



21.3953

**Motion Sommaruga Carlo.
Mieterschutz bei energetischen
Sanierungen von Immobilien
in der neuen CO2-Gesetzgebung****Motion Sommaruga Carlo.
Une protection des locataires
en cas d'assainissement énergétique
des immeubles locatifs dans toute
nouvelle législation sur le CO2**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.09.21

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Sommaruga Carlo (S, GE): "Mietern droht wegen Klimaschutz der Rauswurf" – das schrieb gestern der "Tages-Anzeiger". Dies sagte auch die Immobilienbranche tausendfach in der Abstimmungskampagne zum CO2-Gesetz. Doch das ist nicht korrekt. Mieter werden jetzt schon rausgeworfen, ohne CO2-Gesetz und ohne kantonales Energiegesetz, weil immer mehr Immobilieninvestoren energetische Sanierungen entsprechend instrumentalisieren, um das Mietrecht zu umgehen und erhebliche Mieterhöhungen durchzusetzen.

Cela n'a pas de liens avec ma fonction de président de l'Association suisse des locataires, mais je constate que, dans notre pays, un fait est clair: non seulement les travaux d'assainissement énergétique des immeubles locatifs sont à l'origine de hausses de loyers lorsque les dispositions du droit du bail en matière de fixation de loyer sont contournées, mais de nombreuses résiliations de bail sont par ailleurs notifiées. Cette réalité est même reconnue par le Conseil fédéral dès lors qu'il affirme dans son avis écrit que "des travaux de rénovation importants peuvent être accompagnés de résiliations de baux". Or les travaux d'assainissement énergétique d'immeubles locatifs sont par définition des travaux importants. Les chiffres de l'étude commandée par la ville de Zurich et publiée hier par le "Tages-Anzeiger" sont stupéfiants: au cours des années 2017 et 2018, sur les 2990 logements touchés par une rénovation, 1132 ont fait l'objet d'une résiliation de bail. C'est donc presque 40 pour cent des logements qui ont été vidés de leurs locataires; quatre locataires sur dix se sont trouvés privés de leur logement.

Avec la fixation d'objectifs climatiques en matière d'assainissement des bâtiments, il est indéniable que les travaux de rénovation vont augmenter. En effet, ce sont plus de 500 immeubles locatifs qui vont devoir être assainis. La stratégie de résiliation des baux dans le but de rénover et augmenter massivement les loyers à laquelle ont recours les investisseurs va s'amplifier. Lors de la campagne de votation de juin dernier sur la révision de la loi sur le CO2, les milieux immobiliers eux-mêmes, dans leur campagne menée à coups de millions, annonçaient la couleur puisqu'ils parlaient de résiliations prétendument obligatoires en raison d'assainissements, alors que le fait de donner un congé n'est pas une question technique mais un choix des investisseurs.

AB 2021 S 1036 / BO 2021 E 1036

Contrairement à ce que laisse entendre la réponse du Conseil fédéral, la jurisprudence du Tribunal fédéral ne laisse aucune marge de manoeuvre pour considérer un congé motivé par des travaux de rénovation comme abusif. En effet, le Tribunal fédéral, dans l'ATF 135 III 112, considère qu'une résiliation pour des travaux importants de rénovation ne saurait être considérée comme abusive.

Or les travaux occasionnés par l'assainissement énergétique complet d'un immeuble, le plus souvent accompagnés de travaux en vue d'un changement de standing, sont par définition des travaux importants. Dès lors, les résiliations de bail sont non contestables.





Les dispositions du code des obligations tout comme la jurisprudence du Tribunal fédéral n'incitent aucunement les propriétaires immobiliers à concevoir les chantiers d'assainissement de manière à laisser les locataires en place. Pourtant, cela est possible. En effet, nombre d'exemples concrets montrent que les mêmes propriétaires lançant des rénovations identiques sur des immeubles d'habitation semblables à Zurich, Bâle ou Genève, procèdent par une résiliation de baux en masse à Zurich et à Bâle, mais pas à Genève. Pourquoi cela? Parce que la loi cantonale genevoise sur les rénovations stipule que l'autorité délivrant l'autorisation de rénover l'immeuble fixe dans la décision si les travaux imposent le départ ou non de tout ou partie des locataires. Le cas échéant, l'ouverture du chantier est subordonnée au relogement des locataires concernés. Or la plupart du temps les investisseurs renoncent à résilier les baux et organisent le chantier en tenant compte de la présence des locataires. La qualité des rénovations est du même niveau et faite dans les règles de l'art, que ce soit à Genève, Zurich ou Bâle. Il n'est donc pas seulement nécessaire, mais également possible de protéger les locataires contre les congés injustifiés qui sont fondés sur la rénovation d'un immeuble locatif.

