

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)

- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09_POS_156)

sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" (09_POS_157)

1 INTRODUCTION

Dans le prolongement du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de novembre 2005 (publié in BGC de printemps 2006, séance du 7 mars 2006, p. 8573 et suivantes), les objectifs de la politique cantonale du logement ont été clarifiés, notamment suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 28 mars 2006 modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement.

Cette politique publique a donc pour tâche :

- de mettre sur le marché un nombre suffisant de logements répondant aux besoins divers de la population, grâce à la mise sur le marché d'un nombre adéquat d'appartements, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation avec le canton et les communes, d'une part ;
- de contribuer à la lutte contre la pénurie de logements en location répondant aux besoins prépondérants de la population par le maintien d'une substance locative suffisante en la matière, d'autre part.

1.1 Le premier volet de la politique du logement

Depuis 2006, le premier volet de cette politique s'est vu étoffé et concrétisé par l'introduction du système de l'aide linéaire au logement et l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (logements avec l'aide linéaire), la modification du règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (logement avec l'aide dégressive), l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les prêts au logement (logements protégés et en zones périphériques), l'adoption puis la révision du règlement du 5 septembre 2007 sur l'aide individuelle au logement et l'adoption du règlement du 9 décembre 2009 sur les prêts pour la création de logements pour les étudiants.

Ce volet de la politique du logement s'est également traduit par l'affectation d'un montant de 50 millions de francs destiné à favoriser des politiques foncières communales par des prêts à taux très bas pour l'achat de terrains en vue de les équiper, de les revendre ou de les remettre sous forme de droit de superficie afin d'y construire des habitations répondant aux besoins de la plus grande partie de la population. A cette mesure s'ajoutent les aides à fonds perdus dont peuvent bénéficier les communes pour leurs actions en faveur du logement, dans le cadre d'études de faisabilité, de conseils et d'élaboration de

plans.

Une autre mesure a consisté en la modification de la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961, dans le but de permettre aux syndicats de gérer des échanges d'immeubles, à savoir non seulement des parcelles au sens strict, mais également des parts de copropriété.

L'activité de l'Etat dans le secteur du logement s'exerce également au travers de la société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM), dont une synthèse des activités a été fournie au Grand Conseil dans le cadre de la réponse à l'observation COGEST 2009.

Ces mesures incitatives sont complétées par un effort d'information et de coordination, et ce, par le biais de l'Observatoire du logement, en fonction depuis avril 2005 (www.obs-logement.vd.ch). Des Assises du logement ont également été organisées en 2008, consacrées à la problématique de la pénurie de logements et des outils à mettre en œuvre pour favoriser leur construction, Assises reconduites en 2010. Lors de celles-ci, une brochure intitulée "Produire des logements - Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat" destinée aux communes a été présentée. Elle explicite en particulier les possibilités financières qui leur sont offertes dans le cadre de l'élaboration d'un "Objectif logement" visant à l'examen de la problématique du logement sur leur territoire ainsi qu'à la planification de construction de logements répondant aux besoins prépondérant de la population (aides à fonds perdus et prêts à taux très bas). Dans ce contexte d'information élargie, il sied de mentionner que le DEC a également soutenu dans une notable mesure, sur les plans logistique et financier, une analyse sur la pénurie de logements parue en mars 2011 faisant ressortir que la thésaurisation de terrains constructibles constitue un frein majeur à la résorption de la pénurie.

Enfin, le moment auquel intervient la rédaction du présent EMPL suit de peu la conférence de presse du 29 mars 2011 durant laquelle le Conseil d'Etat a présenté les mesures complémentaires qu'il entend mettre en consultation dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et qui touchent directement la problématique du logement. Ces mesures ont pour principal objectif de favoriser la construction de logements d'utilité publique et de contrecarrer les effets de la thésaurisation du sol en tant que matière première de la production de logements.

De plus amples détails sur l'évolution qu'a connue la politique du logement au travers de ces nouveaux outils seront présentés dans le cadre des réponses du Conseil d'Etat aux postulats Marendaz et du groupe socialiste "Politique du logement. Le canton doit être garant que les tâches des communes sont remplies." (08_POS_068) et Favez "Postulat socialiste visant à corriger les effets pervers de la promotion économique (08_POS_106). Ces réponses seront transmises au Grand Conseil dans le courant de l'automne 2011, au plus tard.

1.2 Le second volet de la politique du logement :

Ce second volet – dont le présent EMPL constitue la trame de fond – se compose de mesures visant à préserver la substance locative existante, et à éviter que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux (rénovation, transformation, démolition), de changements d'affectation ou de ventes.

La volonté de préserver la substance existante du parc locatif vaudois se fonde sur la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR, RSV 840.15) et son règlement d'application du 6 mai 1988 (RLDTR, RSV 840.15.1), d'une part, et la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL, RSV840.13), d'autre part.

Le 15 novembre 2005, M. le Député Armand Rod a déposé une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Cette motion a été adoptée par le Grand Conseil le 28 mars 2006 et transmise au Conseil d'Etat.

Ce dernier a considéré qu'il se justifiait de maintenir un régime de surveillance du parc locatif existant et lui a opposé un contre-projet, sous la forme de la loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL).

En vote final le 27 janvier 2009, la motion Rod a finalement été refusée par 67 voix contre, 63 pour et 3 abstentions, sans que le Grand Conseil n'examine la LPPL en application des procédures en vigueur au Parlement.

Le jour même, MM. les députés Frédéric Borloz (au nom du Groupe radical) et Jean-Michel Dolivo (AdG) déposaient deux motions portant sur la problématique de la préservation du parc locatif vaudois.

La Motion Dolivo (09_MOT_060) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :

"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit

un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".

La Motion Borloz (09_MOT_061) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population. Son développement est le suivant :

"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.

De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.

Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.

Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.

Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population".

Le rapport d'août 2009 de la Commission du Grand Conseil ayant traité de ces deux motions fait ressortir qu'il se dégage un consensus sur le fait qu'il faut adopter une nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL, qui poursuivent un même objectif d'intérêt public.

Dans ce contexte, les deux motionnaires ont accepté de transformer leurs motions en postulats, les deux postulats ayant été pris en compte à l'unanimité des membres de la Commission.

Le 6 octobre 2009, le Grand Conseil a pris le postulat Dolivo en considération par 69 voix pour, 38 contre et 9 abstentions et a pris en considération le postulat Frédéric Borloz par 98 voix, sans avis contraire, et 13 abstentions.

Pour sa part, le Conseil d'Etat considère que la réponse à fournir à ces deux postulats - dont les objectifs peuvent paraître contradictoires - se doit de prendre la forme d'une nouvelle loi sur la préservation du parc locatif vaudois qui, conformément au projet LPPL de 2008, consacre la fusion des deux lois existantes en un seul dispositif légal.

2 PRÉSERVATION DU PARC LOCATIF

2.1 Contexte général

Comme exposé dans le Rapport du Conseil d'Etat n° 59 de février 2008, la problématique de la préservation du parc locatif est traitée juridiquement, d'une part, par le droit privé fédéral du bail à loyer (art. 253 et suivants du Code des obligations, RS 220) qui concerne les rapports individuels directs entre un propriétaire et son locataire et, d'autre part, dans certains cantons romands (Genève, Neuchâtel et Vaud), par des mesures de droit public cantonal visant à lutter contre la pénurie de logements en tant que telle et à assurer aussi une certaine préservation du parc locatif existant.

Cet objectif de préservation est assuré par l'instauration d'un régime d'autorisation préalable aux travaux de démolition, de

transformation, de rénovation ou aux questions du changement d'affectation de logements existants. Par ailleurs, une autorisation est également requise pour la vente d'appartements loués. Sur le plan vaudois, les bases légales cadrant l'intervention des collectivités publiques dans ce domaine sont la LDTR et la LAAL, comme précédemment évoqué.

A titre de préambule, il convient tout d'abord de rappeler brièvement les objectifs de ces deux dispositifs légaux cantonaux, notamment en comparaison des dispositions du droit fédéral du bail à loyer.

2.2 Droit public cantonal et droit fédéral du bail à loyer

La LDTR et la LAAL s'inscrivent dans une perspective globale de préservation d'un parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population.

Ce type de législation ne vise donc pas à protéger directement un locataire individuel, mais à sauvegarder une substance locative répondant, de manière générale, aux besoins de la population.

Le droit public cantonal s'applique d'office aux objets immobiliers qu'il entend cibler, que l'immeuble ou l'appartement jusqu'alors loué soit occupé ou non.

