

**Votation populaire
du 8 février 2004
Explications du Conseil fédéral**

- 1 Contre-projet relatif
à l'initiative Avanti**
- 2 Code des obligations
(Bail à loyer).
Modification**
- 3 Initiative Internement
pour les délinquants
très dangereux**



Les objets en votation

Contre-projet relatif à l'initiative Avanti

Le Conseil fédéral et le Parlement proposent une modification de la Constitution en guise de contre-projet à l'initiative «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes». Cette dernière ayant été retirée, le peuple et les cantons doivent se prononcer sur le contre-projet.

Premier
objet

Explications pages 4–9
Texte soumis au vote pages 10–11

Modification du code des obligations (Bail à loyer)

Le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté une modification du droit du bail comme contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour des loyers loyaux», entre-temps rejetée. Le référendum ayant abouti, nous votons aujourd'hui sur cette modification.

Deuxième
objet

Explications pages 12–19
Texte soumis au vote pages 20–23

Internement des délinquants dangereux (initiative)

Une initiative exige que les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables soient internés à vie, et exclut dans une large mesure la possibilité d'une libération anticipée ou d'un congé. Le Conseil fédéral et le Parlement refusent l'initiative et mettent en avant la législation pénale révisée.

Troisième
objet

Explications pages 24–31
Texte soumis au vote page 28

Premier objet

**Contre-projet relatif à l'initiative populaire
«Avanti – pour des autoroutes sûres
et performantes»**

La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

Acceptez-vous le **contre-projet** de l'Assemblée fédérale
du 3 octobre 2003 relatif à l'initiative populaire
«Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes»?

**Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent d'accepter
cette révision de la Constitution.**

Le Conseil national a adopté le projet par 101 voix contre 85,
le Conseil des États par 34 voix contre 8.

L'essentiel en bref

L'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes» a été déposée en l'an 2000. Elle mettait trop l'accent sur le développement du réseau routier et demandait notamment l'aménagement des tronçons d'auto-routes Genève–Lausanne, Berne–Zurich et Erstfeld–Airolo. Le Conseil fédéral et le Parlement présentent maintenant un contre-projet qui offre de toutes nouvelles perspectives pour le trafic d'agglomération et le financement des infrastructures de transport. L'initiative a été retirée entre-temps.

De nouvelles perspectives

Le contre-projet oblige la Confédération à veiller à ce que la capacité des infrastructures de transport – tant routières que ferroviaires – soit appropriée. Il prévoit l'achèvement du réseau des routes nationales et l'élimination des principaux goulets d'étranglement tout en apportant une solution aux problèmes du trafic routier et ferroviaire dans les agglomérations. Il permet la construction d'un deuxième tube au Gothard à des conditions strictes. Enfin, il prévoit la création d'un fonds pour le financement de tous ces projets.

Coup de pouce pour le rail et la route

Le contre-projet a aussi été critiqué au Parlement: ses adversaires craignent qu'il déclenche un programme de construction de routes ambitieux et onéreux, qu'il sape la protection des Alpes et qu'il compromette l'objectif visant à transférer le trafic de marchandises en transit de la route au rail. Enfin, selon eux, qui dit plus de routes dit plus de trafic et donc plus d'embouteillages.

Voix discordantes au Parlement

Le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires estiment en revanche que le contre-projet permettra de réaliser un partenariat judicieux entre le rail et la route, de garantir le financement des principaux projets et, surtout, de résoudre les problèmes de trafic dans les agglomérations. Le deuxième tunnel au Gothard n'est toutefois pas la première des priorités.

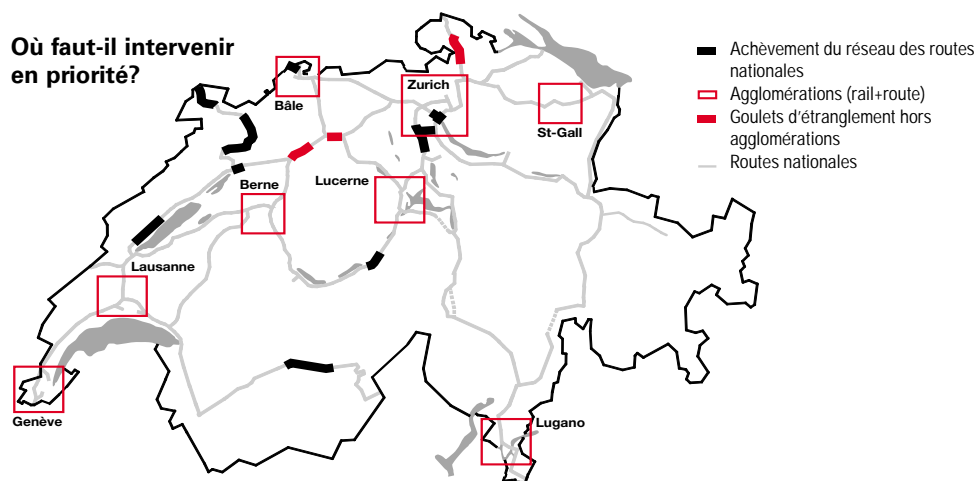
Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le projet en détail

Notre réseau autoroutier est surchargé à différents endroits. Sans mesures correctrices, nous risquons, d'ici à 2020, une paralysie du trafic dans les agglomérations et sur l'axe est-ouest, avec des répercussions sur tout le réseau routier national.

Autoroutes surchargées

Où faut-il intervenir en priorité?



La modification constitutionnelle oblige la Confédération à veiller à ce que la capacité des infrastructures de transport soit appropriée, à encourager le développement et l'entretien des infrastructures routières et ferroviaires et à contribuer à éliminer les goulets d'étranglement.

Elimination des goulets d'étranglement

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un programme destiné à:

Le Conseil fédéral devra présenter un programme

- achever la construction du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé par le Parlement en 1960 (A16 Transjurane, A9 Haut-Valais, A8 Brünig, A5 Neuchâtel et A4 contournement ouest de Zurich);
- éliminer les principaux goulets d'étranglement sur le réseau autoroutier, des priorités devant être clairement fixées sur la base de la charge de trafic et du rapport coûts/efficacité;
- optimiser le trafic dans les agglomérations, toutes les formes de mobilité devant être prises en compte: déplacements à pied ou à vélo, transports publics routiers et ferroviaires et transports privés; des contributions iront aussi aux RER.

