

Le président (Rossini Stéphane, président): Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Abstimmung – Vote
 (namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.3761/12 481)
 Für Annahme der Motion ... 61 Stimmen
 Dagegen ... 114 Stimmen
 (0 Enthaltungen)

14.403

Parlementarische Initiative

Feller Olivier.

Mietrecht. Entkopplung des zulässigen Ertrags vom hypothekarischen Referenzzinssatz
Initiative parlementaire
Feller Olivier.
Droit du bail. Ne plus faire dépendre le rendement admissible du taux hypothécaire de référence

Vorprüfung – Examen préalable

Nationalrat/Conseil national 21.09.15 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Nidegger, Brand, Fehr Hans, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander)
 Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Nidegger, Brand, Fehr Hans, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander)
 Donner suite à l'initiative

Le président (Rossini Stéphane, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Feller Olivier (RL, VD): Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis directeur de la Chambre vaudoise immobilière et secrétaire général de la Fédération romande immobilière.

Le but de l'initiative parlementaire que je vous propose ne consiste pas à libéraliser les loyers. Je ne suis pas opposé à ce que la notion de rendement admissible maximal des fonds propres investis par le bailleur dans un immeuble soit maintenue en droit du bail. D'ailleurs, je relève le fait que l'article 109 de la Constitution fédérale prévoit expressément que la Confédération a pour tâche de lutter contre les loyers abusifs. Nous ne pouvons donc pas faire n'importe quoi au Parlement, mais devons respecter le cadre constitutionnel qui est posé.

Alors quel est le problème? Le problème est que, en droit actuel, le rendement admissible des fonds propres investis par le propriétaire dans son immeuble ne peut pas dépasser de plus de 0,5 pour cent le taux hypothécaire de référence. Le taux hypothécaire de référence représente, en résumé, une sorte de moyenne arithmétique artificielle, abstraite et déconnectée de la réalité vécue par chacun des propriétaires. Le taux hypothécaire de référence est aujourd'hui de 1,75 pour cent, ce qui signifie que le taux de rendement admissible maximal des fonds propres investis par un propriétaire dans son immeuble est plafonné à 2,25 pour cent.

Le premier enjeu est que cette règle que je viens de mentionner, à savoir cette modalité de calcul prévoyant que le rendement admissible maximal ne peut pas dépasser de plus de 0,5 pour cent le taux hypothécaire de référence, n'a jamais été discutée ni fixée par le pouvoir politique. Cette règle n'est pas ancrée dans la loi, mais a été fixée par le Tribunal fédéral il y a une trentaine d'années. Cela est problématique parce que le secteur immobilier est un domaine important de la vie sociale et économique du pays, la relation entre le propriétaire et le locataire est particulière, et le logement ne constitue pas n'importe quel bien, mais est un bien essentiel. C'est pour cela que la question du rendement admissible maximal devrait être discutée et traitée par le pouvoir politique et non pas être du ressort du Tribunal fédéral. Le politique devrait se réapproprier cette matière.

Le second enjeu, c'est que la règle a été fixée par le Tribunal fédéral il y a une trentaine d'années. Et, il y a une trentaine d'années, le taux hypothécaire de référence était d'environ 5 pour cent. Cela signifie, si on ajoute 0,5 pour cent à ces 5 pour cent, que le rendement admissible maximal était de 5,5 pour cent. Donc, lorsque le Tribunal fédéral a fixé la règle appliquée encore aujourd'hui, le rendement admissible maximal était de 5,5 pour cent; c'était considéré comme correct.

Or aujourd'hui, avec un taux hypothécaire de 1,75 pour cent, le rendement maximal est plafonné à 2,25 pour cent, ce qui est extrêmement bas. Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le dire. Il se trouve que, il y a quelques mois, le Tribunal fédéral a décidé d'appliquer cette modalité de calcul aussi aux logements d'utilité publique subventionnés par l'Etat. Cela a créé une polémique, notamment dans le canton de Genève. Notre ancien collègue du groupe des Verts, Antonio Hodgers qui est aujourd'hui conseiller d'Etat en charge du logement, était très inquiet. Le 9 décembre 2014, il a écrit un article dans le quotidien «Le Temps» dans lequel il affirme: «Une application trop systématique du critère des 2,5 pour cent rendrait quasiment impossibles des comptes équilibrés. Cela serait particulièrement vrai pour les coopératives, qui doivent souvent s'endetter fortement. Il en va de même pour les caisses de pension, qui doivent verser des rentes.»