A l'inverse, le droit privé fédéral en matière de bail à loyer s'applique uniquement sur requête expresse de l'une ou l'autre des parties (locataire ou propriétaire), à l'entrée dans les locaux (contestation du loyer initial, par exemple), en cours de bail ou à la fin du bail (travaux, défauts, hausse de loyer, demande de baisse, résiliation, etc.).

La jurisprudence du Tribunal fédéral retient que le principe constitutionnel de la force dérogatoire du droit fédéral n'exclut une réglementation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral règle exhaustivement, les cantons pouvant édicter des règles de droit public dont les moyens convergent avec ceux du droit privé fédéral, pour autant qu'il existe un intérêt public pertinent et que ces règles n'en éludent ni le sens, ni l'esprit. Dans ce contexte, des mesures de droit public cantonal destinées à lutter contre la pénurie considérée pour elle-même sont admissibles (Arrêt Amengol, ATF 113 Ia 126).

2.3 LDTR

2.3.1 Contexte historique

La préservation du parc locatif en cas de travaux de démolition, de transformation ou de rénovation ainsi que de changement d'affectation de locaux d'habitation est une préoccupation ancienne du législateur vaudois puisque la LDTR a remplacé et complété un décret sur le même objet (décret du 5 décembre 1962 sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation).

Le constat dressé à l'époque portait sur le fait que le parc de logements construits était en nette augmentation (sur la période 1970-1980 + 21,8 %), alors que l'augmentation de la population, pour la même période, était de 3,3 % pour la population résidente. Malgré cette situation en apparence favorable, la pénurie de logements continuait à produire ses effets.

En effet, la pénurie quantitative avait été remplacée par une pénurie "catégorielle" touchant certains types d'appartements, principalement ceux occupés par une population disposant de revenus bas et, plus particulièrement encore, par les jeunes ménages (voir à ce sujet l'Exposé des motifs et projet de loi sur la LDTR, BGC février 1985, p. 1423).

La préoccupation principale du législateur, lors de l'adoption de la LDTR en 1985, a donc été de répondre aux besoins de la population, notamment en fonction de leurs moyens financiers. On peut clairement affirmer que la situation qui sous-tendait cette préoccupation est plus que jamais d'actualité en 2010.

Le vieillissement de la population, l'éclatement des cellules familiales avec pour conséquence une augmentation des besoins en logements à prix raisonnables - ainsi que l'accroissement particulièrement important de population que le canton de Vaud a connu ces dernières années (le chiffre des 700'000 Vaudois ayant été atteint en avril 2010), font que cette problématique reste particulièrement prégnante, les perspectives démographiques à l'horizon 2020 faisant apparaître que la population vaudoise devrait atteindre près de 800'000 habitants, selon le SCRIS.

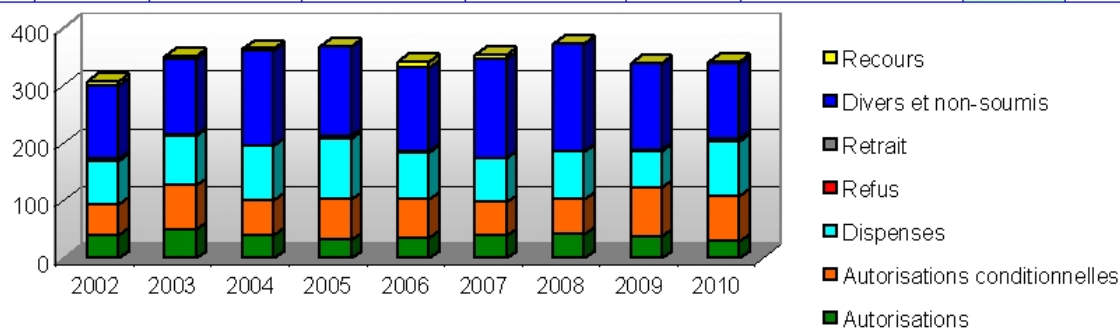
La LDTR, grâce à son régime spécifique d'autorisation, permet donc de maintenir une substance locative diversifiée et, par ce biais, permet de lutter contre la pénurie de certaines catégories d'appartements, en maintenant sur le marché des appartements répondant aux besoins de la population (BGC, février 1985, p. 1423).

2.3.2 Données statistiques

Le nombre de dossiers soumis au Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) est demeuré stable sur la période 2001-2010. Le nombre de recours est également resté très faible, ce qui tend à démontrer que l'application de ce dispositif légal ne pose pas de problèmes majeurs. Les quelques recours interjetés émanent, pour partie des propriétaires (contestation du contrôle des loyers) et pour partie des locataires (contestation de la nature des travaux admis).

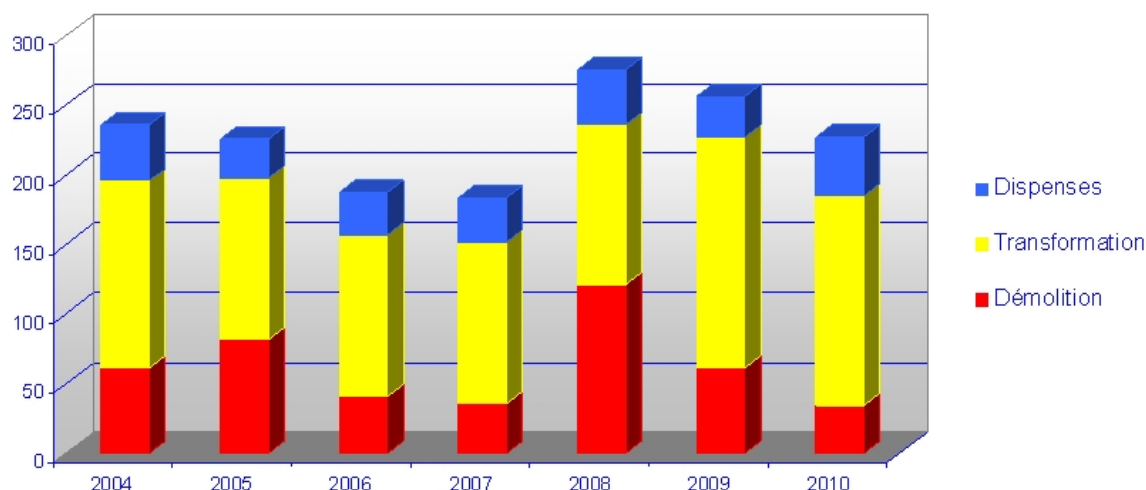
Les tableaux ci-dessous résument ces données (source : SELT) :

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Dispenses	Refus	Retrait	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	40	53	75	1	3	128	300	7
2003	49	77	86	0	2	131	345	6
2004	40	60	95	0	0	166	361	3
2005	31	71	106	2	2	154	366	2
2006	35	67	81	0	3	144	330	10
2007	39	58	77	0	0	172	346	7
2008	41	61	82	0	2	185	371	1
2009	38	85	63	0	1	150	337	1
2010	29	79	95	0	5	129	337	3



Investissements LDTR 2004-2010 (en millions de francs)

Année	Démolition	Transformation	Dispenses	Total
2004	61	135	40	236
2005	82	116	28	226
2006	41	116	31	188
2007	35	117	32	184
2008	121	115	40	276
2009	61	166	30	257
2010	34	151	42	227



Il est utile de préciser que le temps de traitement moyen des dossiers par le département en charge de la politique du logement est de 30 jours environ (statistique établie seulement pour les années 2006 à 2010), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.

2.3.3 LDTR et droit du bail

Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le préciser dans sa réponse à la Motion Armand Rod (voir le Rapport n° 59 de février 2008, p. 10 et suivantes), il considère que le régime d'autorisations administratives prévu par la LDTR complète efficacement les dispositions de protection dont peuvent bénéficier les locataires au titre du droit privé fédéral en matière de bail à loyer.

En effet, en termes d'interventions techniques et de travaux, le Code des obligations (CO) adopté en 1990 a certes introduit des mesures protectrices des locataires - surtout en cas de rénovation et de transformation - mais il ne traite que très peu de la question des démolitions et des changements d'affectation des locaux loués.

En terme de travaux, l'art. 260 al. 1 CO stipule que *"le propriétaire n'a le droit de rénover ou de modifier la chose louée que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié"*. Lors de l'exécution de tels travaux, le propriétaire doit tenir compte des intérêts du locataire ; les prétentions du locataire en réduction du loyer et en dommages-intérêts sont réservées" (art. 260 al.2 CO).

