2.6. Construction et encouragement à la construction de logements par des entreprises privées

L'encouragement à la construction et l'abaissement des loyers de la part des entreprises privées sont d'une grande importance, tant en raison du caractère non spéculatif qui leur est généralement donné que par leur étendue. Selon une enquête menée en 1964 par le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, elle intervient sous les formes les plus variées (avances à fonds perdus, vente de terrain à construire à prix réduit, octroi d'hypothèques à taux bas et de prêts sans intérêt, cautionnement, calcul d'un intérêt du capital réduit pour les logements de l'entreprise, participation à des coopératives de construction liée à un droit d'habitat pour le personnel de l'entreprise, conseils gratuits par les bureaux de construction des fabriques, remise gratuite ou à prix réduit de matériaux de construction, exécution commune de grands projets aux fins de rationalisation).

Le groupe d'experts V renonce à recommander la perception d'un «centime du logement» («Wohnbaurappen»). Il s'agit là d'une proposition émanant de l'Union des laborantins des deux Bâles, d'introduire un impôt s'élevant à 1/4 ou 1/2% du chiffre d'affaires annuel de l'industrie, des banques et des autres entreprises commerciales pour financer un programme de construction de logements coordonné et rationnel. Une telle mesure manquerait de base légale; en outre, envisagée sous l'angle politique, elle ne serait guère réalisable.

2.2.7. Aide financière de la Confédération fondée sur la loi sur le logement

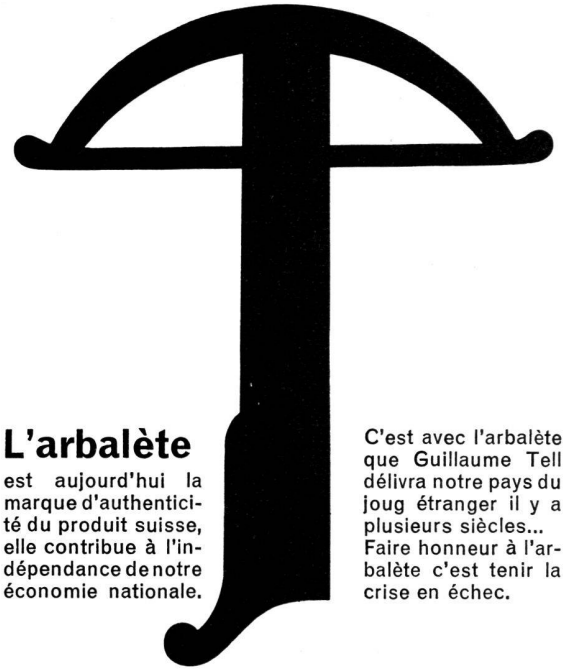
Afin de rétablir une situation normale sur le marché locatif, la Confédération, se fondant sur la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, peut accorder son aide indirectement et directement. L'aide fédérale directe comprend trois sortes de mesures:

1. Apports périodiques à l'intérêt du capital engagé, afin d'abaisser les loyers de 5000 nouveaux logements par an; un montant total de 320 millions de francs est mis à disposition à cette fin. Confédération et canton peuvent, ensemble, accorder annuellement, pendant vingt ans, jusqu'à 2% des investissements nécessaires à la construction de logements, et jusqu'à 3% dans des cas exceptionnels (logements pour couples âgés, pour invalides et pour familles nombreuses (art. 5 à 14) de la loi sur le logement);
2. Cautionnement d'hypothèques en second rang par lesquelles la Confédération peut s'engager jusqu'à concurrence d'un milliard de francs (art. 13);
3. Obtention de capitaux sous forme de prêts de la Confédération à des établissements de crédit, exceptionnellement aussi à des cantons, pour des projets de construction, lorsque le resserrement du marché des capitaux rend difficile, d'une manière générale, le financement de constructions locatives. Les fonds mis à disposition dans ce but s'élèvent momentanément à 600 millions de francs.

D'éventuelles difficultés financières devraient, autant que possible, être surmontées par le cautionnement de la Confédération. Quant au problème que pose l'octroi de

Argolite

Le panneau stratifié suisse
avec l'arbalète et garantie d'usine



L'arbalète
est aujourd'hui la marque d'authenticité du produit suisse, elle contribue à l'indépendance de notre économie nationale.