Les projets de première urgence devront être mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'adoption du contre-projet.

Mise à l'enquête dans huit ans

L'article sur la protection des Alpes sera modifié de manière à permettre la construction d'un deuxième tunnel au Gothard, mais uniquement si l'objectif légal en matière de transfert, de la route au rail, du trafic marchandises de transit est respecté. A la différence de ce que prévoyait l'initiative Avanti, le contre-projet ne fixe pas de calendrier. Le Parlement pourra décider de l'opportunité de construire un deuxième tube et, le cas échéant, fixer la date.

Deuxième tube au Gothard: conditions à respecter

L'interdiction, pour les poids lourds, de circuler la nuit et le dimanche sera désormais inscrite dans la Constitution.

Interdictions pour les poids lourds

L'achèvement du réseau des routes nationales, l'augmentation de sa capacité et l'amélioration des infrastructures de transport dans les agglomérations seront financés par un nouveau fonds. Ce dernier sera alimenté par une partie du produit annuel de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Le premier apport, estimé à 1,6 milliard de francs, proviendra des ressources de l'actuel financement spécial «circulation routière». A cause du frein à l'endettement, le fonds ne devra pas s'endetter et sa fortune ne portera pas intérêts. Les moyens disponibles devraient suffire pour le moment. Durant la prochaine décennie, la question de savoir s'il convient d'augmenter l'impôt sur les huiles minérales ou de revoir le calendrier des projets pourrait se poser.

Création d'un fonds

Les délibérations au Parlement

Au Parlement, des voix critiques se sont aussi élevées contre le contre-projet. Une minorité de parlementaires a fait valoir que le peuple s'était prononcé en faveur de la protection des Alpes et que le contre-projet ne respecte pas sa volonté; que le contre-projet vise à imposer un deuxième tunnel au Gothard et à torpiller la politique du transfert du trafic qui s'est imposée avec succès; qu'il mise trop sur l'aménagement du réseau routier au détriment de la politique de la santé, du climat et de l'environnement et qu'il concurrence la NLFA; enfin, que la solution du fonds de financement contourne le frein à l'endettement. La majorité des députés a toutefois soutenu le contre-projet, jugeant qu'il permet de coordonner le rail et la route et de résoudre les problèmes de transport dans les agglomérations, qu'il ne remet pas en cause le transfert du trafic et qu'il respecte le frein à l'endettement.

Les arguments du Conseil fédéral

Le contre-projet à l'initiative Avanti permettra d'éliminer les principaux goulets d'étranglement et de coordonner la route et le rail, dans le droit fil de la politique des transports actuelle. Dorénavant les transports publics dans les agglomérations bénéficieront aussi de fonds routiers. Le Conseil fédéral est favorable au projet notamment pour les raisons suivantes:

Le réseau des routes nationales sur l'axe est-ouest et dans les grandes agglomérations sera encore plus surchargé d'ici à 2020. Sans mesures correctrices, les goulets d'étranglement de plus en plus fréquents aux endroits névralgiques risquent de mettre en danger le bon fonctionnement de l'ensemble du réseau routier national, ce qui aurait des conséquences négatives pour la population, l'économie et l'environnement. Selon le Conseil fédéral, des mesures s'imposent donc.

Des mesures
s'imposent

Le Conseil fédéral entend aborder les problèmes sous l'angle d'une politique des transports globale, là où ils sont les plus aigus, analyser le rapport coûts/efficacité et fixer des priorités. Il vise à instaurer une politique durable en matière d'urbanisation et de transports, qui prévoient un partage judicieux entre les transports publics et les transports privés et une mobilité gérable à long terme.

Partage
entre le rail et la
route

Le contre-projet entérine le fait que le réseau des routes nationales décidé en 1960 doit être achevé, ce qui empêchera que la construction de certains tronçons soit sans cesse ajournée. En outre, il vise l'élimination des principaux goulets d'étranglement, en étroite coordination avec les grands projets ferroviaires (Rail 2000). L'axe est-ouest devra être désengorgé en priorité.

Elimination des
principaux goulets
d'étranglement

Si on veut que les villes et leurs alentours puissent jouer leur rôle de pôle économique, il faut que les systèmes de transport dans les agglomérations fonctionnent bien. Le Conseil fédéral entend investir chaque année quelque 300 à 350 millions de francs pour le trafic d'agglomération. Comme la route ne permet pas de résoudre tous les problèmes, des contributions aux investissements sont aussi prévues pour les transports publics, à savoir les trams, les bus et les RER. Des investissements dans les infrastructures routières sont envisagés là où l'aménagement du rail ne permet pas de délester le réseau routier.

300 à 350 millions
de francs
pour le trafic
d'agglomération

Les nouvelles dispositions créeront les bases constitutionnelles nécessaires à la construction d'un deuxième tube au Gothard. Le Conseil fédéral considère qu'un tel projet n'est pas la première des priorités; il ne pourrait d'ailleurs le proposer au Parlement que si l'objectif légal fixé pour le transfert de la route vers le rail n'est pas remis en cause.

Conditions strictes
pour le deuxième
tube au Gothard

Le nouveau fonds assurera le financement et la planification des programmes, qui comprennent aussi des projets portant sur les transports publics dans les agglomérations. Cela permettra d'éviter que, pour des raisons financières, des infrastructures de transport vitales soient négligées, ce dont pâtiraient les générations futures.

Des fonds routiers
pour les transports
publics

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent d'accepter le projet.



Texte soumis au vote

Contre-projet de l'Assemblée fédérale à l'initiative «Avanti»

Extrait de l'Arrêté fédéral

du 3 octobre 2003

L'Assemblée fédérale propose de modifier la Constitution¹ comme suit:²

Art. 81, al. 2

² Elle [la Confédération] s'emploie à ce que la capacité des infrastructures de transport soit appropriée. Dans les limites de ses compétences, elle encourage le développement et l'entretien des infrastructures de la circulation routière et du transport ferroviaire et contribue à éliminer les goulets d'étranglement.