Dans cette hypothèse, si l'immeuble est vacant, il n'y a dès lors pas de locataire pour faire valoir que les travaux seraient "déraisonnables" et le propriétaire est ainsi libre d'effectuer ceux qu'il juge opportuns et, le cas échéant, de changer le standard de l'immeuble. Il pourra faire valoir alors son investissement sur la base de l'art. 269a litt. b CO, et faire changer un immeuble de catégorie de prix. A l'inverse, si l'immeuble est occupé, des locataires pourraient, le cas échéant, considérer comme "raisonnables" des travaux qui ne seraient pas justifiés au seul plan technique.

En terme de rendement de l'investissement, l'art. 269a litt. b CO précise que ne sont en règle générale pas abusifs les augmentations de loyers qui *"sont justifiées par des hausses des coûts ou par des prestations supplémentaires du propriétaire"*.

Il doit s'agir de travaux de rénovation d'importance créant des plus-values ou de l'agrandissement de la chose louée, mais pas de travaux d'entretien visant à maintenir la chose louée dans son usage convenu ou de prévenir sa dégradation.

A teneur de l'art. 14 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF, RS 221.213.11), sont réputés prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'art. 269a, litt.b du

CO, les investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, l'agrandissement de la chose louée ainsi que les prestations accessoires supplémentaires. En règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés, à raison de 50 à 70 pour cent, comme des investissements créant des plus-values.

Sont aussi réputées prestations supplémentaires les améliorations énergétiques suivantes, à savoir les mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment, à une utilisation rationnelle de l'énergie, celles destinées à réduire les émissions des installations techniques ou visant à utiliser les énergies renouvelables ou encore le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation. Est considérée comme prestation supplémentaire, uniquement la part des coûts d'investissement qui excède les coûts de rétablissement ou de maintien de l'état initial de la chose louée (art. 14 al. 3 OBLF).

Les hausses de loyer fondées sur des investissements créant des plus-values et sur des améliorations énergétiques sont réputées non abusives lorsqu'elles ne servent qu'à couvrir équitablement les frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien résultant de l'investissement.

Ces critères de hausse sont relatifs, et peuvent être cumulés avec d'autres facteurs influençant les loyers (taux hypothécaire, charges courantes et d'entretien, compensation du renchérissement). Le propriétaire tiendra alors compte de la situation spécifique de chaque locataire, auquel il notifiera individuellement une hausse de loyer. En principe, le loyer déterminant correspond à celui pratiqué avant travaux, selon les documents en possession des parties (bail à loyer et dernière modification de loyer notifiée au locataire, par exemple).

Au vu de ce qui précède, on peut considérer que ces dispositions protègent individuellement les locataires contre des prestations "abusives" du propriétaire, mais qu'elles ne suffisent pas pour exclure une intervention du droit public dans ce domaine.

En effet, pour sa part, le droit public cantonal de la démolition, de la transformation, de la rénovation ou du changement d'affectation de locaux d'habitation (LDTR) s'attache au maintien de la substance existante de l'immeuble, prise dans sa globalité. Les travaux admissibles et, à ce titre, répercutables sur l'état locatif de l'immeuble sont déterminés, non pas en raison de leur caractère "raisonnable" pour le locataire (élément pour partie subjectif), mais de leur nécessité, voire dans certains cas de leur opportunité, eu égard à l'état technique et physique de l'immeuble. L'état locatif consiste en l'ensemble des loyers annuels nets (sans les frais accessoires). Les documents produits à titre d'état locatif sont, soit une copie des baux à loyer ou des dernières notifications de hausses ou de baisses de loyer signifiées aux locataires, soit un listing informatique produit par le propriétaire ou son mandataire.

Le but visé par la LDTR est de maintenir un parc de logements susceptible de répondre aux besoins prépondérants de la population par une offre suffisante correspondant aux moyens économiques des habitants concernés. Une analyse technique menée par le biais de la Méthode Mérip ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") et ses extensions y contribue. Cette méthode vise un sain entretien du bâtiment, sans en changer le standard qualitatif. Elle permet néanmoins de prendre en compte la mise aux normes actuelles des installations (équipement de cuisines ou électriques, par exemple).

Ce procédé d'évaluation technique permet d'éviter qu'un immeuble soit soustrait du marché "standard" de la location par une rénovation luxueuse qui aurait pour seul objectif d'en faire changer le standing, donc le niveau des loyers.

Comme évoqué précédemment, la différence essentielle avec le droit privé fédéral du bail à loyer est que le droit public cantonal s'applique d'office, que l'immeuble soit occupé ou non (immeuble acquis alors qu'il était vide, "squat", etc...), et que les contrôles subséquents s'appliquent indifféremment à toute la substance louée ou, à tout le moins, à la substance louée correspondant à celle existant avant travaux. Dans ce contexte, la jurisprudence du Tribunal fédéral retient que les loyers avant travaux peuvent ne pas être ceux pratiqués en dernier lieu. Tel peut être le cas lorsque des loyers diffèrent par trop des loyers objectifs d'un immeuble soumis à la LDTR, et ce, qu'il soient artificiellement bas ou au contraire trop élevés, ou lorsque de nombreux appartements sont vacants dans ledit immeuble.

En règle générale, la LDTR ne fixe pas de loyers individuels qui dépendent de paramètres propres au propriétaire et à chacun des locataires de son immeuble (durée du bail, date d'entrée dans l'immeuble, relations privilégiées entre le propriétaire et le locataire, etc.), mais un revenu locatif annuel net global correspondant, de manière générale, à la mise à disposition de logements susceptibles de répondre aux besoins prépondérants de la population.

Enfin, le droit public va au-delà du droit privé en terme de publicité de certaines données, puisqu'il permet, par le biais de l'inscription de restrictions au registre foncier, d'imposer certaines obligations à l'acquéreur d'un bien-fonds, dont la rénovation a été accordée moyennant certaines conditions. En quel cas, le transfert de l'immeuble ne sera accordé que si l'acheteur souscrit auxdites conditions (art. 16 RLDTR).

Il découle de cette analyse que le droit du bail et la LDTR se complètent, mais ne se recourent pas, l'application de cette dernière restant de nature à empêcher une modification non justifiée du parc locatif, dans les cas où le droit du bail ne trouverait pas application.

Les considérations émises ci-dessus en matière de rénovation peuvent être appliquées par analogie aux transformations, si

l'on entend par ce terme les seules modifications qui apportent une plus-value à la chose louée.

Quant à la question de la démolition d'un immeuble d'habitation, celle-ci n'est pas traitée directement par le droit du bail, sauf sous l'angle de la résiliation du contrat avant travaux et d'une éventuelle annulation ou prolongation de bail. En revanche, la fixation des loyers d'un immeuble neuf remplaçant un bâtiment démoli est visée par l'art. 269a CO, sous l'angle du rendement admissible d'une construction neuve. Les critères d'appréciation sont toutefois totalement différents de ceux du droit public.

L'art. 269 a litt. c CO dispose que ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui *"se situent, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais"*.

Le droit du bail permet donc au propriétaire de rentabiliser l'investissement qu'il a consenti pour démolir un immeuble ancien et reconstruire un immeuble neuf, et ce quels que soient les logements qu'il reconstruit, sous réserve d'un rendement excessif de la chose louée. Les frais effectifs sont déterminants, et un propriétaire qui démolirait un immeuble bon marché pour reconstruire un nouvel immeuble au caractère résidentiel est en droit de rentabiliser son

investissement. Il s'agit d'un critère absolu de fixation du loyer qui ne peut pas être cumulé à d'autres motifs de hausse.

Ainsi, en application du seul droit du bail, un propriétaire qui démolit un immeuble susceptible d'être rénové en le maintenant dans des catégories de loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, selon l'analyse Mérip, serait libre de fixer des loyers correspondant à une rentabilisation totale de son investissement. Or, ce dernier ne serait fonction que du standing choisi pour le nouvel immeuble à édifier, indépendamment de celui du bâtiment à démolir, retenu dans le cadre de la LDTR.

De même, selon le droit du bail, le propriétaire qui démolit un immeuble d'habitation et en construit un nouveau est totalement libre de le vendre en PPE dès reconstruction.

