



17.459

**Parlamentarische Initiative**  
**Sommaruga Carlo.**  
**Für einen Anfangsmietzins**  
**ohne übersetzten Ertrag**

**Initiative parlementaire**  
**Sommaruga Carlo.**  
**Pour des loyers**  
**sans rendement initial abusif**

*Vorprüfung – Examen préalable*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.09.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Marti, Arslan, Fehlmann Rielle, Leutenegger Oberholzer, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Marti, Arslan, Fehlmann Rielle, Leutenegger Oberholzer, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

Donner suite à l'initiative

**Le président** (de Buman Dominique, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

**Sommaruga Carlo** (S, GE): Un des facteurs de la pauvreté en Suisse, ce sont des loyers trop élevés; un des facteurs de pression sur le budget de la classe moyenne, ce sont des loyers trop élevés. Le niveau des loyers en Suisse est bien trop élevé, cela est annoncé non seulement par l'Association

AB 2018 N 1250 / BO 2018 N 1250

suisse des locataires dont – je déclare mes liens d'intérêts – je suis le président, mais également par Raiffeisen et d'autres instituts économiques, qui montrent que le niveau des loyers en Suisse est bien trop élevé par rapport à ce qu'il devrait être selon la loi. Raiffeisen nous dit également, de manière très précise, dans une étude qui a été publiée il y a environ dix-huit mois, que ces loyers sont 40 pour cent trop élevés par rapport à ce qui est prévu dans la loi. Et pourquoi sont-ils si élevés? Parce que, la plupart du temps, lors de la conclusion de contrats de bail nouveaux, il y a une augmentation du loyer relativement importante.

Les propriétaires essaient de profiter de la situation de pénurie qui existe en Suisse, tout particulièrement dans les agglomérations, à savoir celles de Zurich, Bâle, Genève, Berne, Lausanne, là où, finalement, vit la majorité de la population suisse. En profitant de cette pénurie et d'un marché tendu, il y a des majorations de loyer extrêmement importantes. Le seul moyen dont disposent aujourd'hui les locataires pour faire face à ces augmentations de loyer, c'est la contestation du loyer initial. C'est un instrument qui a été introduit par le législateur – c'est-à-dire par l'Assemblée fédérale –, et qui est entré en vigueur le 1er juillet 1990. Il permet de contester les loyers abusifs. Il ne s'agit pas de contester tous les loyers, mais les loyers abusifs. La charge repose donc sur le locataire, qui doit saisir la Commission de conciliation.





Or, aujourd'hui, la loi prévoit un certain nombre de conditions à l'article 270 alinéa 1 du Code des obligations, notamment une sensible augmentation du loyer initial ou encore une pénurie de logements dans la région où se situe l'appartement. Ce sont donc des situations qui restreignent le droit des locataires à contester le loyer initial abusif.

A la Commission des affaires juridiques de notre conseil, il y a eu diverses initiatives allant dans le sens d'un affaiblissement de la contestation du loyer initial, qui renforcent les droits des milieux immobiliers, du bailleur, à l'encontre du locataire, à l'encontre de celui qui doit faire l'effort financier de payer chaque mois son loyer pour pouvoir vivre de manière décente.

L'initiative que je vous propose vise la modification de l'article 270 alinéa 1 du Code des obligations. Elle vise justement à faciliter la possibilité pour le locataire de contester le loyer initial abusif. En d'autres termes, c'est un intérêt public de permettre aux locataires de contester les loyers initiaux abusifs. C'est seulement de cette manière que nous arriverons à obtenir un contrôle plus efficace de l'évolution des loyers, qui, depuis des décennies, continuent régulièrement à augmenter en Suisse et à peser toujours plus lourd dans le budget des citoyennes et des citoyens qui sont locataires et qui sont la majorité de la population de notre pays. Je vous invite donc à faire preuve de raison, à écouter la majorité des habitants et des habitantes de notre pays, à faire en sorte qu'ils puissent contester les loyers initiaux.