C'est avec l'arbalète que Guillaume Tell délivra notre pays du joug étranger il y a plusieurs siècles... Faire honneur à l'arbalète c'est tenir la crise en échec.

Argolite SA
Usine de panneaux stratifiés
6130 Willisau/LU ✆ 045 61912

Formats
260x130 cm 330x130 cm 330x160 cm

prêts de la part de la Confédération, on est unanime à reconnaître que des prêts ne devraient être pris en considération que dans des buts précis et, s'ils interviennent sans liaison avec une autre aide de la Confédération, demeurer réservés plutôt à de grands projets. Aux termes de la loi, les fonds publics ne peuvent être mis à disposition que lorsque les capitaux se font rares, ce qui montre le caractère nettement subsidiaire de cette mesure. La modération s'impose également du fait qu'en présence des déficits qui grèvent les finances fédérales et pour des raisons de politique conjoncturelle, c'est sur le marché qu'il faudrait prélever ces fonds qui, de la sorte, échapperaient à d'autres intéressés qui encouragent la construction de logements (établissements hypothécaires par exemple).

En ce qui concerne ces prêts de la Confédération, le principe est qu'ils doivent porter intérêt aux taux usuels du marché (art. 14, 4e al. de la loi sur le logement). Le groupe d'experts V s'est rallié à l'idée que la Confédération ne peut accorder de prêts au-dessous du coût de revient de l'argent mis à disposition, mais que, d'autre part, des taux d'intérêt trop élevés décourageraient les emprunteurs.

Pour fixer le taux de l'intérêt des prêts que la Confédération accorderait à des établissements de crédit pour une durée d'environ dix ans, on pourrait tabler en première ligne sur le taux de l'intérêt qu'elle-même devrait accorder, dans les conditions actuelles du marché pour ses propres emprunts, soit, actuellement, autour de 4½%. Quelques membres du groupe de travail V ont exprimé l'avis qu'il faudrait fixer plus bas le taux des capitaux que la Confédération met à disposition à titre d'aide, et qu'il devrait correspondre à peu près au taux d'intérêt que les grandes banques et les banques cantonales pratiquent pour leurs obligations de caisse d'une durée de trois ans (4¼%). La Confédération devrait alors, en conséquence, limiter ses prêts à trois ans également et remettre une déclaration où elle s'engage à examiner avec bienveillance une demande de prolongation. Il y aurait lieu de fixer les conditions à nouveau lors de l'échéance.

La majorité des experts a rejeté l'idée de fixer un taux d'intérêt différent suivant le taux hypothécaire qu'exigent les banques bénéficiant de crédits, car cela postulerait un système de contrôle étendu.

Dans les débats sur l'obtention des fonds nécessaires au financement de l'action du logement, l'idée d'un emprunt de la Confédération était au premier rang. On s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'admettre à cette fin des fonds étrangers, mais on a objecté de divers côtés que l'on ne saurait se résoudre actuellement à abandonner les mesures de défense contre les fonds étrangers qui ont été introduites pour freiner l'inflation. On a relevé au surplus qu'un emprunt soumis à l'impôt anticipé n'aurait guère d'attrait pour les étrangers.

Les autorités fédérales et la Banque Nationale continueront d'examiner si l'appoint de fonds étrangers peut être envisagé. En revanche, de l'avis du Département fédéral des finances, une exemption de l'impôt anticipé ne saurait entrer en ligne de compte, faute de base juridique et pour des raisons de principe.

2.2.8. Financement par les cantons et les communes

En matière de construction de logements, cantons et communes ont, dans la mesure où l'exigent leurs propres lois, à assurer le financement des infrastructures nécessaires et celui de la part cantonale prévue dans la nouvelle action fédérale pour l'aide à la construction de logements. Quand il ne s'agit pas du produit des impôts, leurs fonds proviennent essentiellement de banques, de compagnies privées d'assurance, du fonds de compensation de l'AVS, de la SUVA ou d'emprunts par obligations (cf. chiffres 30 et 31). Comparée à ce qu'elle était en 1964, la mise à contribution du marché des capitaux par les cantons a diminué en 1965, tandis que ce fut le contraire pour les communes. Ces dernières, surtout, sont placées devant de grosses difficultés financières, de sorte qu'il faudra examiner le moyen de diminuer leurs obligations tout en augmentant le volume des moyens mis à leur disposition.