Vous voyez qu'un homme pragmatique et intelligent comme Antonio Hodgers, quand bien même il est membre du Parti des Verts, a admis que la règle du Tribunal fédéral telle qu'appliquée aujourd'hui conduit à de graves problèmes, non seulement pour les propriétaires individuels, mais aussi pour les coopératives d'habitation et les caisses de pension.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à donner suite à cette initiative, afin de moderniser le droit du bail et de trouver un équilibre entre la nécessité d'offrir un rendement correct aux propriétaires et la nécessité de protéger le locataire contre les loyers abusifs.

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur Feller, je vous ai entendu et écouté avec attention. Le seul problème, c'est que vous ne répondez pas à la critique des Commissions des affaires juridiques, du Conseil des Etats et du Conseil national, qui disent que votre initiative parlementaire ne propose rien. Elle fait une critique mais ne propose rien. Pourriez-vous nous dire en deux phrases quel est le projet contenu dans votre initiative, à part les critiques du système actuel?

Feller Olivier (RL, VD): Monsieur Sommaruga, si j'avais proposé une solution de substitution, il est quasiment certain que vous l'auriez critiquée – quelle que soit la solution d'ailleurs –, vous auriez dit qu'elle est inapplicable.

Il y a plusieurs solutions de substitution, que je résume très brièvement, compte tenu de l'heure. On pourrait imaginer que le taux de rendement admissible maximal soit fixé dans la loi. Ce serait une solution certes un peu rigide, mais c'est une option qui mériterait d'être discutée. On pourrait imaginer que le Conseil fédéral fixe le taux de rendement admissible maximal dans une ordonnance, un peu par analogie avec ce qui se fait en matière de taux d'intérêt minimal prévu pour la prévoyance professionnelle. On pourrait imaginer tenir compte du rendement moyen de l'ensemble des fonds

immobiliers en Suisse. On pourrait aussi tenir compte d'un critère qui longtemps a été appliqué, notamment dans le canton du Tessin et dans le canton de Vaud, à savoir le critère de la valeur intrinsèque de l'immeuble.

Voilà, en moins d'une minute, j'ai cité quatre options, quatre solutions de substitution possibles. Je n'ai pas voulu figer les choses dans le texte de l'initiative parlementaire mais ai tenu à ce que le texte soit ouvert, de manière à ce qu'un réel débat parlementaire et politique puisse avoir lieu. Les solutions de substitution existent et sont nombreuses.

Badran Jacqueline (S, ZH): Geschätzter Kollege Feller, ist Ihnen klar, dass die Durchschnittsmieten um 20 Prozent gestiegen sind, seit die Zinsen so tief sind, und dass sie um 14 Prozent hätten sinken sollen? Wir reden hier von Milliarden, die zu Unrecht an die Immobilieneigentümer fliessen. Ist Ihnen demnach klar, dass draussen im Land gemäss dieser Regel ein komplett illegaler Zustand herrscht?

Feller Olivier (RL, VD): Chère collègue, on ne va pas faire ici un cours de droit du bail. Mais je rappelle que tout locataire peut, par exemple, contester son loyer initial ou, en cas d'augmentation de loyer, contester l'augmentation en mettant en avant un rendement excessif. Donc, aujourd'hui, le droit est appliqué.

Il n'y a pas d'automatisme en droit du bail suisse. Si, par exemple, le taux hypothécaire de référence diminue, le locataire peut demander une diminution de loyer et, si l'ensemble des critères sont réunis, le propriétaire doit accorder la diminution de loyer demandée. A l'inverse, lorsque le taux hypothécaire de référence augmente, le propriétaire peut notifier une augmentation de loyer au locataire et celui-ci a le droit de la contester.

Il n'y a donc pas d'automatisme en droit du bail suisse. Ce sont le propriétaire et le locataire qui doivent agir. C'est le droit tel qu'il est conçu et pleinement appliqué aujourd'hui dans notre pays.