Alors, serait-ce une grande révolution? Non, ce serait une adaptation. Pourquoi? Parce que, aujourd'hui, l'on voit déjà qu'il y a relativement peu de contestations du loyer initial. En fait, les citoyennes et les citoyens suisses sont des gens raisonnables. Ils ne contestent que lorsqu'ils constatent qu'il y a un grave abus. Alors, faut-il favoriser l'établissement d'une situation inégale – me direz-vous – et permettre aux locataires de contester le loyer après avoir signé le contrat de bail? La solution, c'est le législateur qui l'a trouvée. On a renoncé d'abord au contrôle des loyers qui avait été instauré pendant la guerre, ensuite on a abandonné la surveillance des loyers et introduit le système de lutte contre les abus qui repose exclusivement sur les épaules du locataire.

En d'autres termes, c'est le minimum possible aujourd'hui pour défendre les droits des locataires et maintenir les loyers à des niveaux raisonnables. Il s'agit donc de défendre la partie faible, comme le dit le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral l'a encore répété à notre assemblée au moment de l'adoption de la modification du Code des obligations concernant le droit du bail.

Je vous demande donc de donner suite à mon initiative parlementaire, qui est la seule proposition qui peut aller dans le bon sens.

**La présidente** (Moret Isabelle, deuxième vice-présidente): Monsieur Sommaruga, Monsieur Lüscher souhaite vous poser une question.

**Sommaruga Carlo** (S, GE): Faut-il s'en étonner?

**Lüscher Christian** (RL, GE): Non, probablement pas. Monsieur Sommaruga, partant du principe que la meilleure façon de faire baisser les loyers, c'est d'augmenter l'offre de logements sur le marché, pouvez-vous nous dire combien de constructions actuellement ne peuvent pas voir le jour à Genève en raison d'oppositions de l'Asloca?

**Sommaruga Carlo** (S, GE): Vous avez raison d'évoquer ce sujet. Mais j'aimerais d'abord relever un élément: dans le canton du Valais, à Sion par exemple, où il n'y a pas de pénurie – il y a même 12 pour cent de logements vacants –, les loyers ne baissent pas. En d'autres termes, aujourd'hui, malgré le fait que le marché soit détendu, on n'a pas de baisse de loyer. Donc, cela montre bien qu'il faut faire extrêmement attention et qu'il faut donner aux locataires la possibilité de contester le loyer initial, même dans ces régions où il n'y a pas de pénurie et où les loyers ne baissent pas.

Ensuite, vous évoquez les statistiques genevoises, et, à cet égard, je vous répondrai en étant très à l'aise: il n'y a aucun projet à Genève qui est bloqué par une opposition de l'Asloca. Je crois que vous devriez plutôt aller le demander aux petits propriétaires de villas, qui sont vos électeurs, Monsieur Lüscher, et qui, aujourd'hui, s'opposent à la densification de la zone villas, alors que, par une densification, on peut créer des PPE et des loyers libres et du logement social pour la population. Ce sont vos milieux, vos électeurs, qui, malheureusement, aujourd'hui, bloquent 2000 logements à Genève et qui en bloquent aussi, d'ailleurs, dans les autres cantons.

**Fässler Daniel** (C, AI): Herr Kollege Sommaruga, der übersetzte Ertrag ermittelt sich nach Massgabe des investierten Eigenkapitals. Wissen Sie, dass der Grundsatz, dass ein übersetzter Ertrag dazu führen würde, dass ein Anfangsmietzins generell angefochten werden könnte, all jene Vermieter und Vermieterinnen benachteiligt?



gen würde, welche über sehr langjährige Eigentumsverhältnisse verfügen? Sie würden damit eigentlich dazu gezwungen, ihre Liegenschaften an einen Dritten zu verkaufen. Dieser hat einen höheren Einstandspreis und kann dann, weil er höhere Anlagekosten hat, eine höhere Eigenkapitalrendite verlangen.

Sie benachteiligen mit Ihrer parlamentarischen Initiative eigentlich all jene Vermieterinnen und Vermieter, die auf langjährige Mietverhältnisse setzen und günstige Anlagekosten hatten. Das heisst, Sie treiben mit Ihrer parlamentarischen Initiative den Immobilienmarkt an. Wissen Sie das, oder was sagen Sie dazu?