Art. 82, al. 4

⁴ Les véhicules lourds destinés au transport de marchandises sont soumis à une interdiction de circuler la nuit et le dimanche. Les dispositions d'exécution règlent les modalités et fixent les dérogations.

Art. 84, al. 3, 2^e et 3^e phrases

³ ...* La construction de voies de circulation supplémentaires entre Amsteg et Aiolo et les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition. La loi règle le transfert de la route au rail.

Art. 197, ch. 2 et 3

2. Disposition transitoire ad art. 81, al. 2 (Travaux publics)

¹ Un an après l'acceptation de l'art. 81, al. 2, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un programme limité dans le temps destiné à:

- a. achever la construction du réseau des routes nationales conformément à la liste prévue par la législation fédérale au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition;
- b. accroître la capacité du réseau des routes nationales;

¹ RS 101

² Il s'agit du contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement à l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes», laquelle a été retirée en faveur des dispositions suivantes.

* Les dispositions de l'art. 84 traitent de la protection des régions alpines. La première phrase de l'al. 3 est la suivante: «La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée.»

- c. accorder des contributions pour des mesures tendant à améliorer l'infrastructure des transports dans les agglomérations; sont concernées les routes et les voies ferrées pour autant qu'elles se trouvent à l'intérieur des aires touchées, qu'elles servent à y optimiser les transports et qu'elles ne puissent bénéficier d'un autre cofinancement fédéral; les contributions prennent en compte l'importance des deux modes de transport et contribuent à un développement urbain national équilibré.

² Le programme sera conçu de manière à ce que les projets de première urgence soient mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'adoption de l'art. 81, al. 2.

³ Tous les quatre ans, le Conseil fédéral établit un rapport à l'intention de l'Assemblée fédérale portant sur l'état de la réalisation du programme. Il propose la poursuite de la réalisation prévue ainsi qu'un plafond de dépenses pour la prochaine période du programme.

3. Disposition transitoire ad art. 86

¹ La mise en œuvre du programme conformément à l'art. 197, ch. 2 (disposition transitoire relative à l'art. 81) sera financée par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre. L'Assemblée fédérale édicte le règlement du fonds sous la forme d'une ordonnance.

² Le fonds est alimenté comme suit:

- a. par le transfert de la moitié des ressources du financement spécial «circulation routière» dès l'entrée en vigueur de l'art. 81, al. 2, à titre de premier apport;
- b. par une partie du produit net selon l'art. 86, fixée par l'Assemblée fédérale.

³ Le montant des apports au fonds sera fixé de telle sorte que les tâches financées par le biais du fonds ainsi que les tâches visées à l'art. 86 disposent de ressources suffisantes.

⁴ Le fonds ne doit pas s'endetter. Sa fortune ne porte pas intérêts.

⁵ Lors de la dissolution du fonds, le solde est versé au financement spécial.

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le contre-projet.

Deuxième objet

Modification du code des obligations (Bail àoyer)

La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

Acceptez-vous la modification du 13 décembre 2002 du code des obligations **(Bail àoyer)**?

Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent d'accepter la révision de la loi.

Le Conseil national a adopté ce projet par 98 voix contre 71, le Conseil des États par 36 voix contre 5.

L'essentiel en bref

L'actuel droit du bail est en vigueur depuis 1990. Il avait été conçu pour déboucher sur une solution durable, mais les locataires aussi bien que les bailleurs n'ont cessé d'en demander la modification. Après le rejet, en mai 2003, de l'initiative «Pour des loyers loyaux», nous votons aujourd'hui sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral et du Parlement. L'Association suisse des locataires a demandé le référendum contre cette révision.

Un changement
s'impose

Les principales innovations introduites par cette révision sont les suivantes:

Principales
innovations

- Le couplage des loyers et du taux hypothécaire, aujourd'hui dépassé, sera essentiellement remplacé par l'adaptation des loyers au renchérissement.
- De nouveaux critères permettront de juger si un loyer est abusif ou non: dans le cas des logements, on se référera à un loyer comparatif statistique; dans le cas des locaux commerciaux, aux loyers d'objets comparables.
- Les hausses de loyer importantes justifiées par des prestations supplémentaires du bailleur ou par un transfert de propriété devront désormais être échelonnées dans le temps.

Le comité référendaire estime que la nouvelle réglementation désavantage les locataires; il craint notamment que l'instrument des loyers comparatifs et le lien avec l'indice des prix à la consommation n'entraînent une hausse massive des loyers.

Pourquoi
le référendum?

Le Conseil fédéral et le Parlement approuvent la révision qui assure une évolution plus harmonieuse des loyers et empêche les loyers abusifs. Le droit du bail dans son ensemble en sera simplifié, modernisé et rendu plus compréhensible; les intérêts des locataires comme ceux des bailleurs sont pris en compte.

Position
du Conseil fédéral
et du Parlement

Le projet en détail

Aujourd'hui, les loyers sont liés au taux hypothécaire: si ce dernier monte, le bailleur peut augmenter le loyer; à l'inverse, une baisse du taux hypothécaire donne en principe droit à une baisse de loyer, ce qui ne se traduit toutefois pas toujours dans les faits. La révision de la loi supprimera ce système.

Découplage des loyers et du taux hypothécaire

Avec le nouveau droit du bail, le loyer s'adaptera à l'indice suisse des prix à la consommation: la hausse de loyer équivaldra au maximum à la moyenne du renchérissement des deux années précédentes. En cas de renchérissement durable de plus de 5% par an, le Conseil fédéral veillera à ce que la hausse des prix ne soit pas répercutée intégralement sur les loyers.

Adaptation des loyers au renchérissement

Comme par le passé, le bailleur pourra augmenter le loyer s'il fournit des prestations supplémentaires qui représentent une plus-value. De telles hausses devront par contre être échelonnées et ne pas dépasser 20% par an.