Nidegger Yves (V, GE): Dès que l'on parle de baux à loyer, et plus précisément de loyers, la température augmente tout de suite de deux degrés dans quelque salle que l'on soit. Cela tient assez légitimement au fait que nous sommes tous concernés, soit comme locataires, soit comme propriétaires. Je fais partie aujourd'hui des défenseurs de la proposition de la minorité de la commission, qui se trouvait être majoritaire il y a encore peu de temps. En effet, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé, le 28 août 2014, de donner suite au texte de Monsieur Feller, comme les rapporteurs vous l'expliqueront. Puis, la commission soeur a décidé, le 17 novembre 2014, de ne pas y donner suite. La commission a donc entamé une nouvelle discussion, et la majorité de cette dernière a tourné casaque – je n'ai rien contre les lobbies d'Asie centrale – au simple motif que le Conseil des Etats n'en voulait pas.

Si le Conseil des Etats ne voulait pas de discussion à l'époque, c'est parce que deux textes similaires étaient alors traités au Parlement. En effet, l'initiative parlementaire 13.459 du groupe des Verts, «Faire dépendre les loyers du renchérissement et non plus du taux hypothécaire de référence», pour laquelle Monsieur von Graffenried était le porte-parole, prévoyait exactement la même chose que l'initiative parlementaire Feller, à la différence près qu'elle proposait une substitution. On pouvait alors lire dans le texte les arguments suivants – issus de la gauche: le critère du taux hypothécaire moyen, qui remonte à il y a trente ans, a fait son temps; la conjoncture a changé; il se pourrait que les taux hypothécaires remontent; il faut changer de critère; le Parlement doit assumer sa responsabilité parce que ce n'est pas au Tribunal fédéral de fixer ce critère. Le texte précisait en outre que si le Tribunal fédéral avait fixé un critère, c'est parce qu'il n'existe rien à l'époque; le Tribunal fédéral a donc inscrit un critère qui lui paraissait logique il y a trente ans, mais le monde ayant changé, il convenait de changer de critère.

On a alors reproché à l'initiative 13.459 l'exact opposé de ce que l'on critique aujourd'hui dans l'initiative parlementaire Feller, à savoir qu'elle ne propose rien de précis en remplacement du taux. En effet, à l'époque, on avait dit à Monsieur von Graffenried que son texte proposait quelque chose de trop précis et que cela ne laissait pas la possibilité au Parlement de s'interroger sur le moyen le plus efficace de fixer le critère.

Le Conseil des Etats était fâché que l'on ait refusé l'initiative parlementaire du groupe des Verts. Il s'est un peu vengé sur la présente initiative parlementaire, que l'on critique aujourd'hui avec les arguments inverses de ceux que l'on avait fait valoir lors du débat sur l'initiative parlementaire du groupe des Verts.

Il y a véritablement matière à donner suite à la présente initiative parlementaire, car tout le monde est assez d'accord sur le fait qu'il faut en débattre, mais chacun, de son côté de la salle, craint que la solution de l'autre puisse s'imposer. Cela a pour conséquence que rien n'est fait dans un domaine où le besoin de légiférer est pourtant admis par tous. On ne change rien au droit du bail et à ses protections, on cherche simplement à trouver un critère adéquat qui soit équitable, praticable et responsable, puisque nous sommes – je crois – le législateur.

Je vous invite donc à accepter ma proposition de minorité et à donner ainsi suite à l'initiative parlementaire Feller.

Chevalley Isabelle (GL, VD), pour la commission: L'initiative vise à modifier le Code des obligations de sorte que le rendement admissible ne puisse plus être déterminé en fonction du taux hypothécaire de référence.

La majorité de votre commission estime que les révisions du droit du bail lancées ces dernières années n'ont rencontré qu'un succès limité et qu'en dépit de l'évolution actuelle des taux d'intérêt, il ne saurait être question de bouleverser l'équilibre du droit du bail en en modifiant les principes de base sans tenir compte de la situation dans son ensemble. La majorité considère en outre que le problème abordé ici est particulièrement complexe et qu'il doit être traité dans sa globalité. Elle souligne à ce titre que la question du droit du bail est très sensible, précisément parce qu'elle se fonde sur le jeu des intérêts divergents des bailleurs et des locataires, d'où la nécessité d'associer pleinement à la discussion ces deux groupes d'interlocuteurs. La majorité déplore en outre que l'initiative ne propose pas de solution de rechange à la définition du rendement excessif en fonction du taux hypothécaire de référence. Enfin, elle est d'avis que l'initiative parlementaire ne constitue pas l'outil qui convient pour légiférer dans un domaine aussi complexe.