Il convient aussi de souligner que l'objectif de la résiliation des baux au prétexte de vouloir assainir un immeuble n'est pas la rapidité de la réalisation du chantier, puisque ce dernier ne pourra être ouvert que bien des mois après le lancement du projet, vu les procédures de contestation des congés devant les autorités de conciliation. Le motif réel, c'est la possibilité d'échapper aux règles du droit du bail concernant les augmentations de loyer en cours de bail et d'accroître le rendement.

Comme le disait il y a quelques mois un expert immobilier dans la "NZZ am Sonntag", les travaux d'assainissement énergétique deviennent des "Rendite-Booster". En effet, en cas de maintien du contrat de bail, les modalités du report des investissements sur les loyers reposent sur le principe des coûts qui sont effectivement supportés par le bailleur. A l'inverse, en cas de résiliation du bail et de conclusion d'un nouveau contrat à la fin des travaux, le bailleur a la possibilité d'adapter le loyer au prix du marché, ce qui implique toujours une augmentation massive du loyer de plusieurs centaines de francs par mois. Cela procure un rendement nettement supérieur à celui résultant d'un loyer fondé sur les coûts et privé les locataires précédents de la possibilité de réintégrer leur logement.

Le droit du bail a été discuté et adopté en 1989 alors que la question des travaux d'assainissement énergétique n'était pas du tout à l'ordre du jour. Il n'y a donc pas eu de réflexion sur les conséquences de ces travaux pour les locataires. Cette lacune juridique est aujourd'hui utilisée par de nombreux bailleurs pour procéder – sous couvert d'opérations d'assainissement énergétique – à des opérations d'optimisation locative, autrement dit spéculatives, tout particulièrement dans les villes où sévit une pénurie constante de logements.

Chers collègues, toute politique climatique, pour être crédible et soutenue par les citoyens et les citoyennes, doit être sociale. C'est le message qui est ressorti du rejet de la loi sur le CO₂. La politique climatique de notre pays ne peut laisser de côté la majorité de la population, en faisant peser le poids de la facture d'assainissement des bâtiments sur le dos des locataires. Or, c'est exactement ce qui se produit lorsque les loyers après travaux explosent et procurent des rendements sans pareil aux investisseurs.

Ma motion vise donc à ce que la protection du climat et la protection des locataires aillent de pair, et à ce que l'on introduise dans le cadre du débat sur la nouvelle révision de la loi sur le CO₂ les éléments d'une protection des locataires tant en matière de résiliation de bail qu'en matière d'augmentation de loyer.

Dans un esprit de responsabilité sociale, je vous invite à accepter ma motion.

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG): Als Vizepräsidentin des Hauseigentümerverbandes Schweiz muss ich hier ausführen, dass die Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer ihre Verantwortung seit langer Zeit wahrnehmen. Jährlich investieren sie rund 20 Milliarden Franken in den Gebäudepark Schweiz. Dabei fliesst ein grosser Teil der Mittel in energetische Sanierungen, die den Ausstoss von Treibhausgasen beträchtlich vermindern. Diese energetischen Verbesserungsmassnahmen des Gebäudebestandes geschehen ohne massenhafte Leerkündigungen.

Wie dies ökologisch und ökonomisch zweckmässig ist, führt der Eigentümer bzw. die Eigentümerin die energetische Sanierung einer Mietbaute auch im bewohnten Zustand durch. Dies ist jedoch nicht immer möglich und auch nicht immer sinnvoll. Es gibt eben Situationen, in denen ein Ersatzneubau den besten Weg darstellt, gibt es doch bei der Gebäudeerneuerung nicht nur energetische Vorgaben zu berücksichtigen. Der Eigentümer bzw. die Eigentümerin muss auch öffentlichen Geboten der Raumplanung wie – sehr aktuell – der inneren Verdichtung Rechnung tragen, ebenso aber auch den veränderten Bedürfnissen der Mieterinnen und Mieter zwecks Sicherstellung der langfristigen Vermietbarkeit der Liegenschaft.