En revanche, le droit public (art. 4 al. 3 LDTR actuel) permet d'assurer, dans les cas où un immeuble pourrait être rénové tout en demeurant à un niveau de loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, d'une part, ou en cas de grave défaut d'entretien intentionnel de la part du propriétaire, d'autre part, qu'une partie des appartements reconstruits après démolition soient remis sur le marché à un niveau de loyers contrôlé durablement. Ce mode de faire assure la compensation des appartements à démolir, dans le nouvel immeuble à édifier.

Dans un tel cas, par le biais d'une mesure de contrôle et de surveillance des loyers - et non de blocage - d'une certaine durée (dix ans actuellement), la LDTR permet de compléter le droit du bail et même, dans certains cas, de favoriser une certaine mixité dans le nouvel immeuble, voire le nouveau quartier concerné.

Ainsi, à titre d'exemples concrets, on peut citer le cas d'un immeuble où 40 logements sur les 52 créés après démolition-reconstruction font l'objet d'une mesure de contrôle à un prix de location initial de CHF 210.- le m² / an, tandis que le solde des appartements du même complexe - principalement en attique, de type résidentiel et de grande surface - a été loué sur le marché libre à des loyers très nettement supérieurs.

En concertation avec l'autorité communale et les propriétaires, ce procédé a aussi permis de mettre sur le marché, à titre de compensation, un immeuble de 12 logements à des loyers inférieurs à CHF 200.- / m² / an, sur une parcelle voisine. Le nouveau propriétaire fut associé très tôt aux démarches administratives et aux processus décisionnels liés à la LDTR. Il a ainsi pu satisfaire - avec un rendement lui permettant d'assurer le financement global de son opération de reconstruction - la compensation de ces 12 logements à démolir à des loyers contrôlés par le SELT, trois immeubles complémentaires ayant pu être vendus en propriété par étages dès leur construction.

Ce type de dossiers démontre que le droit public cantonal et le droit privé fédéral en matière de bail à loyer, loin de s'exclure, se complètent et permettent la réalisation d'opérations mutuellement profitables permettant à la fois la mise sur le marché d'un parc diversifié de logements et un retour sur investissement pour le propriétaire, notamment sur la partie non contrôlée des appartements concernés.

Ces dossiers concrets démontrent qu'à la conclusion des baux d'objets contrôlés, une réserve de hausse visant à anticiper le passage d'un régime contrôlé à un système de liberté contractuelle permet de respecter les objectifs fixés par l'une et l'autre de ces législations.

En matière d'affectation de locaux, le droit du bail laisse cette question au choix premier des parties au contrat. Ainsi, la même surface locative peut être louée, soit à titre de logement avec un bail d'habitation, soit comme local commercial ou administratif (bureau) avec un bail pour locaux commerciaux, au gré de la volonté des parties. La différence entre les deux types de baux a trait essentiellement à la durée et au terme et délai de résiliation.

En droit public, les affectations sont régies par des dispositions générales de police des constructions, le plus souvent par des plans de quartier ou des plans partiels d'affectation ; dans tous les cas, ces plans doivent faire l'objet d'une décision municipale sous l'angle de la loi du 14 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

A la lettre de la LATC, de telles autorisations sont nécessaires, et ce, quel que soit le changement d'affectation envisagé par le maître de l'ouvrage. Généralement, les critères retenus sont ceux de la nature de l'activité exercée (nuisances, activités artisanales, etc...) ou de la répartition dans un périmètre donné plus ou moins étendu (bâtiment, rue, quartier, etc..) des surfaces dévolues à l'habitation ou à d'autres types d'activités (définition d'un pourcentage admissible de commerces ou de bureaux dans un bâtiment ou limitation d'étages, par exemple).

La LDTR cible uniquement le changement d'affectation de logements existants en nouvelles surfaces autres que du logement (bureaux, cabinets médicaux, etc..). Elle permet, le cas échéant, en cas d'entrée en matière, de limiter le changement d'affectation à un bénéficiaire précis et de ne pas "perdre" définitivement le logement concerné de la substance locative vaudoise.

Il découle de ce qui précède que, sur le principe, le droit du bail n'empêche nullement qu'un appartement soit définitivement soustrait au marché de la location et transformé en surface autre que du logement, de sorte que la LDTR joue un rôle important de régulation, notamment en permettant de limiter un changement d'affectation dans le temps, pour un bénéficiaire précis.

Hormis la contestation des travaux que permet, dans certains cas, le droit du bail, le nouveau locataire qui entre dans un appartement peut également, sous certaines conditions, contester le loyer initial en vertu de l'art. 270 al. 2 CO. Cet article prévoit qu' *"en cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion de tout nouveau bail"*.

Le canton de Vaud a fait usage de cette faculté. A ce jour, la conclusion d'un nouveau bail entraîne l'obligation pour le propriétaire d'adresser au locataire une notification de nouveau loyer en vertu de la loi cantonale sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire du 7 mars 1993 (LFOCL ; RSV 221.315). Cette formule est nécessaire en cas de pénurie au sens de l'art. 1 LFOCL, soit lorsque le taux de vacance des logements offerts à la location est inférieur à 1,5 %.

Cette formule est toutefois mal adaptée à la notification d'un nouveau loyer pour un objet neuf (immeuble reconstruit, par exemple) ou totalement transformé (création d'un 5 pièces à compter de petits logements préexistants, par exemple) dans la mesure où les bases de fixation du loyer ne sont plus comparables. Là encore, les champs d'application respectifs du droit public cantonal et du droit privé fédéral ne se recoupent pas entièrement.

2.3.4 Conclusions par rapport à la LDTR

En conclusion, le Conseil d'Etat estime, au vu des développements exposés sous chapitre 2.3.3 du présent EMPL, qu'il se justifie donc, sur le principe, de maintenir un instrument de régulation et de contrôle de la substance du parc locatif vaudois.

Sur le principe, les préoccupations qui prévalaient lors de l'adoption de la LDTR restent totalement d'actualité, puisque les besoins en terme de logements demeurent importants, du fait également que le canton de Vaud continue de connaître une augmentation annuelle de population très marquée.

De fait, il s'agit à la fois de favoriser la construction de nouveaux logements et d'éviter la disparition de ceux qui répondent aux besoins de la population.

Dans un tel contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il s'avère opportun d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative, d'harmonisation et d'assouplissement de certaines mesures permettant de dépasser le statu quo, en traitant de cette problématique dans un texte unique résultant de la fusion des deux lois existantes.

2.4 LAAL

2.4.1 Contexte historique

La LAAL a été adoptée en tant que contre-projet à une initiative de l'Avloca (actuellement Asloca-Vaud), intitulée "Halte aux congés-ventes" (16016 signatures valables) déposée à la fin des années 80. Ce phénomène - selon lequel des locataires se voyaient contraints d'acheter leur appartement sous peine de résiliation de bail - était particulièrement marqué à cette époque.

L'exposé des motifs et projet de loi relatif à la LAAL (BGC, Novembre 1989, p. 965 et suivantes) fait par ailleurs ressortir que, dans un certain nombre de cas, des immeubles étaient constitués en propriété par étages (PPE) ou en propriété par actions (PPA) et vendus sans que des travaux aient été entrepris au préalable.

De fait, il s'est avéré judicieux de compléter la LDTR, qui traitait de la question des rénovations, par un dispositif spécifique visant à réglementer la vente d'appartements loués, et ce, de manière à limiter "la progression de la pratique consistant à aliéner des logements jusqu'alors offerts à la location [qui] contribue à appauvrir une substance déjà insuffisante de logements accessibles au plus grand nombre en période de pénurie", selon cet exposé.

La LAAL a ainsi institué un régime d'autorisation pour la vente d'appartements loués.

En substance, la LAAL prévoit des motifs alternatifs d'octroi de l'autorisation (art. 4 LAAL) lorsque :

- a) le logement n'entre pas dans une catégorie à pénurie ;
- b) le logement est soumis au régime de la propriété par étages avant le 7 octobre 1989 ou dès la construction ;
- c) le logement est acquis par le locataire en place sans que ce dernier ait été contraint de l'acheter ou de partir.

L'art. 4 al. 2 LAAL précise que l'autorisation peut aussi être accordée s'il existe des circonstances commandant l'aliénation, ces circonstances pouvant être personnelles, économiques, financières, familiales ou autres. De manière générale, l'autorisation peut être assortie de conditions, notamment concernant le relogement du locataire (art. 4 al. 3 LAAL). Enfin, l'autorisation est refusée lorsque aucun des motifs d'autorisation n'est réalisé (art. 5 LAAL).