Une minorité propose de donner suite à l'initiative. Elle souligne que le taux hypothécaire de référence est un critère artificiel et abstrait, sans aucun rapport avec la réalité socio-économique. A ses yeux, les bouleversements marquants que le marché immobilier et hypothécaire a connus ces dernières années témoignent de la nécessité de prendre des mesures.

La commission du Conseil des Etats a refusé de donner suite à l'initiative par 7 voix contre 4 et 1 abstention. Votre commission vous propose, par 14 voix contre 6 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité propose d'y donner suite.

Schneider Schüttel Ursula (S, FR), für die Kommission: Der Initiant verlangt mit seiner parlamentarischen Initiative, das Obligationenrecht so zu ändern, dass der zulässige Mietertrag vom hypothekarischen Referenzzinssatz entkoppelt wird. Es geht hier um die Frage, wann ein übersetzter Ertrag aus der Mietsache erreicht wird. Gemäß Rechtsprechung des Bundesgerichtes liegt ein solcher vor, wenn der Ertrag des von der Vermieterin oder vom Vermieter investierten Eigenkapitals 0,5 Prozent des hypothekarischen Referenzzinssatzes übersteigt.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat am 28. August 2014 knapp, mit 12 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, entschieden, es solle der parlamentarischen Initiative Folge gegeben wer-

den. Die Kommission des Ständerates stimmte diesem Beschluss am 17. November 2014 mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung nicht zu. Deshalb befasste sich Ihre Kommission nochmals mit dieser parlamentarischen Initiative. Sie hat sich nach der erneuten Beratung dem Ständerat angelassen und will damit der parlamentarischen Initiative keine Folge geben. Was sind die Gründe dafür?

Die Kommissionsmehrheit ist, wie bereits die Kommission des Ständerates, der Meinung, dass es falsch ist, im Bereich des Mietrechts mit einer parlamentarischen Initiative vorzugehen. Dies würde bedeuten, wie in der ständerärtlichen Kommission bereits hervorgehoben wurde, dass die Gesetzesänderung im Wesentlichen ohne Unterstützung des Bundesrates, ohne umfassendes Vernehmlassungsverfahren, also durch das Parlament selber bzw. die zuständige Kommission erarbeitet würde. Zudem handelt es sich beim Mietrecht um einen sensiblen und austarierten Bereich, also um ein Zusammenspiel verschiedener Interessen auf Mieter- oder Vermieterseite. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Ansicht, dass dieses komplexe Thema ganzheitlich und nicht nur punktuell angegangen werden muss. Das erklärte auch die Kommission des Ständerates. In diesem Sinne war es keine Rache der ständerärtlichen Kommission, dass auf den Vorstoss, den Alec von Graffenried vertrat, nicht eingetreten wurde, sondern es ist eben ein Anzeichen dafür, dass man das komplexe Thema ganzheitlich angehen wollte.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Initiative eine Abkopplung vom hypothekarischen Referenzzinssatz verlangt, ohne eine Alternative vorzuschlagen. Auf die Frage von Herrn Nationalrat Sommaruga hat Herr Nationalrat Feller ein paar Möglichkeiten erwähnt. Wir haben diese in der Kommission nicht diskutiert, weshalb ich namens der Kommission auch keine Stellungnahme abgeben werde.

Ihre Kommission beantragt mit 14 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben. Ich ersuche Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und demzufolge auch den Minderheitsantrag Nidegger abzulehnen.

Le président (Rossini Stéphane, président): La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité propose d'y donner suite.

*Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 14.403/12 482)*

Für Folgegeben ... 78 Stimmen
Dagegen ... 81 Stimmen
(0 Enthaltungen)

*Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr
La séance est levée à 19 h 00*