Échelonnement des hausses en cas de plus-value

Les dispositions transitoires garantiront que les demandes de baisse ou de hausse de loyer actuellement en suspens resteront valables sous le nouveau droit.

Garantie des droits découlant de la législation en vigueur

Selon le droit en vigueur, un loyer est notamment considéré comme abusif si le rendement visé est excessif ou s'il repose sur un prix d'achat exagéré. Ces critères sont souvent difficiles à appliquer. C'est pourquoi le nouveau droit précise qu'un loyer est abusif s'il dépasse de plus de 15% certaines valeurs comparatives. En ce qui concerne le logement, la Confédération calculera de manière statistique le loyer comparatif pour des objets dont l'aménagement et la situation (date de construction, nombre de pièces, balcon ou jardin, proximité des lieux de travail, exposition au bruit, etc.) sont semblables. Pour les locaux commerciaux, ce sera le loyer de trois objets comparables qui servira de référence.

Évaluation du caractère abusif d'un loyer en fonction de valeurs comparatives

Le droit en vigueur autorise les hausses de loyer après un transfert de propriété, pour autant que le prix d'achat ne soit pas exagéré. Le nouveau droit continuera de permettre de telles hausses, mais uniquement dans le cadre des loyers comparables. En outre, les hausses devront être échelonnées (10% par an au maximum).

Échelonnement des hausses de loyer en cas de transfert de propriété

Parmi les autres innovations: la contestation du loyer initial sera facilitée; les hausses de loyer et les autres modifications du contrat devront désormais être annoncées plus longtemps à l'avance; les locataires pourront exiger tous les cinq ans le contrôle de leur loyer sur la base des valeurs comparatives; les compétences des autorités de conciliation seront élargies.

Autres innovations

Résumé des principales différences:

	Droit en vigueur	Nouveau droit
Un loyer est abusif...	... quand il produit un rendement trop élevé. ... quand il se fonde sur un prix d'achat manifestement exagéré.	... quand il dépasse de plus de 15% le «loyer comparatif» dans le cas des logements et les loyers d'objets comparables dans le cas des locaux commerciaux.
Une hausse de loyer est habituellement justifiée par...	... la hausse du taux hypothécaire. ... la hausse des frais d'entretien et de gestion. ... le maintien du pouvoir d'achat du capital-risque. ... l'adaptation aux loyers locaux usuels.	... le renchérissement tel qu'il est donné par l'indice suisse des prix à la consommation (au maximum 100% de la moyenne du renchérissement des deux années civiles précédentes peuvent être répercutés sur le loyer).
Lors d'un changement de propriétaire le loyer peut augmenter...	... s'il ne se fonde pas sur un prix d'achat exagéré.	... dans le cadre du loyer comparatif, mais au maximum de 10% par année par rapport au loyer précédent.
Les hausses de loyer justifiées par de nouvelles prestations...	... peuvent être appliquées immédiatement dans leur totalité.	... doivent être échelonnées. Le loyer ne peut pas augmenter de plus de 20% par année par rapport au loyer précédent.
Quelles sont les possibilités de contrôle dont disposent les locataires?	Ils peuvent exiger une baisse de loyer si les bases de calcul, spécialement le taux hypothécaire, se sont fortement modifiées.	Ils peuvent exiger tous les 5 ans un contrôle basé sur les loyers comparatifs.

Arguments du comité référendaire

«Non à une spirale infernale de hausses des loyers!

Accepteriez-vous de payer chaque année un loyer plus cher, sans pour autant obtenir en contrepartie la moindre amélioration de votre logement? Si votre réponse est non, vous devez rejeter le nouveau droit du bail. Il est encore pire et plus compliqué que le droit en vigueur. Par un effet de spirale, tous les locataires subiront régulièrement et sans cesse des hausses de loyer:

- Le bailleur pourra répercuter chaque année sur les loyers la totalité du renchérissement moyen des deux dernières années.
- En cas de changement de locataire ou de propriétaire, le bailleur pourra aligner le loyer sur celui de logements comparables (loyers comparatifs) même si les coûts ne le justifient pas. Les hausses pourront être importantes car le nouveau loyer pourra être de 15% plus élevé que le loyer comparatif.
- Certains locaux commerciaux pourront être exclus de la protection contre les loyers abusifs, ce qui sera catastrophique pour les PME.
- Les loyers comparatifs inciteront les bailleurs à donner des congés aux locataires.

Une spirale de hausses programmée

Avec ce nouveau système, les hausses de loyer pousseront automatiquement vers le haut les loyers comparatifs et justifieront donc de nouvelles hausses sans que les propriétaires n'aient à fournir une quelconque contre-prestation.

Des loyers encore plus élevés

De nombreux logements sont déjà trop chers car bon nombre de bailleurs n'ont pas répercuté les baisses du taux hypothécaire. Avec cette spirale de hausses des loyers, les locataires verront leurs charges s'alourdir encore davantage, en plus de la hausse continue des primes d'assurance-maladie et des dépenses du ménage. La répercussion de la totalité du renchérissement ne se justifie pas, le Conseil fédéral lui-même a estimé que 80% étaient assez. Les bailleurs obtiendront ainsi la garantie légale d'une compensation intégrale du renchérissement. Qui d'autre dispose encore d'une telle garantie?

Les plaintes vont se multiplier

Quiconque voudra vérifier si son loyer est justifié devra désormais saisir les autorités de conciliation. Il n'y aura pas d'autre moyen de connaître le montant des loyers comparatifs. Cela créera des conflits inutiles entre locataires et bailleurs. De plus, comme personne ne sait encore précisément comment ces loyers comparatifs seront calculés, on ne peut mesurer aujourd'hui l'ampleur exacte de l'explosion des loyers. »

Association suisse des locataires: www.asloca.ch

Arguments du Conseil fédéral

La révision prévue simplifiera et modernisera le droit du bail tout en le rendant plus compréhensible. Les intérêts des deux parties en présence seront pris en compte. Le Conseil fédéral approuve le projet, notamment pour les raisons suivantes:

Deux tiers environ de la population suisse sont locataires de leur logement et seul un tiers en est propriétaire. Ce constat souligne doublement l'importance du droit du bail: d'une part, les locataires ont besoin d'une protection efficace, de l'autre, il est important de préserver des incitations suffisantes pour que des logements soient bâtis. Un droit du bail équitable est donc nécessaire, et c'est bien ce que la révision apportera.