So dienen Ersatzneubauten etwa der Nutzung grosser Ausnützungsreserven auf dem Grundstück, die mit der gegebenen Gebäudeform nicht ausgenützt werden könnten. In einem Altbau mit ungünstiger Raumaufteilung, die nicht den heutigen Bedürfnissen entspricht, müssen zur Verbesserung statische Veränderungen



vorgenommen werden, sodass eine Sanierung in bewohntem Zustand manchmal eben unrealistisch ist. Eine starre Verknüpfung von Sanierungsvorschriften und Mieterschutz ist aus meiner Sicht kontraproduktiv. Dies zeigt auch ein Blick auf die Situation in Genf, wo kantonale Vorschriften im Sinne des Motionärs bestehen und somit notwendige Investitionen in den Mietwohnungsbau ausbleiben. Eigentümer und Planer brauchen Planungsfreiheit, um die bestmögliche Erneuerungsstrategie wählen zu können. Neue Mietrechtsvorschriften, welche zweckmässige energetische Sanierungen sowie die Verwirklichung anderer Ziele wie die Innenverdichtung und die zeitgemässe Raumgestaltung behindern und die Gebäudeerneuerung noch aufwendiger machen, als dies ohnehin bereits der Fall ist, sind zu verhindern. Eine Überregulierung führt zum Stillstand statt zu innovativen Lösungen. Anstelle von Verboten und einengenden Vorschriften sollten wir auf eine Anreizstrategie setzen und so viele Eigentümerinnen und Eigentümer für die wichtigen Sanierungen gewinnen. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, die Motion, wie es der Bundesrat beantragt, abzulehnen.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich empfehle Ihnen, die Motion Sommaruga Carlo abzulehnen. Ich begründe dies in der gebotenen Kürze in fünf Punkten:

1. Es ist nicht angezeigt, bereits über mögliche mietrechtliche Folgen einer CO₂-Gesetzgebung zu diskutieren, bevor wir wissen, was uns der Bundesrat im Gebäudebereich nach der Ablehnung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes durch das Stimmvolk vorschlägt.
2. Die klima- und energiepolitisch nötige Sanierung des Gebäudebestandes der Schweiz darf nicht behindert werden. Das sage ich explizit als Präsident des Verbandes Immobilien Schweiz – und damit sei meine Interessenbindung erwähnt. Die Mitglieder dieses Verbandes sind sich auch in diesem Bereich ihrer Verantwortung bewusst und gehen mit gutem Beispiel voran. Sie haben denn auch die abgelehnte Totalrevision des CO₂-Gesetzes unterstützt. Die etwas pauschale

AB 2021 S 1037 / BO 2021 E 1037

einleitende Bemerkung des Motionärs in Bezug auf die Immobilienbranche war in diesem Punkt nicht ganz korrekt.

3. Die Grundlagen für klima- und energiepolitisch nötige Massnahmen finden sich zur Hauptsache in der kantonalen Energiegesetzgebung, denn für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung vor allem die Kantone zuständig.
4. Das Mietrecht beschränkt die Möglichkeit des Vermieters, die bei energetischen Sanierungen anfallenden Kosten auf den Mietzins zu überwälzen, auf den geschaffenen Mehrwert. Die Wohnkosten müssen deswegen aber nicht zwingend steigen. Eine Studie hat aufgezeigt, dass die tieferen Heizkosten die Investitionskosten sehr oft aufwiegen.
5. Bei umfassenden Sanierungen von Immobilien, die nicht nur die Heizung und die Gebäudehülle betreffen, ist es manchmal tatsächlich unumgänglich, die Mietverhältnisse vorher zu kündigen. Das ist immer unangenehm und kann für die betroffenen Mietparteien schmerzhaft sein. Diese Möglichkeit auszuschliessen, würde aber bedeuten, im Gebäudebereich energie- und klimapolitisch auf die Bremse zu stehen. Aus diesen Überlegungen empfehle ich Ihnen, die Motion abzulehnen.

Bauer Philippe (RL, NE): Il sied peut-être de rappeler que dans les domaines évoqués par M. Sommaruga, à savoir les augmentations de loyer et les résiliations de bail, les locataires bénéficient déjà d'une protection relativement importante dans notre droit. Les dispositions des chapitres 2 et 3 du titre huitième du code des obligations protègent en effet les locataires contre les augmentations de loyer et les résiliations de bail abusives. Le Conseil fédéral a, ces dernières années, passablement modifié, de manière favorable aux locataires, les dispositions de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, et ce par touches successives.

Cette motion vise à protéger encore davantage les locataires en cas d'importants travaux d'assainissement énergétique, au risque évident de réduire à néant les incitations nécessaires pour procéder à de tels travaux, que nous souhaitons toutes et tous pour lutter contre le réchauffement climatique. Ainsi, avant même qu'une nouvelle mouture de la loi sur le CO₂ ne soit ficelée et discutée au sein de notre Parlement, cette motion apporterait un signal très négatif, décourageant même les plus fervents partisans des mesures d'amélioration énergétique des bâtiments à planifier des travaux favorables aux économies d'énergie.