Il convient de signaler, qu'en date du 25 juin 1995, le peuple vaudois a refusé par 53,24 % des votants (62'564 non contre 54'941 oui) un projet de modification de la LAAL visant notamment à faire du motif d'autorisation prévu à l'art. 4 al. 1 litt. b LAAL (nb : autorisation d'aliénation délivrée si l'appartement est soumis au régime de la PPE avant 1989 ou "dès construction") un cas de non-assujettissement au régime de l'autorisation.

La LAAL vise donc à enrayer la diminution du parc locatif en période de pénurie, sans toutefois faire obstacle à l'accession à la propriété lorsqu'elle se réalise dans des conditions acceptables. Elle ne vise pas à interférer dans les rapports directs entre un propriétaire et son locataire, et ce, en raison du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

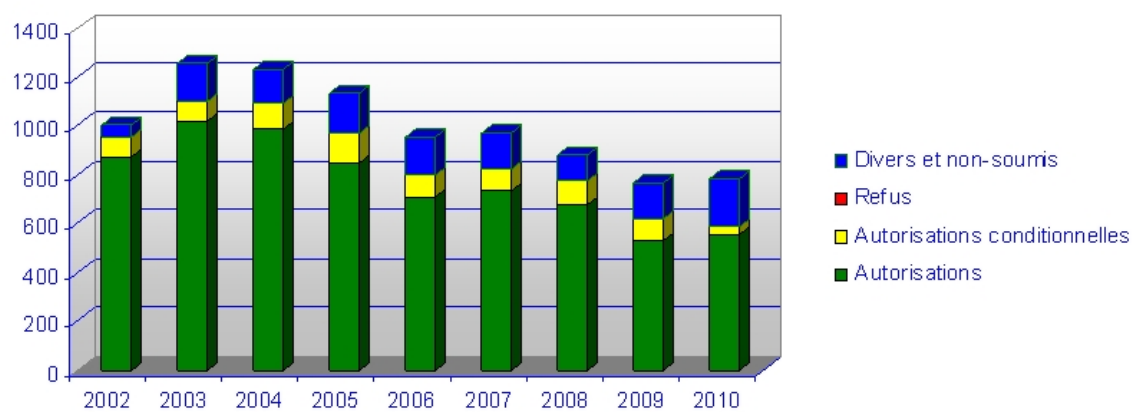
Les questions relatives à la résiliation du contrat, par exemple (procédure, délais, etc.), demeurent régies par le droit civil.

2.4.2 Données statistiques

Avant d'entrer dans le détail de l'examen de ce dispositif légal, il convient de rappeler quelques chiffres liés à l'application de la LAAL.

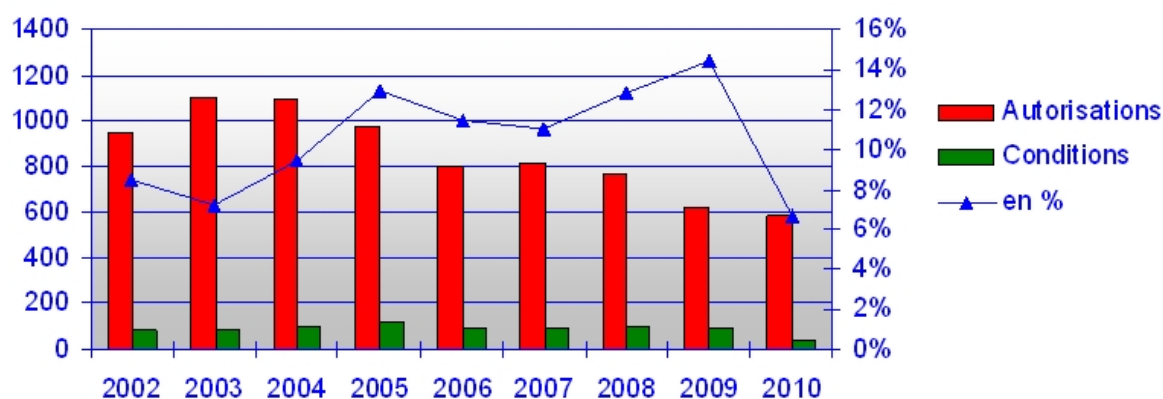
Pour ce qui est de la période récente d'application de la LAAL, les données quantitatives sont les suivantes :

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Refus	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	869	81	0	55	1005	8
2003	1021	79	0	157	1257	7
2004	989	103	1	139	1232	1
2005	845	125	1	162	1133	3
2006	706	91	2	155	954	0
2007	730	90	0	151	971	2
2008	672	99	0	110	881	1
2009	530	89	0	147	766	3
2010	549	39	0	191	779	5



Le nombre d'autorisations assorties de conditions a globalement suivi l'évolution du nombre de dossiers, et se situe à 10 % environ en moyenne des dossiers soumis au SELT (voir le tableau ci-dessous, source : SELT), à l'exception de l'année 2010. Ce chiffre s'explique par le fait que de nombreux dossiers n'obéissent pas aux motifs ordinaires d'octroi de l'autorisation au sens de l'art. 4 al. 1 litt. a à c LAAL et qu'il convient pour l'autorité de déterminer s'il existe des "circonstances commandant l'aliénation" au sens de l'art. 4 al. 2 LAAL.

Année	Autorisations	Conditions	en %
2002	950	81	8.53%
2003	1100	79	7.18%
2004	1092	103	9.43%
2005	970	125	12.89%
2006	797	91	11.42%
2007	820	90	10.98%
2008	771	99	12.84%
2009	619	89	14.38%
2010	588	39	6.63%



Les types de conditions administratives ont également évolué, notamment en matière de surveillance administrative des prix de vente pratiqués et / ou du loyer de l'objet loué après la vente, dans le but de maintenir une substance de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

Les types de conditions (qui peuvent se cumuler pour un même dossier, raison pour laquelle leur nombre est supérieur à celui mentionné dans le tableau précédent) sont les suivantes, sur la période 2001-2010 (source : SELT) :

Année	Condition de relogement	Contrôle du prix de vente	Contrôle du loyer	Divers
2002	51	30	0	0
2003	51	34	3	0
2004	72	40	12	0
2005	63	102	32	4
2006	24	71	34	0
2007	42	64	29	0
2008	8	94	93	0
2009	25	77	77	0
2010	8	35	34	1

Au surplus, le temps de traitement moyen des dossiers est d'environ 10 jours (statistique établie seulement pour les années 2005-2010), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.

2.4.3 LAAL et droit du bail

La question de la vente d'un appartement loué se recoupe avec celle de la protection dont peut bénéficier un locataire dont le bail est résilié.

Le droit du bail a introduit la notion de "congé-vente" à l'art. 271 a al.1 litt. c CO, lequel stipule que *"le congé est annulable lorsqu'il est donné par le propriétaire seulement dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué"*.

Il faut toutefois démontrer que la pression du congé est donnée pour influencer la volonté du locataire, c'est-à-dire seulement dans le but de convaincre le locataire d'acheter, la pression du congé étant ici utilisée pour influencer la volonté du locataire (voir David Lachat, *Le bail à loyer*, Lausanne 2008, p. 745).

Cette disposition légale n'instaure donc pas une protection absolue du locataire. En effet, la norme précitée ne s'applique pas lorsque le propriétaire résilie le bail pour proposer la vente de l'appartement à un tiers ou lorsque le propriétaire propose d'abord l'appartement au locataire puis, suite au refus de celui-ci, à un tiers qui résiliera le bail.

Elle protège le locataire en place dans une certaine mesure, mais ne trouve application que si l'objet est loué. En cas de logement vacant, soit suite à la résiliation de bail volontaire du dernier locataire en place, soit en cas de congé donné par le propriétaire, avec ou sans prolongation de bail en faveur du locataire, le droit du bail ne trouve pas application, puisque le logement peut être vendu sans autre.

La LAAL permet quant à elle le maintien à terme d'une certaine substance locative surtout lorsque l'immeuble n'est pas encore constitué en propriété par étages.

Plusieurs cas relativement récents ont porté sur des immeubles loués de longue date, à des niveaux de loyers répondant manifestement aux besoins prépondérants de la population, constitués récemment en PPE, dans le but d'être vendus à des prix "du marché".