Une solution
équilibrée

La lutte contre les abus représente un élément central du nouveau droit du bail. La règle applicable est claire: un loyer sera abusif lorsqu'il dépassera de plus de 15% le niveau calculé pour des objets comparables. Grâce à ce nouveau critère objectif, clair et simple, il y aura moins de loyers abusifs.

Réglementation
des abus objective,
claire et simple

Pour déterminer la valeur de référence applicable à des logements comparables, les autorités de conciliation s'appuieront sur des loyers comparatifs calculés par la Confédération et donc sur des valeurs provenant d'une source neutre recourant à des méthodes statistiques. Le contrôle des loyers s'effectuera donc sur la base d'un instrument efficace remplaçant les règles de calcul opaques et compliquées du droit en vigueur.

Le loyer comparatif
facilite
les contrôles

Autre amélioration: les locataires pourront exiger tous les cinq ans le contrôle de leur loyer. Si entre-temps l'objet loué s'est déprécié, en raison de l'augmentation de la pollution sonore par exemple, la nouvelle situation pourra justifier une demande de baisse de loyer.

Contrôle
tous les cinq ans

Il est très généralement admis que le taux hypothécaire n'est plus aujourd'hui un instrument adapté pour déterminer le montant d'un loyer: les hausses du taux hypothécaire entraînent fréquemment de fortes hausses de loyer, alors que les baisses ne sont répercutées qu'avec réticence. Les locataires sont défavorisés par ce système. Le nouveau droit fournira une solution plus équitable: le renchérissement, élément principal sur lequel se règlera l'évolution des loyers, est un critère objectif qui repose sur des bases sûres excluant tout arbitraire. Par le passé, les loyers ont fréquemment connu des sauts importants dus à l'évolution du taux hypothécaire. De telles fluctuations seront supprimées, l'évolution des loyers sera plus harmonieuse.

Évolution plus harmonieuse des loyers

Avec l'adaptation des loyers au renchérissement, les deux parties bénéficieront d'une procédure plus simple et plus transparente qui réduira les conflits. Les données relatives à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation sont régulièrement publiées dans les médias. Chacun peut en prendre connaissance et les vérifier. L'indexation ne défavorise d'ailleurs pas les locataires: comme les salaires sont en règle générale adaptés eux aussi au renchérissement, les hausses de loyer seront compensées.

Adaptations simples et transparentes

Les modifications du droit du bail proposées ici amèneront une évolution plus harmonieuse des loyers et amélioreront les possibilités de contrôle. Elles simplifieront et moderniseront le droit du bail et le rendront plus équitable.

Le nouveau droit est plus moderne et plus facile à appliquer

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent d'accepter le présent projet.



Texte soumis au vote

Code des obligations (Bail à loyer)

Modification du 13 décembre 2002

(Préambule)

I

Le code des obligations¹ est modifié comme suit:

Art. 253b, al. 2

² Elles ne s'appliquent pas aux baux d'entreprises qui atteignent un chiffre d'affaires annuel de plus de 2 500 000 francs d'après les derniers comptes annuels ou emploient au moins 20 personnes au moment de la conclusion du contrat, pour autant que les parties l'aient convenu. Elles ne s'appliquent pas non plus aux baux d'appartements et de maisons familiales de luxe d'une surface nette habitable de plus de 150 m².

Art. 269

A. Loyers abusifs
I. En général

¹ Le loyer est abusif lorsqu'il dépasse de plus de 15 % le loyer demandé pour des locaux d'habitation ou commerciaux comparables. Les critères de comparaison sont en particulier la situation, la surface, l'état, l'équipement et l'âge des locaux.

² La Confédération établit les loyers comparatifs selon les critères énoncés à l'art. 1 au moins une fois par an sur la base de statistiques des loyers ou d'autres instruments appropriés. Elle entend les cantons ainsi que les associations de locataires et de bailleurs ou les organisations défendant des intérêts semblables.

Art. 269a

II. Loyer initial

Le loyer initial est abusif lorsqu'il dépasse de plus de 15 % le loyer demandé pour des locaux d'habitation ou commerciaux comparables au sens de l'art. 269.

Art. 269b

B. Augmentations de loyer.
I. En général

Une augmentation de loyer est possible si:

- a. elle est fondée sur l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (art. 269c);
- b. elle correspond aux recommandations d'un contrat-cadre;
- c. elle est fondée sur une convention d'échelonnement (art. 269 d);
- d. une convention prévoit que le loyer de locaux commerciaux dépend entièrement ou partiellement du chiffre d'affaires de l'entreprise;
- e. elle est justifiée par des prestations supplémentaires du bailleur (art. 269e).