**Sommaruga Carlo (S, GE):** Merci pour ce credo en faveur de l'immobilier, Monsieur Fässler. En fait, j'attendais une question, mais vous n'en avez point posé. Je répondrai quand même à vos remarques.

J'aimerais vous rappeler que, aujourd'hui, si vous placez de l'argent auprès de la Banque nationale, vous obtiendrez tout simplement un taux d'intérêt négatif de moins 0,5 pour cent, voire de moins 0,75 pour cent. Si vous placez votre argent auprès d'une grande banque, vous aurez aussi un taux d'intérêt négatif, sauf pour les petits capitaux. Si vous essayez de placer un petit capital, le taux d'intérêt sera très faible: 0,25 pour cent, voire 0,5 pour cent. Si vous investissez dans l'immobilier en respectant le Code des obligations, le rendement légal atteindra aujourd'hui 2 pour cent. En d'autres termes, la situation est extrêmement favorable. Donc, je ne comprends ni pourquoi vous pleurez ni pourquoi vous voulez faire la quête pour des personnes, qui, finalement, se trouvent d'une manière légale déjà dans une meilleure situation que celles qui placent de l'argent auprès des banques. Cela, c'est le premier problème.

Deuxièmement, ceux qui investissent dans l'immobilier, Monsieur Fässler, le font en sachant que de toute façon la valeur de l'immeuble augmentera à long terme. C'est comme cela

AB 2018 N 1251 / BO 2018 N 1251

depuis toujours: l'investissement dans l'immobilier est beaucoup plus sûr que le placement en bourse. On évite de cette façon, et à longue échéance, de gros krachs.

Troisièmement, les économies réalisées par les bailleurs sont monumentales. Depuis que le taux hypothécaire est descendu de 7 pour cent, niveau atteint au début des années 1990, à 1,5 pour cent aujourd'hui, il n'y a pas eu de baisse massive des loyers. Même si on compare 2008, où le taux hypothécaire était de 3,5 pour cent, à aujourd'hui, où il est de 1,5 pour cent, on n'a pas assisté à une baisse des loyers. Pourquoi? Parce que les bailleurs n'ont pas intérêt à le faire! Le différentiel, ils l'encaissent. Ils se sont enrichis, les petits comme les grands, de milliards de francs. Je conviens avec vous que les petits ont certainement eu peu, mais les grands, en revanche, ont amassé beaucoup d'argent. La grande majorité des logements en Suisse aujourd'hui est propriété de compagnies d'assurance, de fonds de placement. C'est là qu'il faut dire: "Cela suffit!". C'est contre les loyers abusifs que pratiquent ces institutions qu'il faut agir.

Mon initiative parlementaire donne une chance aux petits locataires, qui sont la majorité dans notre pays, la possibilité d'avoir de nouveau peut-être un budget un peu moins serré afin de leur permettre, de permettre aux familles de subvenir à leurs besoins sur le plan de la formation, des loisirs. Aujourd'hui, ils ne disposent pas de cette marge de manoeuvre parce qu'ils doivent payer un loyer trop élevé et qu'ils ont de la difficulté à contester le loyer initial. Par mon initiative, la contestation du loyer initial abusif pourrait être beaucoup plus facile et permettre à nos concitoyens, à ceux de la classe moyenne – que vous défendez notamment –, de vivre un tout petit peu mieux.

**Marti Min Li (S, ZH):** Die Minderheit der Kommission unterstützt die parlamentarische Initiative Sommaruga Carlo. Wie der Initiant ausgeführt hat, sind die Mietkosten für viele Haushalte eine sehr grosse Belastung. Aus Studien ist bekannt, dass die steigenden Mieten hauptsächlich auf Mietzinserhöhungen beim Abschluss neuer Mietverträge zurückzuführen sind. Diese führen oft zu erhöhten Erträgen im Sinne des Obligationenrechtes. Aus einer Untersuchung der Raiffeisenbank geht hervor, dass die Mieten bei korrekter Anwendung des Mietrechtes 40 Prozent tiefer sein müssten.