L'octroi d'apports à l'intérêt du capital de la part de la Confédération suppose, en règle générale, que le canton fournit une prestation atteignant au moins le double (art. 9 de la loi). Le canton peut mettre une part de cette prestation à la charge de la commune dans laquelle les logements se construisent; d'après la clé de péréquation financière, il s'agit la plupart du temps des 50%. Les prestations d'autres communes et d'autres corporations de droit public, d'employeurs, de fondations et d'organisations d'intérêt public peuvent être imputées sur la prestation des cantons (art. 9 et 10). Il arrive très souvent qu'une commune suburbaine de faible capacité financière se charge de construire un grand ensemble, qui aide en définitive à résoudre le problème qui est celui de la ville voisine, dont la capacité est plus forte. Pour ce cas, le groupe d'experts III [4] propose de prévoir dans la légis-

lation cantonale d'exécution de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements qu'une éventuelle contribution des communes se répartisse entre plusieurs d'entre elles ou soit assumée entièrement, soit par une commune limitrophe, soit par le canton. Ainsi, le projet bernois de dispositions d'exécution de la loi fédérale sur le logement prévoit que le canton peut décharger les communes en prélevant sur un crédit spécial, pour la durée de dix ans, le 60% des intérêts passifs. Les dispositions de la loi ne s'opposent pas à une telle réglementation.

Au surplus, la contribution de la Confédération aux frais du plan d'aménagement national et à ceux des plans régionaux et locaux suppose elle aussi, dans la règle, une prestation double du canton (art. 4, 2e et 3e al. de la loi).

Lorsque les communes rencontrent des difficultés financières en créant l'infrastructure nécessaire à l'habitat, diverses mesures d'encouragement peuvent être envisagées en sus des possibilités déjà mentionnées [5], d'obtenir la couverture des frais engagés dans l'équipement de quartiers. Le groupe d'experts a examiné si et dans quelle mesure l'idée d'une émission collective d'emprunts pour la construction de logements par de petites communes pourrait se réaliser dans une plus large mesure. Du point de vue de la Banque Nationale, rien ne s'oppose à l'émission d'emprunts Pool. Toutefois, l'initiative doit venir des communes intéressées. Il s'est cependant avéré que l'on ne pourrait résoudre définitivement cette question sans l'avoir encore préalablement discutée avec l'Association des communes suisses. L'Administration fédérale des finances s'est chargée de poursuivre l'examen de l'affaire et d'entreprendre les démarches qui s'imposeront.

Le groupe d'experts II recommande à la Confédération d'accorder directement des emprunts aux communes qui s'engageraient à les affecter au financement de l'infrastructure [6]. Toutefois, cette solution est incompatible même avec une interprétation extensive de la loi; d'ailleurs, les moyens prévus demeureraient insuffisants. L'équipement de nouveaux terrains à construire n'a pas été considéré jusqu'ici comme ressortissant de la compétence de la Confédération. La réalisation de ce postulat est aussi problématique du point de vue fédéraliste et, de plus, exigerait une base légale entièrement nouvelle.

3. Conclusions; propositions

Le groupe d'experts V estime que, pour 1966, le financement de la construction de logements par les voies traditionnelles est assuré dans une large mesure.

Néanmoins, afin d'élargir les possibilités de financement, il recommande les mesures suivantes:

1. Les banques et les compagnies d'assurance privées doivent être invitées à encourager de toutes leurs forces le financement collectif de grands ensembles (ch. 3.2.1. b et 3.2.2.).
2. Les caisses de retraite et autres institutions de prévoyance devront être invitées à vouer une attention spéciale, dans le proche avenir, au financement de la construction de logements (ch. 3.2.3.).

