GRAND CONSEIL

AVRIL 2022 **RC-21_LEG_134 (MAJ)**

RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
chargée d'examiner les objets suivants :

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur l'initiative Yves Paccaud et consorts - Initiative en faveur d'une mesure de prolongation du délai en cas de demeure du locataire pour défaut de paiement (21_INI_2)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
invitant l'Assemblée fédérale à la prolongation du délai de résiliation du bail en cas de demeure du locataire de 30 à 90 jours

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 1er février 2022 à la salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6, à Lausanne, pour examiner les objets cités en titre. Elle était composée de Mmes les Députées et MM. les Députés Sergeï Aschwanden (rapporteur), Cendrine Cachemaille, Philippe Cornamusaz, Daniel Develey, José Durussel, Yann Glayre, Vincent Keller, Gilles Meystre, Laurent Miéville, Yves Paccaud, Bernard Nicod, Muriel Thalmann, Daniel Trolliet, Andreas Wüthrich et Pierre Zwahlen (président).

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT)), a participé à la séance, accompagnée de M. Matthieu Carrel, chef du service juridique à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas adopter ce projet de décret qui découle de la prise en considération de l'initiative Yves Paccaud par le Grand Conseil en mars 2021, acceptée par 67 oui, 62 non et 2 abstentions et son renvoi direct au Conseil d'Etat. Ce dernier est tenu de soumettre un projet de décret, qu'il présente aujourd'hui mais accompagné d'un préavis négatif.

Cette initiative demande à l'Assemblée fédérale de prendre des mesures similaires à celles qui avaient été prises en mars 2020, à savoir une prolongation du délai de résiliation des baux de 30 à 90 jours pour tout locataire qui aurait un retard de paiement de son loyer ou de frais accessoires échus durant toute la période pour laquelle les mesures ont été prises par une autorité publique pour lutter contre la pandémie.

Depuis le dépôt de cette initiative, la situation a évolué au niveau fédéral puisqu'au mois de mai 2021, le conseiller national genevois Dandrès a déposé une initiative parlementaire intitulée « délai d'épreuve en cas de défaut de paiement ». Comme l'initiative Paccaud, cette initiative demandait une modification à la hausse du délai de résiliation des baux. Au mois de juin 2021, le Conseil national a rejeté cette initiative qui est maintenant dite liquidée selon la terminologie des chambres fédérales.

Le Conseil d'Etat constate que d'une part la présente initiative Yves Paccaud est en tout point semblable à l'initiative Christian Dandrès que le Conseil national vient de rejeter et d'autre part le contexte cantonal n'appelle pas un traitement différent d'autant plus dans un domaine de compétence fédérale exclusive, puisqu'à ce jour, on ne recense pas d'augmentation de cas de résiliation de bail pour non-paiement de loyer. Pour faire ce constat, le Conseil d'Etat s'appuie sur les associations vaudoises représentatives tant des bailleurs que des

locataires, ainsi que les préfectures et les justices de paix. La conseillère d'Etat relève que les indicateurs sur le terrain ne montrent pas de hausse des situations d'expulsion.

Finalement, la conseillère d'Etat ajoute que l'ordonnance fédérale abrogée en juin 2020, a été remplacée par diverses autres mesures financières, tant au niveau cantonal que fédéral, pour permettre à toutes les personnes touchées dans leurs ressources par la situation sanitaire d'y faire face : RHT, APG, cas de rigueur, etc. Ces mesures ont été prolongées suivant les besoins liés à l'évolution de la situation pandémique. Le Conseil d'Etat a notamment étendu l'indemnisation des cas de rigueur au second semestre 2021 (sur requête déposée au plus tard jusqu'au 31 mars 2022). De plus, une ordonnance fédérale est en fin de consultation concernant les cas de rigueur pour 2022.

Pour ces diverses raisons, le Conseil d'Etat donne un préavis négatif sur ce projet de décret.

3. POSITION DE L'INITIANT

La mesure qu'il propose – prolongation de 90 jours du délai de paiement des loyers - concerne notamment les situations de fermeture de discothèques, bars à café ou restaurants. L'initiant ne demande pas une aide pécuniaire, mais un délai supplémentaire pour pouvoir payer son loyer.