Den Mieterinnen und Mietern ist es zwar gesetzlich möglich, missbräuchliche Anfangsmieten anzufechten, die Hürden sind aber hoch angesetzt. Auch der Gesetzgeber und das Bundesgericht haben dies schon so festgestellt; denn die Bedingungen für die Anwendung sind restriktiv. Der Mietzins kann nur angefochten werden, wenn der Mieter oder die Mieterin sich wegen einer persönlichen oder familiären Notlage oder wegen der Lage auf dem Wohnungsmarkt zum Abschluss eines Mietverhältnisses gezwungen sah oder wenn der Vermieter den Mietzins gegenüber dem vorherigen Mietverhältnis erheblich erhöht hat. Beide Bedingungen erschweren die Anfechtung, zumal die Mieterinnen und Mieter oft auch nicht über die entsprechenden Informationen verfügen.

Die Streichung dieser beiden Vorbedingungen würde es den Mieterinnen und Mietern – der Mehrheit unse-



res Landes, wie Herr Sommaruga gesagt hat – vereinfachen, zu ihrem Recht zu kommen. Leider ging die Diskussion in der Kommission für Rechtsfragen eher in die umgekehrte Richtung, mit der Unterstützung von zwei parlamentarischen Initiativen Nantermod. Die Kommission will Bedingungen, welche die Mieterinnen und Mieter noch mehr einschränken. Das Streichen der zwei Buchstaben a und b wäre aber ein Beitrag für ein weniger bürokratisches Mietrecht und würde die Rechte der Mieterinnen und Mieter stärken. Ich danke Ihnen für die Unterstützung dieser parlamentarischen Initiative.

**Bauer Philippe** (RL, NE), pour la commission: Cette initiative parlementaire fait partie d'un lot de plusieurs objets, qui seront traités par notre conseil durant cette session ou la prochaine et qui émanent tous soit des milieux des locataires, soit des milieux des propriétaires. Pour beaucoup, ces propositions traitent de la question de la fixation du loyer et de son éventuelle augmentation en cours de bail. Et je dois dire que les intéressants débats "genevo-genevois" ou bailleurs-locataires auxquels nous avons assisté vous laissent imaginer la manière dont les débats se sont passés en commission.

La présente initiative parlementaire, déposée par Monsieur Carlo Sommaruga, vise – cela a été rappelé par son auteur – à modifier le Code des obligations en prévoyant que, lorsque le locataire estime le montant du loyer initial abusif, il puisse le contester devant l'autorité de conciliation dans les trente jours suivant la conclusion du bail, et ceci sans devoir justifier la réalisation des deux conditions que sont la situation de contrainte dans laquelle il était pour conclure le bail ou une augmentation sensible du loyer. De l'avis de l'auteur de l'initiative, si les loyers continuent d'augmenter alors que les taux hypothécaires sont bas et alors qu'il n'y a que peu d'inflation, c'est essentiellement parce que, au moment de la conclusion d'un nouveau bail, les loyers prennent l'ascenseur. L'auteur de l'initiative s'appuie, vous l'avez entendu, sur diverses études. Selon lui, les loyers se situent aujourd'hui à 40 pour cent au-dessus du niveau que l'on pourrait qualifier de normal.

A son avis, il convient dès lors de modifier l'article 270 alinéa 1 du Code des obligations en supprimant les lettres a et b, qui concernent cette contrainte et cette augmentation importante du loyer.

La Commission des affaires juridiques a discuté de cette question lors de sa séance du 6 juillet 2018 et, par 16 voix contre 7, elle vous propose aujourd'hui de ne pas donner suite à l'initiative. La proposition de la minorité Marti prévoit, au contraire, d'y donner suite.

Pour la majorité, le principe cardinal de notre droit des obligations – qui s'applique aussi en droit du bail –, selon lequel les engagements pris doivent être respectés, soit en latin – cela fait toujours bien – que "pacta sunt servanda", justifie aujourd'hui que nous ne touchions pas à cette disposition. La majorité de la commission estime en effet que la contestation du loyer initial, après la conclusion d'un contrat, constitue une particularité de notre ordre juridique et qu'il ne convient pas d'étendre cette particularité en permettant une contestation systématique du loyer initial.