¹ RS 220

II. Selon l'indice suisse des prix à la consommation	<i>Art. 269c</i>	<p>¹ Le bailleur peut augmenter le loyer une fois l'an en proportion de la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation en se référant, pour calculer l'augmentation, à la croissance moyenne des deux dernières années civiles précédant la communication de l'augmentation.</p> <p>² Si le renchérissement annuel dépasse 5 % durant deux années consécutives, le Conseil fédéral ordonne une réduction appropriée du taux maximum qui peut être reporté sur les loyers.</p>
III. Selon un échelonnement convenu ou en fonction du chiffre d'affaires	<i>Art. 269d</i>	<p>¹ Les conventions prévoyant que le loyer sera majoré périodiquement d'un montant déterminé ne sont valables que si:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le bail est conclu pour une durée minimale de trois ans; b. le loyer n'est pas augmenté plus d'une fois par an; c. le montant de l'augmentation est fixé en francs. <p>² Sous réserve du droit de contester le loyer initial, le locataire ne peut pas contester un loyer échelonné ou la partie d'un loyer de locaux commerciaux qui dépend de l'évolution du chiffre d'affaires de l'entreprise.</p>
IV. En cas de prestations supplémentaires	<i>Art. 269e</i>	<p>¹ En cas de prestations supplémentaires, le bailleur peut en outre augmenter le loyer, pour autant que l'augmentation ne dépasse pas un taux permettant de couvrir de manière appropriée les intérêts, l'amortissement et les frais d'entretien découlant des investissements. Si l'augmentation dépasse 20 % du montant du loyer précédent, elle doit être échelonnée de telle sorte que l'augmentation annuelle ne dépasse pas 20 % de ce montant.</p> <p>² Sont réputés prestations supplémentaires les investissements créant des plus-values, tels que l'agrandissement de la chose louée, les prestations accessoires additionnelles et les réparations importantes, y compris les intérêts sur les fonds propres et les capitaux étrangers qui en résultent. En règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés à raison de 50 à 70 % comme des investissements créant des plus-values.</p>
V. En cas de changement de propriétaire	<i>Art. 269f</i>	<p>En cas de changement de propriétaire, le bailleur peut augmenter le loyer dans le cadre de l'art. 269, al. 1, le maximum étant toutefois de 10 % par année du montant du loyer précédent.</p>
VI. Notification d'augmentations de loyers et d'autres modifications à charge du locataire	<i>Art. 269g</i>	<p>¹ Le bailleur peut en tout temps augmenter le loyer pour le prochain terme de résiliation conformément aux art. 269c à 269f. L'avis d'augmentation du loyer doit parvenir au locataire au moins 30 jours avant le début du délai de résiliation et être effectué au moyen d'une formule agréée par le canton.</p> <p>² La notification de hausse de loyer doit être motivée.</p> <p>³ Une augmentation de loyer est nulle si:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. elle n'est pas notifiée au moyen de la formule officielle; b. aucun motif n'est indiqué; c. elle est assortie d'une résiliation ou d'une menace de résiliation. <p>⁴ Les al. 1 à 3 sont également applicables lorsque le bailleur envisage d'apporter unilatéralement au contrat d'autres modifications au détriment du locataire, par exemple en diminuant ses prestations ou en introduisant de nouveaux frais accessoires.</p>



⁵ Lorsque le loyer est augmenté selon un échelonnement convenu (art. 269d) ou en fonction du chiffre d'affaires (art. 269b, let. d), une communication écrite suffit.

Art. 269h

VII. Loyers des bailleurs d'utilité publique Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions spéciales réglant les loyers pratiqués par des bailleurs d'utilité publique.

Art. 270

C. Contestation du loyer
I. Loyer initial ¹ Le locataire peut contester le loyer qu'il estime abusif auprès de l'autorité de conciliation dans un délai de 30 jours à partir de la réception de la chose louée et exiger qu'il soit ramené au niveau admissible.

² En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle pour la conclusion de tout nouveau bail.

Art. 270a, titre marginal et al. 1

II. En cours de bail
1. Augmentation de loyer ¹ Le locataire peut contester auprès de l'autorité de conciliation dans un délai de 30 jours à compter de la notification toute augmentation de loyer ou toute autre modification du contrat à son détriment s'il l'estime abusive et si:

- a. elle excède les limites prévues par les art. 269c à 269f;
- b. le loyer correspond aux recommandations d'un contrat-cadre et que celles-ci ne sont pas ou ne sont plus respectées.

Art. 270b

2. Contrôle du caractère abusif ¹ Le locataire peut exiger le contrôle du loyer selon l'art. 269, al. 1, pour la première fois après l'écoulement d'un délai de cinq ans à compter du début du bail, et ensuite de cinq ans en cinq ans à compter de cette date.

² Ce contrôle s'effectue sur la base de loyers comparatifs pour les habitations et sur la base de trois objets comparables pour les locaux commerciaux.

³ Le locataire peut en outre demander ce contrôle lorsque le loyer est augmenté à la suite d'un changement de propriétaire de la chose louée au sens de l'art. 269f.

Art. 270c

D. Validité du bail pendant la procédure de contestation Le bail reste en vigueur sans changement:

- a. pendant la procédure de conciliation, si les parties ne sont pas parvenues à un accord, et
- b. pendant la procédure judiciaire, sous réserve des mesures provisionnelles ordonnées par le juge.

Art. 270d et 270e

Abrogés

Art. 274, al. 2

² Les dispositions de la procédure administrative fédérale ou cantonale sont applicables en cas de contestation de loyers d'habitations au sens de l'art. 253b, al. 3.

Art. 274a, al. 1, let. c^{bis} et al. 2, 2^e phrase

¹ Les cantons instituent des autorités cantonales, régionales, ou communales de conciliation qui sont chargées, dans toute question relative aux baux de choses immobilières:

^c_{bis} de trancher tous les litiges portant sur une valeur litigieuse ne dépassant pas 5000 francs, si le canton n'a pas institué un tribunal des baux et loyers;

² ... A cet égard, il y a lieu de tenir compte des différentes catégories de bailleurs.

Art. 274d, al. 3

Ne concerne que le texte allemand

*Dispositions transitoires relatives à la révision du titre VIII
du 13 décembre 2002*

Art. 1

Les contrats de bail dont la validité commence après l'entrée en vigueur de la présente modification sont soumis au nouveau droit.

Art. 2

¹ Les augmentations de loyer annoncées avant l'entrée en vigueur de la présente modification mais prenant effet à une date ultérieure sont soumises à l'ancien droit.

² Sont également soumises à l'ancien droit les demandes de diminution de loyer émises avant l'entrée en vigueur de la présente modification mais prenant effet à une date ultérieure.

Art. 3

¹ Le bailleur ne peut augmenter le loyer d'un bail ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la présente modification que s'il adapte en même temps le loyer précédent en fonction du taux hypothécaire faisant foi au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit si le loyer précédent est basé sur un taux hypothécaire plus élevé.

² Si en revanche le loyer est basé sur un taux hypothécaire inférieur à celui faisant foi au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification, le bailleur est en droit d'adapter le loyer en fonction de ce taux hypothécaire.