3. Il faut étudier l'éventualité d'un allégement des dispositions cantonales concernant l'admission de parts de biens-fonds immobiliers dans les portefeuilles des caisses de retraite (ch. 3.2.4.).
4. Si les grands projets de constructions, surtout, présentent des difficultés de financement, on tentera en première ligne d'user de la possibilité, prévue dans la nouvelle loi sur le logement, d'obtenir le cautionnement de la Confédération. Au besoin, on envisagera l'obtention de prêts de la Confédération. Le taux de l'intérêt doit, compte tenu des exigences du marché, être fixé de telle sorte que, sans exercer d'effet prohibitif, il permette à la Confédération de couvrir le coût de l'argent (ch. 3.2.7.).
5. On doit éclaircir l'opportunité d'un emprunt fédéral en faveur de la construction de logements en vue de financer d'éventuels prêts de la Confédération (ch. 3.2.7.).
6. L'étude du problème relatif à la réadmission de fonds étrangers, spécialement en faveur de la construction de logements est à poursuivre (ch. 3.2.7.).
7. Il faut étudier plus à fond la possibilité, pour de petites communes, de lancer des emprunts de pools pour financer l'infrastructure (ch. 3.2.8.).
8. Etant donné les problèmes d'infrastructure qui, surtout dans les agglomérations, se posent en rapport avec la construction de logements, les cantons sont invités à étudier la possibilité de décharger davantage les communes de faible capacité financière, soit en assumant les contributions communales, soit en les répartissant entre plusieurs communes (ch. 3.2.8.).
9. D'une manière générale, les autorités fédérales, en collaboration avec les constructeurs intéressés, devront faire en sorte qu'une production de logements hors spéculation, efficace sur tout le territoire suisse et aussi rentable que possible soit mise en œuvre et maintenue [7].

Entre-temps, le Département fédéral de l'économie publique, par sa circulaire du 17 décembre 1965 (cf. annexe III) et l'Association suisse des banquiers, par sa circulaire du 21 février 1966 (cf. annexe II) ont donné suite aux recommandations 2, resp. 1; l'Association des compagnies suisses d'assurance sur la vie humaine entreprendra ces prochains jours des démarches dans ce sens.

Remarques relatives à la sixième partie

1 Seuls les chiffres de ce résumé statistique seront cités dans la suite.
2 Les données numériques sont extraites de la thèse de Bataillard; cf. Victor Bataillard, *Die Regionalplanung – Ein Problem des Finanzausgleichs – Dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich;* Zurich 1965, p. 43.
3 Ernst G. Renk, «Standortbestimmung der Immobilienfonds, *Neue Zürcher Zeitung,* N° 4412, du 21.10.1965.
4 Cf. 5e partie, ch. 2.2.3.
5 Cf. 3e partie, ch. 4.5.3.
6 Cf. 3e partie, ch. 2.3.
7 Cette recommandation a été formulée par le groupe d'experts IV; cf. également remarque 5 de la deuxième partie.

Annexe I à la sixième partie. Résumé statistique

Industrie du bâtiment Situation actuelle		Date ou période	Années 1964	1965
			mouvement	
1. Logements construits dans des communes de plus de 2000 habitants	(1)	1er semestre	— 0,2%	+ 11,2%
2. Logements construits dans 65 villes	(1)	janvier-décembre	+ 3,5%	+ 5,6%
3. Indice d'occupation	(2)	1er trimestre	+ 3,7%	+ 3,3%
		2e trimestre	+ 6,0%	— 2,8%
		3e trimestre	+ 5,9%	— 2,1%
		4e trimestre	+ 3,7%	— 2,9% (4)
			état	
4. Indice appréciatif de la situation	(2)	1er trimestre	146	127
		2e trimestre	144	124
		3e trimestre	142	128
		4e trimestre	141	124