Enfin, l'efficacité de toute législation en faveur du climat passera assurément par un effort commun, notamment financier, équitablement réparti. En revanche, on ne saurait admettre une protection disproportionnée pour une des parties au contrat de bail, au détriment de l'intérêt général. Il en va de l'efficacité de l'acceptation des législations énergétiques à venir.



Enfin, il me semble peu judicieux de vouloir transposer au niveau fédéral la législation d'un canton qui a fait du droit du bail actuel un carcan absolument inextricable.

Je vous remercie dès lors de rejeter cette motion.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Il est incontestable que l'assainissement énergétique des bâtiments est un levier important d'une politique climatique durable. Les bâtiments sont responsables d'environ un quart des émissions de gaz à effet de serre et de 40 pour cent de la consommation d'énergie dans notre pays. Si nous voulons atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, les immeubles doivent apporter une contribution significative. C'est pourquoi la Confédération et les cantons ont déjà lancé le Programme Bâtiments en 2010.

L'assainissement énergétique d'un bien immobilier peut considérablement réduire son besoin en énergie et les émissions de CO₂. Toutefois, le Conseil fédéral est bien conscient du fait que les investissements dans la rénovation énergétique peuvent conduire à une augmentation de loyer. M. le conseiller aux Etats Carlo Sommaruga propose d'adapter le droit du bail afin d'éviter des résiliations en masse et une augmentation des loyers au-delà de ce qui est autorisé par la loi. Il n'est de fait pas facile de trouver un juste équilibre entre des mesures d'incitation suffisantes pour l'assainissement énergétique et l'aspiration à des logements abordables. Le Conseil fédéral avait d'ailleurs déjà reconnu cette difficulté en 2013 et, à l'époque, avait chargé l'administration fédérale d'identifier des pistes qui permettraient de conserver un logement abordable dans le cas de rénovations énergétiques du bâtiment. Ce fut chose faite avec le rapport du 12 avril 2016, qui répondait au postulat Jans 13.3271. Le rapport concluait que des mesures similaires à celles proposées aujourd'hui assureraient certes une plus grande acceptabilité sociale, mais qu'elle réduirait en même temps l'incitation à l'assainissement énergétique. Réserver les aides aux projets de rénovation qui n'entraînent pas de résiliation aurait engendré plus d'inconvénients que d'avantages, c'est pourquoi une telle mesure n'avait pas été recommandée à l'époque.

Par ailleurs, le droit du bail et l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral proposent déjà certains mécanismes de protection. Ainsi, ils ne prévoient pas de motif de résiliation digne de protection, si les travaux d'assainissement ne sont pas ou guère rendus plus difficiles ou retardés par la poursuite de l'utilisation du bien loué. De plus, les locataires sont protégés contre les adaptations abusives de loyer, toute résiliation doit être notifiée au moyen de la formule officielle et toute augmentation de loyer doit en outre être justifiée. Grâce à la formule officielle, les locataires sont informés des conditions légales pour contester la résiliation du bail ou l'augmentation de loyer. Et enfin la procédure devant les autorités de conciliation est gratuite.

Rappelons également que le 14 janvier 2014, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux afin que, lors de la fixation du loyer, les aides octroyées pour des améliorations créant des plus-values soient déduites du montant de la prestation supplémentaire entraînant une hausse de loyer. En 2020, à l'occasion d'une nouvelle modification de cette ordonnance, le Conseil fédéral a établi que les coûts liés à un contrat de performance énergétique pouvaient être facturés aux locataires au titre de frais accessoires pendant dix ans au plus, mais au maximum à hauteur des économies de coûts énergétiques réalisées.

Enfin, l'administration fédérale, que ce soit l'Office fédéral de l'énergie, Suisse Energie ou l'Office fédéral du logement, met à disposition des instruments pour améliorer la communication entre les locataires et les bailleurs et la coopération en général lors d'assainissements énergétiques. On peut mentionner ici les deux guides en ligne, locabene.ch et renovabene.ch.

Du point de vue du Conseil fédéral, la priorité est d'élaborer des mesures efficaces dans le domaine de la législation sur le CO₂. Des dispositions supplémentaires dans le droit du bail compliqueraient, de son point de vue, inutilement l'exercice.

Vu les éléments que je viens d'évoquer, le Conseil fédéral vous recommande donc de rejeter la motion.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 12 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(2 Enthaltungen)

AB 2021 S 1038 / BO 2021 E 1038