Cette initiative est inspirée de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'atténuation des effets du coronavirus en matière de bail à loyer et de bail à ferme du 27 mars 2020. Pour rappel, le Conseil fédéral a édicté cette ordonnance fédérale afin de soutenir tous les locataires suisses ayant un bail à loyer pour un appartement, un bail commercial ou un bail à ferme pendant le début de la période de pandémie en accordant un délai de 90 jours, en lieu et place d'un délai de 30 jours, pour celles et ceux qui auraient des difficultés à s'acquitter de leur loyer.

Cette initiative parlementaire Yves Paccaud a l'attention des Chambres fédérales est une copie conforme de l'article 2 de l'ordonnance fédérale susmentionnée du 27 mars 2020. Cette décision n'a été limitée qu'au printemps 2020 coïncidant avec la première période de semi-confinement, de mi-mars à fin juin 2020. Pourtant, comme on a pu le constater, cette première vague de COVID a été suivie d'autres vagues successives et parfois avec des conséquences plus sévères.

L'initiant indique qu'il connaît personnellement plusieurs indépendants qui ne se sont pas fait expulser de leurs locaux mais qui ont dû malheureusement mettre la clé sous la porte et qui ont eu toutes les peines du monde à s'acquitter de leurs loyers d'habitation ou commerciaux avant de les quitter. On ne saura jamais s'ils avaient eu « un peu plus de mou » pour payer leurs loyers, ils auraient pu peut-être conserver leur activité.

Cette initiative invite précisément l'Assemblée fédérale à prolonger le délai de résiliation du bail en cas de demeure du locataire de 30 à 90 jours pour l'acquittement des loyers et des frais, accessoires en retard en raison des mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre le Coronavirus.

Ne sachant si cette pandémie est bientôt terminée, comme nous l'espérons toutes et tous, l'initiant demande à la CTAE de préaviser en faveur du dépôt de son initiative à l'Assemblée fédérale.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Initiative fédérale liquidée

Un commissaire remercie l'initiant de la bienveillance qu'il a en particulier vis-à-vis des clubs et des restaurants. Il partage en bonne partie son avis sur la rigidité, la bêtise commerciale et l'intransigeance de certains bailleurs qui préfèrent exiger tout et tout de suite au risque de résilier le bail, plutôt que de proposer une réduction, un abandon ponctuel de loyer ou de trouver un accord.

Quand bien même sur le fond, le commissaire partage les inquiétudes de l'initiant, il constate néanmoins que sur la forme, cette initiative de notre seul canton auprès de l'Assemblée fédérale n'aura certainement aucune chance d'être adoptée, d'autant plus si les chambres fédérales ont d'ores et déjà pris position contre un texte de même nature. Le résultat étant connu d'avance, le député propose de ne pas soutenir cette initiative.

Une initiative différente

L'initiant réfute l'affirmation du Conseil d'Etat selon laquelle son texte serait en tout point semblable à l'initiative Christian Dandrès (20-419). Pour lui, son initiative diffère suffisamment de celle du conseiller national Dandrès pour mériter d'être portée devant l'Assemblée nationale. En politique, certaines idées doivent être proposées à plusieurs reprises avant d'être adoptées.

Il ajoute que sa proposition ne coûterait rien à l'Etat, il s'agit de donner un délai supplémentaire pour payer leur loyer aux personnes qui ont été impactées par des mesures de fermeture, par exemple des patrons de restaurants, discothèques ou fitness. La personne devra de toute façon payer son loyer.

La conseillère d'Etat concède qu'il est un peu excessif de dire que les deux initiatives sont en tout point identiques. Néanmoins, elles visent clairement un objectif semblable, même si la formulation et les conditions d'application ne sont pas tout à fait les mêmes. Il convient de préciser que la présente initiative Paccaud, qui viendrait du canton, n'aurait aucune chance devant le parlement fédéral. Tout d'abord parce qu'il ne serait pas possible de démontrer, sur la base des statistiques, le réel besoin par rapport au nombre d'expulsions dénombré. Ensuite, des mesures financières ont été mises en place au niveau fédéral qui permettent aussi de payer les charges dont font parties les loyers. Le canton de Vaud a appliqué le même type de mesures, il a d'abord proposé un mécanisme de diminution de loyers, avant de s'axer sur d'autres mesures – aides pour les cas de rigueur – coordonnées avec la Confédération. Pour les cas de rigueur, le Canton de Vaud a déjà versé plus de 80 millions, sachant que la Confédération verse nettement plus.