Art. 4

Les baux à loyer indexé ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la présente modification mais se terminant à une date ultérieure sont soumis à l'ancien droit.

Art. 5

Si le bail a débuté avant l'entrée en vigueur de la présente modification, l'indexation selon le nouveau droit est basée sur le niveau de l'indice au moment de cette entrée en vigueur.

Art. 6

Les baux ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la présente modification restent soumis à l'ancien droit en ce qui concerne l'art. 253b, al. 2.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Troisième objet

**Initiative populaire «Internement à vie
pour les délinquants sexuels ou violents
jugés très dangereux et non amendables»**

La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

Acceptez-vous l'initiative populaire **«Internement à vie pour
les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux
et non amendables»**?

**Le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent
de rejeter l'initiative.**

Le Conseil national l'a refusée par 134 voix contre 38,
le Conseil des États par 45 voix contre 0.

L'essentiel en bref

Protéger la population contre les délinquants dangereux est une priorité majeure de l'Etat. En Suisse, une très faible proportion des condamnations sanctionne des délits violents graves et des délits sexuels. Mais sans considération de ce faible chiffre, la gravité des actes incriminés et la souffrance causée aux victimes et à leurs familles appellent des mesures strictes.

Protection contre les délinquants dangereux – une nécessité incontestable

Il y a une dizaine d'années, quelques cas graves ont attiré l'attention sur la question de l'internement des délinquants dangereux et amené les cantons à durcir leurs pratiques en matière de libération ou de congé. Le Conseil fédéral et le Parlement, pour leur part, ont renforcé les prescriptions pénales correspondantes. De plus, une initiative populaire a été lancée et fait l'objet de la présente votation.

La Confédération et les cantons ont déjà pris des mesures

L'initiative exige que les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables soient internés à vie, sans possibilité de congé. L'éventualité d'une libération ne pourrait être examinée que dans des conditions très restrictives.

Que réclame l'initiative?

Le Conseil fédéral et le Parlement opposent un net refus à cette initiative parce qu'elle n'offre que l'apparence d'une sécurité accrue. De plus, ils ont abordé la question des délinquants dangereux bien avant la collecte des signatures, et modifié la législation en profondeur et dans les détails. Cette révision législative, qui vise à mieux protéger la population contre ces délinquants, a été adoptée en décembre 2002. L'initiative manque le but visé, est incomplète et empêche la libération de délinquants même s'ils ont cessé d'être dangereux.

Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le projet en détail

Le Parlement répond déjà aux principales attentes de l'initiative avec la révision de la partie générale du code pénal. Aucun référendum n'ayant été lancé contre cette révision, elle prendra effet dès que les cantons auront procédé aux adaptations nécessaires. Le comité d'initiative, le groupe d'entraide «Lumière de l'Espoir – ensemble contre la violence», a toutefois maintenu son projet. L'acceptation de l'initiative créerait donc une forme d'internement supplémentaire.

Les principales différences entre l'initiative et la révision législative sont résumées dans le tableau suivant.

	Initiative	Révision législative*
Quels délinquants peuvent être internés?	Les délinquants sexuels ou violents très dangereux et non amendables.	Toutes les personnes qui ont commis une infraction grave et qui présentent un risque de récidive.
Combien de temps l'internement doit-il durer?	Toute la vie.	Toute la vie.
Dans quelles conditions est-il impossible d'autoriser la sortie du délinquant?	Les congés sont exclus pour les délinquants <i>internés</i> .	Les congés sont exclus pour <i>tous les délinquants</i> qui risquent de s'enfuir ou de récidiver.
Une libération anticipée est-elle possible (si le délinquant n'est pas complètement guéri)?	L'initiative est contradictoire. Une libération anticipée doit être exclue. Toutefois, l'initiative permet de libérer des délinquants dangereux si de nouvelles connaissances scientifiques promettent une guérison.	La libération anticipée est impossible. En outre, même les délinquants non dangereux ne sont jamais libérés définitivement, mais toujours soumis à un délai d'épreuve qui peut être assorti d'une surveillance.

	Initiative	Révision législative*
Combien d'expertises faut-il pour <i>ordonner</i> l'internement?	Deux expertises indépendantes et concordantes.	Une expertise réalisée par un spécialiste indépendant. Une commission d'experts, comprenant des psychiatres, s'exprime sur le caractère dangereux de la personne et sur le lieu d'exécution de la peine.
Combien d'expertises faut-il pour la <i>libération</i>?	Deux expertises indépendantes et concordantes.	Une expertise réalisée par un spécialiste indépendant, le rapport de la direction de l'établissement et le jugement d'une commission d'experts comprenant des représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution des peines et de la psychiatrie.
Quand l'internement peut-il être levé?	Si des expertises le confirment. Ces expertises ne peuvent être réalisées que si de nouvelles connaissances scientifiques prouvent que le délinquant est en mesure d'être guéri.	Si les conditions motivant l'internement ne sont plus réunies et s'il paraît probable que le délinquant ne récidivera pas. Un délinquant ne peut être libéré que s'il n'est plus dangereux ou qu'il peut être traité dans une institution fermée.
Un délinquant (qui se révèle dangereux seulement au cours de l'exécution de la peine ou de la mesure) peut-il être interné après coup?	Non. L'internement ne peut être prononcé que lors du jugement sur le fond. Si le délinquant se révèle dangereux par la suite, il devra néanmoins être libéré.	Oui. Le tribunal peut ultérieurement transformer une thérapie en internement ou ordonner une thérapie qui pourra être transformée en internement si elle échoue.
Les autorités sont-elles civilement responsables d'une rechute?	Oui.	Oui.

* La partie révisée du code pénal est disponible à l'adresse Internet suivante:

<http://www.ofj.admin.ch/codepenal.pdf>. Elle peut également être commandée à l'adresse: OFCL, 3003 Berne.



Texte soumis au vote

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»

du 20 juin 2003

(Préambule)

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 3 mai 2000 «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative¹, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999², a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 123a (nouveau)

¹ Si un délinquant sexuel ou violent est qualifié d'extrêmement dangereux et non amendable dans les expertises nécessaires au jugement, il est interné à vie en raison du risque élevé de récidive. Toute mise en liberté anticipée et tout congé sont exclus.