La commission a aussi – et cela a été rappelé – accepté, lors de la même séance, les initiatives parlementaires Nantermod 17.514, "Rendement abusif. Limiter l'article 269 CO aux cas de pénurie", et 17.515, "Rendement abusif. Limiter l'article 270 CO aux cas de pénurie", qui visent à rendre encore plus compliquée cette contestation initiale, notamment en la liant à la pénurie de logements, qui n'est plus forcément avérée aujourd'hui.

Cela a été dit et redit: aujourd'hui, dans la majeure partie des cantons, beaucoup d'appartements sont en construction, et de plus en plus de gérances et de régies offrent des mois de loyers gratuits pour appâter le chaland.

La minorité de la commission, par contre, vous propose de donner suite à cette initiative, estimant que cette simplification de la contestation du loyer initial permettra de protéger les locataires et d'éviter des augmentations de loyer, à son avis, indues.

Je vous remercie toutefois, comme vous le propose la majorité de la commission, de ne pas donner suite à cette initiative.

**Egloff Hans** (V, ZH), für die Kommission: Ich stehe hier als Sprecher für die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates am Rednerpult, weise aber der guten Ordnung halber auf eine Interessenbindung hin: Ich präsidiere den Hauseigentümerverband Schweiz.

Zur Sache: Ein Bundesgerichtsentscheid über die Legitimation zur Anfechtung des Anfangsmietzins hat im Ständerat und auch in unserem Rat eine ganze Reihe von Vorstössen zu dieser Thematik lanciert. Kollege Nantermod will die Missbrauchsgesetzgebung im Mietrecht am radikalsten einschränken und ausschliesslich an die Wohnungsnot anknüpfen. Eine parlamentarische Initiative, die ich eingereicht habe, will die Legitimation zur Anfechtung der Anfangsmiete auf Personen beschränken, die tatsächlich, das heisst persönlich, von einer Notlage betroffen sind. Das geltende Recht





lässt die Anfechtung in Kantonen zu, in denen Wohnungsnot herrscht.

Nationalrat Sommaruga verlangt nun mit seiner parlamentarischen Initiative, genau gleich wie Didier Berberat im Ständerat, dass jeder Mieter ohne jedwelche Voraussetzungen den unterzeichneten Mietvertrag in einem kostenlosen Verfahren bei der staatlichen Schlichtungsbehörde anfechten kann. Die Minderheit der Kommission, Sie haben es vorhin auch von Frau Kollegin Marti und Herrn Kollege Sommaruga gehört, sieht darin ein probates Mittel, um als Gesetzgeber mittelbar dämpfend auf die Mietzinsen einzuwirken.

Allerdings – und damit knüpfe ich an die Argumentation der Kommissionsmehrheit an – stellt dies auch eine Aufforderung zum Mietunfrieden dar. Ohne jegliches Prozessrisiko könnten Mieter somit den Vermieter in ein Verfahren verwickeln und nachträglich um den vertraglich vereinbarten Mietzins feilschen, um dem Vermieter einen tieferen Mietzins aufzuzwingen; dies, ohne dass der Vermieter seinerseits vom Vertrag zurücktreten könnte. Kein anderer Wirtschaftsbereich kennt eine solch einseitige Regelung. Eine Flut von Rechtsstreitigkeiten wäre vorprogrammiert. Der im Schweizer Vertragsrecht geltende Grundsatz von Treu und Glauben würde vollständig ausgehöhlt. Die Anfangsmietzinsanfechtung stellt einen enormen Eingriff in die Vertragstreue dar. Ein solcher Eingriff muss daher auf absolute Ausnahmefälle beschränkt werden, so beispielsweise auf Fälle, in denen Mieter aufgrund einer Notlage zum Abschluss eines Vertrags gezwungen waren.

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates empfiehlt Ihnen mit 16 zu 7 Stimmen, die parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen.

**Le président** (de Buman Dominique, président): La majorité de la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité Marti propose d'y donner suite.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 17.459/17359)

Für Folgegeben ... 55 Stimmen

Dagegen ... 140 Stimmen

(0 Enthaltungen)