Proposition de suivre le préavis négatif du Conseil d'Etat sur le dépôt de l'initiative

Pratiquement aucune initiative cantonale déposée à Berne n'arrive au bout du long processus d'acceptation par le parlement fédéral, qui décide très souvent de ne pas donner suite dès l'examen en commission.

Même si l'initiative Dandrès ne fait pas exactement la même demande, sa démarche allait également dans le sens de mettre en place un délai de paiement en cas de difficulté de s'acquitter du loyer. C'est pourquoi plusieurs commissaires jugent inutile que le Canton de Vaud soumette une telle initiative à l'Assemblée fédérale.

La CTAE a déjà validé plusieurs initiatives de ce type, par exemple celle de la députée Métraux-Botteron - Pour que les fausses couches, les grossesses non évolutives et les grossesses extra-utérines soient remboursées, qui a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité par la Grand Conseil. Même si elles ont peu de chances d'aboutir, ces initiatives peuvent mettre une pression sur le parlement fédéral, d'autant plus si d'autres cantons font la même démarche simultanément.

Par contre, pour l'initiative qui nous concerne, au vu des arguments développés par la conseillère d'Etat, il est proposé que la commission fasse preuve de pragmatisme et suive le préavis du Conseil d'Etat de ne pas la déposer auprès de l'Assemblée fédérale et en conséquence de rejeter le projet de décret.

Il serait plus efficace qu'une telle demande émane directement du conseiller national Dandrès qui a déjà argumenter dans ce domaine et qui travaille d'ailleurs à l'ASLOCA. Pour ces diverses raisons, la majorité de la commission ne juge pas nécessaire de passer par la voie de l'initiative cantonale.

Expulsions – évolution du nombre d'ordonnances d'expulsion émises par la justice de paix dans le canton de Vaud

De manière générale, on constate que 20 à 60 expulsions sont prononcées chaque mois.

Par rapport à la période de pandémie, la conseillère d'Etat reprend les chiffres mentionnés dans l'EMPD au point 2.2 Contexte général, page 3. Les expulsions enregistrées pendant les mois de mai et juin 2021 sont bien inférieures à celles de 2020. Cette tendance ne se poursuit en revanche pas pour les mois de juillet et août 2021.

Alors que ces chiffres ne figurent pas encore dans le tableau, la conseillère d'Etat indique qu'au mois d'octobre 2021, le nombre d'expulsions a encore baissé en comparaison avec le mois de septembre 2021 et il est plus bas qu'en octobre 2020 (30 expulsions) ; [septembre 2021 : 30 expulsions et octobre 2021 : 22 expulsions].

Si on ne constate pas, à ce jour, d'augmentation des expulsions en lien direct avec le COVID et que l'on peut parler d'évolution normale par rapport aux années précédentes, il convient toutefois de rester très vigilant. En effet, il est encore trop tôt pour évaluer l'ensemble des conséquences sociales du COVID, tant que les aides

fédérales sont en vigueur. Par ailleurs, les données sur les expulsions ne reflètent pas l'entier des difficultés rencontrées en lien avec le paiement des loyers. Dans le cadre des fonds d'urgence mis en place suite à la pandémie par le Centre social protestant (CSP) et Caritas, on constate ainsi que la majorité des demandes concerne les loyers.

Suivi attentif de la situation

Le Conseil d'Etat mentionne qu'il convient de rester vigilant et qu'il continuera à suivre de près l'évolution de la situation, afin de pouvoir prendre des mesures rapidement si nécessaire. Un commissaire demande si, le cas échéant, des mesures spécifiques d'aides aux locataires pourraient être réintroduites comme en avril 2020.

Par rapport aux réponses à apporter aux conséquences de la pandémie, la conseillère d'Etat confirme que le gouvernement a su se montrer souple et réactif en réponse aux besoins, dans des circonstances imprévues. Il est évident, que de nouvelles solutions seraient discutées en cas de situation très compliquée en termes d'expulsions et de fermetures d'établissements publics. Actuellement, il n'est pas possible de savoir si ces mesures prendraient la forme d'aides financières supplémentaires ou de délais de paiement.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET

VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est refusé par 9 voix contre 6

L'art. 2 du projet de décret est refusé par 9 voix contre 6

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est refusé par 9 voix contre 6

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

Par 9 voix contre 6, la commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de décret.

Jouxtens-Mézery, le … avril 2022

Le rapporteur :
(Signé) Sergei Aschwanden