De fait, ces prix de vente "du marché", tels qu'ils avaient été calculés, auraient eu pour effet, en cas de location ultérieure, de rendre indispensable la modification du standing de ces appartements, en raison de la nécessaire rentabilisation d'un tel prix de vente. Ainsi, pour les logements qui n'étaient pas acquis par leurs locataires de longue date (soit une très nette minorité des logements), l'intervention de l'autorité a consisté à recadrer, en le limitant, le prix de vente et à instaurer une mesure de contrôle des loyers analogues à la LDTR. Le but visé était de conserver des appartements loués d'un standard correspondant aux souhaits de la commune et aux besoins prépondérants de la population.

Ces modalités d'intervention, fondées sur le droit public, ont permis d'exiger que ces logements soient maintenus sur le marché de la location pour une durée de cinq ans. Dans ce cadre, le loyer déterminant - durant cette période de surveillance administrative même en cas de changement subséquent de locataire - reste contrôlé sur la base du prix de vente, respectivement d'acquisition, admis par l'autorité cantonale. Cette procédure a permis à la fois la vente des logements concernés et le maintien sur le marché d'appartements qui continuent à répondre à la demande locale.

L'examen des comptes-rendus annuels des dernières années de mise en oeuvre par le SELT démontre que la pratique de l'autorisation conditionnelle est d'actualité, car les dossiers de ce type sont de plus en plus nombreux. Ceci démontre aussi le rôle régulateur de la LAAL en période de pénurie.

L'art. 261 CO prévoit que *"si, après la conclusion du contrat, le propriétaire aliène la chose louée [...] le bail passe à l'acquéreur avec la propriété de la chose"*.

L'art. 261 al. 1 litt. a CO précise toutefois que, pour les habitations ou les locaux commerciaux, le propriétaire peut *"résilier le bail en observant le délai de congé légal pour le prochain terme légal s'il fait valoir un besoin urgent pour lui-même ou pour ses proches parents ou alliés"*.

Cette protection du locataire est donc relative, puisque le propriétaire peut résilier le bail pour le premier terme utile (préavis de trois mois pour le prochain terme légal du 1^{er} avril, 1^{er} juillet ou 1^{er} octobre selon les Règles et usages locatifs du canton de Vaud, RULV), s'il peut justifier d'un besoin pour lui ou ses proches.

Ainsi, cette disposition permet à un acheteur qui entend occuper personnellement un appartement jusqu'alors loué de l'occuper dans un délai relativement court, le soustrayant ainsi de la substance de logements jusqu'alors offerte à la location, ce qui diminue l'offre de logements correspondant, le cas échéant, aux besoins prépondérants et aux moyens de la population.

Outre la notion de congé-vente abordée sous lettre a) ci-dessus, le nouveau droit du bail a introduit diverses mesures en matière d'annulation de congé et de prolongation de bail.

Ainsi, un congé est annulable s'il est contraire aux règles de la bonne foi, s'il s'agit d'un congé-pression visant à introduire une modification unilatérale du contrat ou s'il s'agit d'un congé donné au cours d'une procédure ou dans les trois ans qui suivent ou en raison d'un changement dans la situation familiale du locataire.

Dans de nombreux cas, le locataire peut également obtenir une prolongation de bail, le juge civil procédant alors à une pesée des intérêts en cause, à savoir ceux du propriétaire à disposer de son bien et ceux du locataire à rester en place. Les critères applicables sont notamment la durée du bail, le comportement des parties ou leur situation personnelle, familiale et financière, le besoin du propriétaire et son urgence, la situation du marché du logement dans la localité, etc.

C'est dans ce type de cas que la LAAL et le droit du bail sont très proches, notamment lorsqu'une autorisation administrative est assortie d'une condition dite "de relogement" selon laquelle, durant une période déterminée, l'appartement ne peut être vendu que moyennant le relogement du locataire en place.

Les critères retenus par le droit public sont toutefois différents, puisque c'est avant tout la substance locative concernée qui est mise en évidence, pas le besoin individuel du locataire concerné. Ainsi, seuls les logements correspondant plus particulièrement aux besoins de la population, à raison de leur loyer, de leur nombre de pièces, de leur surface et du taux de logements vacants du même type sur le territoire considéré (généralement la commune), peuvent faire l'objet d'une mesure particulière de protection, et ce, à la seule condition que le locataire soit en place depuis un certain nombre d'années.

Le régime d'autorisation - susceptible d'être complété de conditions, le cas échéant - permet donc de veiller au maintien d'un parc diversifié de logements répondant aux besoins du plus grand nombre, dans une perspective d'équilibre du marché à long terme.

Ces conditions fondées sur le droit administratif public cantonal peuvent être intégrées dans les critères à retenir par la justice civile (Commission de conciliation, respectivement Tribunal des baux) lorsqu'elle est saisie d'un litige portant sur une résiliation de bail ou sur la fixation du loyer d'un logement soumis à une mesure de contrôle administratif, de sorte que le droit public et le droit privé peuvent efficacement se compléter.

2.4.4 Conclusions par rapport à la LAAL

Le Conseil d'Etat estime que la LAAL constitue un garde-fou efficace qui permet d'éviter un appauvrissement du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population. Son application s'avère particulièrement utile dans les cas de vente d'immeubles anciens, souvent non encore constitués en propriété par étages.

Au vu des arguments et développements exposés sous chiffre 2.4.3, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il est opportun d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative et d'harmonisation, en traitant de cette problématique sous la forme d'un texte unique fusionnant les deux lois existantes.

3 RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION

L'avant-projet de LPPL a été mis en consultation le 15 décembre 2010, notamment auprès des milieux de propriétaires et locataires, des groupes politiques au Grand Conseil, des milieux économiques, des associations de communes ainsi que des divers services de l'Etat intéressés à la problématique du logement. La procédure a également été ouverte à tout intéressé sur le site Internet du SELT. Les axes principaux de la LPPL ont également fait l'objet de discussions nourries lors d'une séance du 17 mars 2011 de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL), réactivée par décision prise en 2010 par le Conseil d'Etat.

Il ressort de cette consultation que, si les intéressés se rejoignent sur l'opportunité de fusionner les deux dispositifs légaux en un texte unique, les avis divergent tant sur les objets entrant dans le champ d'application de la LPPL que sur la procédure d'autorisation ou encore les contrôles administratifs prévus.

Les milieux de propriétaires et économiques soulignent la nécessité de disposer d'un outil législatif souple permettant une application pragmatique et efficiente. Dans ce contexte, ils sont favorables à une application à l'échelle du district, pour mieux prendre en compte les éventuelles spécificités locales. Ils s'opposent en particulier au contrôle des loyers prévu dans la LPPL qui fait selon eux doublon avec le droit du bail, et ce, tant dans son principe même que dans sa durée.

Les milieux de locataires s'opposent fermement à tout assouplissement, a fortiori tout démantèlement du régime juridique actuel. Ils rejettent la proportion – insuffisante, selon eux – d'immeubles assujettis à la LPPL ou encore à l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation. Ces milieux sont favorables à une application de la loi à l'échelle du canton, de manière à éviter un morcellement du territoire.

Sur la base de ce qui précède, le projet de LPPL tient compte dans toute la mesure du possible des remarques émises lors de la procédure de consultation de l'avant-projet, ainsi que de celles émises par la CCCL, tout en se proposant de tenir compte des impulsions politiques validées par une majorité du Grand Conseil au travers des postulats Dolivo et Borloz. Il en résulte un exercice politique de recherche d'équilibre entre des points de vue souvent opposés.

4 PROJET DE LOI SUR LA PRESERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LPPL)

Le projet de LPPL prévoit la perdurance d'un dispositif légal visant à assurer le maintien de la substance locative vaudoise existante. Il prévoit parallèlement les simplifications administratives nécessaires à une application offrant davantage de souplesse, répondant ainsi à la volonté du Conseil d'Etat de favoriser l'émergence d'une voie médiane entre des fronts politiques parfois difficilement conciliables en regard de la nécessaire paix du logement à laquelle le Gouvernement est attaché, en termes d'application territoriale (art. 2), de substance locative touchée (exception de l'art. 3) ou encore de dispense d'autorisation (art. 11).

Avant tout, ce dispositif légal fusionne les deux lois existantes (LAAL et LDTR) en un seul et même texte, ce qui permettra d'en harmoniser le champ d'application territorial et matériel. Le principe même de cette fusion fait l'objet d'un très large consensus politique, exprimé notamment lors des travaux de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de LPPL en 2008.