		Date ou période	Années 1964	1965
Prévisions			mouvement	
5. Constructions autorisées dans des communes de plus de 2000 habitants	(1)	1er semestre	+ 13,3%	— 35,3%
6. Constructions autorisées dans 65 villes	(1)	janvier-décembre	+ 2,0%	— 23,1%
7. Constructions de logements projetées privés, montants ajustés au coût de la construction au printemps 1965	(4)	toute l'année	+ 17,4%	— 10,8%
8. Constructions projetées de logements privés et communaux, nominal	(4)	toute l'année	+ 26,0%	— 6,8%
Coût, loyers				
9. Indice des coûts de construction de la ville de Zurich	(5)	avril	+ 7,2%	+ 4,3%
		octobre	+ 6,3%	+ 3,0%
10. Indice des coûts de construction de la ville de Berne	(6)	juin	+ 6,6%	+ 7,4%
		décembre	+ 6,2%	+ 5,0%
11. Gains horaires d'ouvriers victimes d'accidents	(2)	1er trimestre	+ 6,0%	+ 4,7%
		2e trimestre	+ 5,4%	+ 4,7%
		3e trimestre	+ 5,2%	+ 4,9%
		4e trimestre	+ 5,5%	+ 5,0%
Salaires fixés par contrats collectifs de travail, dans les grandes villes	(1)	octobre-octobre		
12. Maçons			+ 6,9%	+ 6,1%
13. Manœuvres du bâtiment			+ 8,3%	+ 6,0%
14. Carreleurs			+ 5,9%	+ 5,9%
15. Peintres			+ 7,0%	+ 6,0%
16. Gypsiers			+ 6,3%	+ 5,2%
17. Couvreurs			+ 6,5%	+ 7,0%
18. Tapissiers			+ 6,6%	+ 7,6%
Taux d'intérêt des 1res hypothèques	(7)	décembre	état	
19. Anciennes			3,95%	4,13%
20. Nouvelles, logements et bâtiments industriels			4,22%	4,42%
21. Nouvelles, agriculture et logements à bon marché			4,15%	4,33%
			mouvement	
22. Anciennes			+ 5,6%	+ 4,5%
23. Nouvelles, logements et bâtiments industriels			+ 11,6%	+ 4,8%
24. Nouvelles, agriculture et logements à bon marché			+ 10,3%	+ 4,3%
25. Indice des prix de gros des matériaux de construction	(1)	décembre	— 0,2%	— 1,8%
26. Indice des loyers	(1)	décembre	+ 3,5%	+ 6,4%
Nombre de logements vacants			état	
27. Appartements vacants en % de tous les logements	(1)	décembre		
5 grandes villes			0,03%	0,12%
60 autres villes			0,17%	0,44%
97 grandes communes rurales			0,42%	0,89%
337 petites communes rurales			0,36%	0,74%
Financement			mouvement	
28. Placements hypothécaires de 62 banques	(7)	novembre-novembre	6,5%	+ 7,3%
29. Nouveaux crédits autorisés par 62 banques pour la construction (millions de francs)	(9)	janvier-novembre	— 315	+ 468
30. Argent frais demandé au marché pour des emprunts et des actions (net) (millions de francs)	(7)	janvier-décembre	3024,7	2681,4
			état	
par les cantons, en millions de francs	(7)	janvier-décembre	314	349
par les cantons, en % des prélèvements totaux			12,5%	13,8%
par les communes, en millions de francs	(7)	janvier-décembre	275	301
par les communes, en % des prélèvements totaux			10,9%	11,9%
31. Placements du Fonds de compensation de l'AVS	(7)	décembre		
Cantons, en % des placements totaux			16,0%	15,6%
Communes, en % des placements totaux			13,7%	14,0%
32. Promesses de prêts hypothécaires par les compagnies d'assurance sur la vie, en millions de francs	(8)	1er semestre	266	247
		2e semestre	230	
33. Rendement des obligations de la Confédération	(7)	décembre	4,07%	3,98%
			mouvement	
	(7)	décembre	+ 14,9%	— 2,3%

1. Bulletin de *La Vie économique*.
2. *La situation économique*, 4e trimestre 1965, et numéros précédents, annexe à *La Vie économique*, 1965, page 11.
3. Chiffres provisoires.
4. Le délégué aux possibilités de travail, *Activité dans l'industrie du bâtiment 1964 et constructions projetées pour 1965*, en Suisse, pages 5, 14.
5. *Zürcher Statistische Nachrichten*.
6. Bureau de statistique de la ville de Berne, rapport trimestriel 1965, 2e cahier, page 71.
7. Banque Nationale Suisse, *Bulletin mensuel*.
8. Enquêtes du Bureau fédéral des assurances et de l'Association des compagnies suisses d'assurance sur la vie humaine.
9. Informations obtenues de la Banque Nationale Suisse.