² De nouvelles expertises ne sont effectuées que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente dès lors plus de danger pour la collectivité. L'autorité qui prononce la levée de l'internement au vu de ces expertises est responsable en cas de récidive.

³ Toute expertise concernant le délinquant est établie par au moins deux experts indépendants qui prennent en considération tous les éléments pertinents.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

¹ Ayant été déposée sous le régime de l'ancienne constitution, l'initiative populaire se référerait encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation de l'article à la nouvelle Constitution.

² RS 101

Les arguments du comité d'initiative

«Oui à l'initiative populaire Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»

Nos femmes et nos enfants sont menacés par des délinquants sexuels ou violents non amendables

Les biens les plus précieux que l'on puisse défendre sont la santé et la vie de nos femmes et de nos enfants. Or, jusqu'à présent, le législateur n'a pas réussi à protéger la société des délinquants sexuels ou violents jugés non amendables et très dangereux en les faisant interner à vie. Parce que de dangereux délinquants obtiennent des congés ou une libération anticipée à cause d'erreurs de diagnostic psychiatrique, des femmes et des enfants sans défense continuent d'être violés et tués dans des souffrances atroces.

Cette aberration est aggravée par la révision du code pénal: des criminels violents actuellement détenus à cause du danger qu'ils représentent devront être libérés s'ils ont commis un acte passible d'une peine inférieure à dix ans. Et ce, même s'ils présentent un risque de récurrence élevé.

L'initiative populaire protège nos femmes et nos enfants

Pour protéger efficacement les nôtres contre ces violences, l'initiative populaire veut obtenir l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables. L'internement sera reconsidéré seulement si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être soigné de manière telle qu'il ne présente plus de danger pour la collectivité. Tout congé est exclu pour cette catégorie de criminels.

L'initiative populaire comble une lacune flagrante de la législation

Elle n'interdit pas le réexamen annuel des mesures d'internement pour les délinquants amendables, mais comble les lacunes de la loi en éloignant de leurs victimes les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables.

Nous vous demandons de dire oui à l'initiative pour que nos femmes et nos enfants bénéficient enfin de la protection requise contre ces dangereux criminels. »

Les arguments du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral comprend les raisons de l'initiative, qui poursuit des buts légitimes. Elle est toutefois incomplète et inadaptée, et elle manque sa cible. Le durcissement du code pénal décidé par le Conseil fédéral et le Parlement rend cette initiative inutile. Le Conseil fédéral la rejette en particulier pour les motifs suivants:

L'initiative comporte toute une série de faiblesses. La forme d'internement qu'elle propose ne vaut que pour les délinquants ayant des troubles mentaux incurables. En revanche, le code pénal révisé prévoit aussi l'internement des délinquants dangereux qui ne souffrent pas de troubles mentaux. Il règle donc complètement l'internement de tous les délinquants dangereux.

L'initiative est incomplète...

L'initiative prévoit d'autoriser de nouvelles expertises pour lever la peine d'internement uniquement si «de nouvelles connaissances scientifiques» viennent prouver que le délinquant peut s'amender. Cette procédure est risquée, car les nouvelles méthodes thérapeutiques sont généralement encore contestées et doivent d'abord faire leurs preuves. L'initiative autoriserait pourtant la libération de criminels dangereux sur la seule base de méthodes thérapeutiques non encore éprouvées.

...et inadaptée

Si l'on se fonde sur cette initiative, les autorités d'exécution des peines devraient constamment examiner l'état de la science, en l'occurrence de la psychiatrie légale, pour ensuite, le cas échéant, ordonner une expertise. Cette procédure est inutilement compliquée: pour déterminer si un délinquant n'est plus dangereux, par exemple pour cause de vieillesse ou de maladie, il n'est nul besoin de nouvelles connaissances scientifiques.

La mauvaise voie

Le risque soulevé par cette initiative est que des délinquants ne peuvent pas être libérés même s'il est prouvé qu'ils sont inoffensifs ou qu'ils pourraient être soumis à une thérapie dans un établissement fermé. L'initiative met la barre trop haut pour la levée de l'internement de sécurité: même si un délinquant n'est plus dangereux, il devra rester interné. Cette position est contestable du point de vue des droits de l'homme.

Respect
des valeurs
fondamentales

Elle ne peut pas réduire le risque présenté par les délinquants très dangereux davantage que le code pénal révisé. De plus, elle s'attaque à une partie d'entre eux seulement. Elle permet effectivement d'en interner certains, mais qui pourraient être libérés à la faveur de critères insuffisants.

L'initiative n'offre
que l'apparence
de la sécurité

A travers la révision du droit pénal, le Conseil fédéral et le Parlement ont présenté des mesures complètes et plus efficaces, qui offrent une sécurité accrue. Ainsi, le code pénal prévoit l'internement à vie pour tous ceux qui ont commis des délits graves et qui sont susceptibles de récidiver, et non pas seulement pour les délinquants jugés très dangereux. Il ne réserve pas l'internement aux criminels atteints de troubles mentaux, mais l'étend à ceux qui ne présentent apparemment pas de tels troubles. Tout congé est en outre exclu pour les délinquants punis d'internement, mais aussi pour toute personne présentant un risque de fuite ou de récidive. Enfin, la législation révisée permet également de prescrire après coup une thérapie à un délinquant dont le caractère dangereux n'aura été décelé que lors de l'exécution de la peine et de l'interner si le traitement ne donne pas satisfaction.

Les nouvelles
dispositions
pénales apportent
une plus grande
sécurité que
l'initiative

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative populaire.

PP
Envoi postal

Envois en retour au contrôle
des habitants de la commune

Recommandation
aux électrices et aux électeurs

Le Conseil fédéral et le Parlement
recommandent de voter,
le 8 février 2004:

- OUI au contre-projet relatif à l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes»
- OUI à la modification du code des obligations (Bail à loyer)
- NON à l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»