La LPPL se fonde sur les principaux axes d'action suivants :

- La nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant, et le maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués ;
- La référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci ;
- La définition des immeubles assujettis ;
- L'introduction d'un principe d'information aux locataires en cas de travaux ;
- La consécration de procédures simplifiées (dispense en cas de travaux inférieurs à 30% de la valeur ECA) ;
- L'introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux pour tenir compte de l'opportunité technique et du développement durable ;
- Le maintien de la faculté, pour le département, de contrôler les loyers ;
- Le maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis communal).

4.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués

Comme le Conseil d'Etat l'a affirmé dans le cadre de sa réponse à la Motion de M. le député Armand Rod demandant l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, le Gouvernement juge indispensable de maintenir un dispositif de surveillance du parc locatif vaudois, celui-ci étant de nature à compléter efficacement les diverses mesures d'aide au logement instaurées par la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL).

L'application de ce type de législation, tout en étant rigoureuse, se doit d'être pragmatique et s'appliquer en fonction du niveau de pénurie défini de manière crédible, dans un périmètre donné.

Le projet de LPPL implique également une concertation entre la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné et le canton, ceci dans une perspective de gestion - à moyen et long termes - d'un parc locatif diversifié, susceptible de répondre à l'ensemble des besoins de la population.

Cette application implique des définitions précises pour l'ensemble des activités soumises au régime d'une autorisation administrative.

4.2 Référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci

4.2.1 Généralités

Les dispositifs actuels de la LDTR et de la LAAL ne présentent pas la même définition de la notion de pénurie, à l'échelle quantitative à tout le moins. Cette situation n'est dès lors pas optimale.

Par souci de clarté et d'efficacité du projet de LPPL, il est prévu que ses dispositions soient applicables en fonction d'une pénurie quantitative, définie à l'échelle du district, et opposable tant aux cas de travaux d'importance ou de changement d'affectation que de vente d'appartements loués.

Selon les statisticiens du SCRIS, l'échelle du district s'avère statistiquement représentative, l'échelle communale étant trop petite. Elle permet ainsi une application ciblée, en concentrant, si nécessaire, l'intervention des collectivités publiques dans les régions où la situation du logement est la plus critique et la plus tendue.

4.2.2 Définition de la pénurie - prise en compte de la pénurie sur une période de 3 ans

La LPPL définit qu'il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de vacance - toutes catégories confondues de logements à louer ou à vendre - est inférieur à 1,5 %. Les chiffres annuels publiés par le département en charge de la statistique font référence.

Ce taux de 1.5 % est usuellement reconnu par les partenaires vaudois du marché du logement comme étant celui d'équilibre en matière d'offre et de demande, d'autres législations cantonales faisant référence à un taux de vacance de 2 % (voir à ce sujet l'art. 25 al. 2 de la LDTR genevoise). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce taux de 1,5 % sert de référence dans le cadre de l'usage de la formule officielle au changement de locataire au sens de l'art. 270 al. 2 CO et est d'ailleurs mentionné au niveau cantonal dans le cadre de la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (RSV221.315). Il est communément admis et les tribunaux administratifs vaudois (Tribunal administratif, puis Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) s'y réfèrent dans de très nombreuses jurisprudences depuis les années nonante, considérant que la notion de pénurie doit s'apprécier en premier lieu en terme statistique.

Comme mentionné ci-dessus, le département en charge de la statistique estime que le calcul du taux de pénurie, par commune (prévu par la LDTR actuelle) n'est pas représentatif au plan statistique dans la majorité des communes, faute de masse critique. L'échelle opportune semble être celle du district : cette solution a été préférée à celle d'une application au plan cantonal qui, selon une logique du "tout ou rien", ne permettrait pas de tenir compte des particularités plus régionales.

Au 1^{er} juin 2010, aucun district ne connaît un taux de vacance supérieur à 1,5 %, seule la région du Pays-d'Enhaut (district Riviera-Pays d'Enhaut) connaissant un taux de vacance de 1,6 %. Les taux de vacance par district sont les suivants (source : SCRIS) :

District	Logements vacants au 1 ^{er} juin 2010					Taux de logements vacants en %	
	A louer	A vendre	Total	dont maisons unifamiliales	dont récents ¹	2009	2010 ^P
Vaud	987	640	1 627	465	177	0,4	0,5
Aigle	108	215	323	85	71	1,6	1,2
Broye-Vully	93	34	127	27	10	0,8	0,8
Gros-de-Vaud	47	28	75	22	7	0,5	0,5
Jura-Nord vaudois	166	57	223	54	11	0,6	0,6
<i>dont La Vallée</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
Lausanne	136	24	160	23	5	0,1	0,2
Lavaux-Oron	70	26	96	24	0	0,3	0,4
Morges	103	51	154	69	38	0,3	0,5
Nyon	71	103	174	64	27	0,3	0,4
Ouest lausannois	46	5	51	9	1	0,2	0,2
Riviera-Pays-d'Enhaut	147	97	244	88	7	0,5	0,6
<i>dont Pays-d'Enhaut</i>	<i>3</i>	<i>57</i>	<i>60</i>	<i>37</i>	<i>0</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>

¹ Logements dont la construction date de moins de 2 ans.
^P Données provisoires.

La référence au taux de vacance par district pourrait avoir pour conséquence un effet de va-et-vient en cas de variation très faible du pourcentage de référence dans un district. Pour cette raison, il convient de lisser ce taux sur une certaine période. Une période de trois ans semble adéquate.

La liste des districts où sévit la pénurie définie conformément au paragraphe précédent fera l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat qui sera publié annuellement dans la FAO. Cette manière de procéder permettra de rendre cette action transparente pour l'ensemble des parties : les propriétaires, les locataires, les mandataires, les associations et autres professionnels concernés (gérants, notaires, architectes, etc.).

Il convient de souligner que l'autonomie communale est respectée dans cette procédure. En effet, le projet de LPPL prévoit que, sur proposition motivée de la Municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district peut demander au Conseil d'Etat à être exclue de la liste consacrée par l'alinéa 3 de l'article 2 du projet de loi ou à y figurer. On peut penser aux centres urbains, par exemple.

Au surplus, au travers de son préavis, la commune peut s'exprimer également sur les aspects qualitatifs de la notion de pénurie, dans la mesure où seuls les logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur un territoire donné sont soumis à une procédure d'autorisation.

Une définition catégorielle de la pénurie - visant à inclure, dans le champ d'application de la LPPL, des catégories spécifiques de logements, et ce, quel que soit le taux de vacance à l'échelle du district - n'est pas retenue par le Conseil d'Etat, de manière à permettre une application pragmatique de ce nouveau dispositif. L'introduction d'une telle définition poserait en effet d'insurmontables difficultés techniques, de collecte d'informations et d'interprétation qui iraient à l'encontre de la volonté de simplification administrative poursuivie par le Gouvernement.

4.2.3 Définition des logements loués soumis au droit public

En relation avec la notion de pénurie, il convient de cibler le parc de logements sur lequel l'Etat entend exercer une surveillance.

Cette surveillance administrative doit en effet s'exercer sur les logements "standards", répondant aux besoins prépondérants de la population, et non sur des objets qui ne constituent qu'un segment particulier du parc de logements offerts sur le marché, par exemple les "villas locatives".

Ainsi, il est prévu d'exclure du champ d'application de la LPPL plusieurs catégories d'appartements "atypiques".

Comme mentionné ci-dessus, la première exception concerne les villas locatives. La LDTR définit actuellement les maisons individuelles comme "tout immeuble comprenant jusqu'à deux logements, dont l'un au moins est occupé par le propriétaire" (art. 1 al. 3 LDTR), tandis que la LAAL définit comme telles les immeubles "contigu ou en terrasse qui ne comprennent qu'un seul logement principal" (art. 2 al. 2 § 3 LAAL).

Il convient d'harmoniser ces deux définitions et le projet LPPL prévoit à cet effet d'exclure les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements, quels que soient leurs occupants (locataires ou propriétaires) ainsi que ceux comprenant jusqu'à trois logements, pour autant que l'un des appartements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré. En effet, les bâtiments qui comprennent jusqu'à trois appartements dont l'un occupé par le propriétaire ont un caractère familial prépondérant. Il s'agit généralement d'immeubles dont la vocation initiale était de servir de domicile au propriétaire et à sa famille, qui sont ultérieurement mis sur le marché de la location ensuite d'événements particuliers de la vie touchant le propriétaire (décès, départ des enfants devenus adultes, départ à l'étranger, partage successoral, etc.). Par ailleurs, de tels bâtiments présentent fréquemment des caractéristiques constructives ou situationnelles atypiques par rapport au parc locatif ordinaire (logements de petite surface par rapport aux normes standard actuelles ou encore immeubles sis dans de grands espaces peu densifiés, tel un parc arborisé).

Dès lors, les dossiers portant sur de tels bâtiments ne seraient plus soumis au SELT. Les travaux ou la vente intervenant le plus souvent dans un contexte familial spécifique (liquidation de régime successoral ou matrimonial, par exemple) seraient facilités, apportant en cela une simplification administrative bienvenue aux yeux du Conseil d'Etat. Sur la base de l'échantillonnage des dossiers soumis au SELT sur la période 2010-2011, il y avait 17 bâtiments de deux logements (11,33 %) et 10 bâtiments de 3logements (6,66 %). Sur un plan global, les immeubles de deux appartements représentent dans le canton, selon des données estimatives basées sur l'état du registre des bâtiments non encore consolidées, environ 15'900 bâtiments de deux logements (y compris les maisons jumelles), respectivement 7000 bâtiments de 3 appartements, sur un total estimatif de 123'000 bâtiments comprenant au moins un logement (source : SCRIS).

La deuxième exception porte sur les immeubles ou les logements loués qui sont manifestement "résidentiels" ou hors normes. De ce fait, de tels objets ne doivent pas, de l'avis du Gouvernement, être soumis à la LPPL. Cette exception doit cependant se fonder sur des critères objectifs, plutôt que sur des éléments exceptionnels (loyer artificiellement bas, par exemple).

Par conséquent, une référence à des standards objectifs et connus des parties a été retenue par le Conseil d'Etat. Il s'agit du prix au m³ assurance incendie (ECA) découlant de la police d'assurance incendie, valeur à neuf, de l'immeuble, d'une part, et de sa note à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, d'autre part.

Ainsi, il convient tout d'abord d'exclure les immeubles dont la valeur à neuf ECA est supérieure à CHF 750.-/m³ (à l'indice 117, indice 100 = 1990). Les milieux de locataires estiment cette valeur trop faible et souhaiteraient la fixer à

CHF 1'000.- le m³. Un échantillonnage de 150 dossiers récents du SELT sur la période 2010-2011 démontre que seuls cinq immeubles (3,3 % des dossiers) ont une valeur ECA supérieure à CHF 750.-, et aucun supérieur à CHF 905.-. Il s'agit, soit d'immeubles anciens à l'architecture ou la volumétrie complexes, soit des logements de très petites surfaces eu égard aux normes usuellement retenues, pour lesquels la composante des parties techniques de l'immeuble (zones WC et sanitaires) représente une partie majeure du coût de construction (immeuble de "studios" de moins de 20 m², par exemple). La valeur de CHF 750.- est donc pertinente.

Il convient également d'exclure de la LPPL les bâtiments classés comme "monument d'importance nationale" et "monument d'importance régionale" à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, lesquels ont pour la grande majorité la note 1 ou 2 au recensement. Cette définition claire et transparente facilitera grandement l'application de la LPPL, car les données utilisées sont objectives, connues du propriétaire et ne laissent pas place à l'interprétation. Cela concerne environ 6'300 immeubles de tous types, dont beaucoup ne comprennent pas de logements "locatifs" au sens strict (châteaux, cures, maisons vigneronnes, ruraux, etc.) et environ 300 maisons d'habitation, 90 immeubles locatifs et 90 immeubles de rapport.

Finalement, une autre exception concerne les logements de 135 m² et plus de surface nette. Par surface nette, il faut entendre la surface intra muros, prolongements extérieurs non compris (balcons, coursives, terrasse, etc.). Cette solution est celle retenue par la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le premier projet de LPPL, qui a privilégié la notion de surface à celle du nombre de pièces.

4.3 Introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux

L'expérience du département en charge du logement démontre que des travaux d'adaptation aux critères actuels d'habitabilité sont envisagés par les propriétaires à l'occasion d'une rénovation, pour cause d'opportunité technique.

Cette notion d'opportunité est actuellement prévue à l'art. 12 du règlement d'application de la LDTR, mais il convient de l'intégrer dans la loi.

La notion d'opportunité technique tient compte de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie ainsi que des critères liés au développement durable et aux économies d'énergie (améliorations thermiques, respect des normes "Minergie", changement du système de production de chaleur, etc.), qu'il convient de ne pas décourager, pour autant que l'investissement reste dans un rapport raisonnable avec les avantages attendus.

Ce motif d'autorisation - érigé au niveau de la loi - est donc subordonné au fait que les avantages attendus restent dans un rapport raisonnable avec le coût de l'investissement à consentir, de sorte que ces travaux n'aient pas pour objectif de faire sortir les appartements concernés des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

4.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers

La LPPL maintient la faculté, pour le département, d'instaurer, dans les cas qu'il juge nécessaires, une mesure de contrôle des loyers après travaux.

La durée maximale de ce contrôle est toutefois limitée à cinq ans, et non plus dix tels que prévus dans la LDTR. Cette durée se justifie par le fait, qu'en pratique, les contrôles administratifs sont le plus souvent limités à la première mise en location après travaux, conformément à l'art. 15 de son règlement d'application.

Au surplus, la durée de cinq ans est proche de celle usuellement retenue dans d'autres domaines touchant au logement, notamment celui de la prolongation du bail à loyer que peut obtenir un locataire en cas de résiliation de bail au sens des articles 272 et suivants (4 ans de prolongation selon l'art. 272b al. 1 CO, par exemple).

Par ailleurs, cette durée est reprise dans d'autres dispositifs cantonaux poursuivant un but d'intérêt public équivalent. Ainsi, l'art. 12 de la LDTR genevoise précise que "les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat, pendant une période de cinq à dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde".

La jurisprudence récente relative à l'application de la LAAL (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal FO.2008.0019 du 3février2009) retient également qu'une mesure de contrôle d'une durée de cinq ans respecte à la fois les objectifs de préservation du parc locatif assigné par le droit public en la matière que la garantie de la propriété.

4.5 Maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis)

La LPPL reprend la procédure fixée dans la LDTR et la LAAL, à savoir que le préavis de la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné est maintenu. Ce mode de faire permet d'appliquer ce dispositif légal de la manière la plus appropriée aux conditions locales.

Cette philosophie rejoint celle de l'art. 2 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL), qui précise que "les autorités communales suivent en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt".

Elle rejoint également celle de l'art. 3 LL, faisant expressément référence aux opérations visées dans la présente loi, qui stipule que "les autorités communales s'efforcent de procurer un logement approprié aux familles et personnes établies sur leur territoire et à celles dont la présence dans la commune a une justification économique ou sociale ; elles doivent vouer une attention toute particulière aux familles et personnes qui se trouvent privées de leur logement pour des raisons indépendantes de leur volonté (vente ou démolition d'immeuble, évacuation d'appartement insalubre, expropriation, incendie, etc.)".

4.6 Procédure simplifiée (dispense d'autorisation)

La réflexion relative au périmètre d'intervention a poussé le Conseil d'Etat à exclure les travaux de moindre importance du champ d'application des procédures administratives contraignantes.

Le projet de LPPL précise ainsi que les rénovations qui, cumulativement, n'impliquent pas de restructuration des logements concernés, et sont inférieurs aux 30 % de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou, par ratio, de la partie "logement" concernée par les travaux (en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation ou de travaux ne concernant qu'une partie de l'immeuble, par exemple), peuvent faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation à soumettre directement au département en charge du logement, sans préavis communal.

Le pourcentage retenu est de 30 % contre 20 % dans le RLDTR actuel, le raisonnement étant, qu'en principe, cette part du loyer correspond à une forme de réserve d'entretien permettant au propriétaire d'assumer les frais de maintien de la chose louée, dans son état normal. Sur la base des dossiers qui ont fait l'objet d'examens techniques en 2010 et 2011, le pourcentage des dossiers susceptibles de faire l'objet d'une autorisation en bonne et due forme (avec contrôle des loyers, le cas échéant) qui auraient pu être dispensés est de 17,3 % (26 dossiers sur 150 dossiers analysés).

Il va de soi que si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini (30 %), il appartient au propriétaire d'en informer le département et de lui communiquer les nouveaux loyers prévus, qui feront l'objet d'un contrôle.

Il convient également de veiller à ce que le propriétaire n'élude pas le régime d'autorisation en effectuant des travaux d'envergure, non pas en une fois, mais par étapes successives, selon la technique dite du "saucissonnage". Ainsi, tous travaux effectués par étapes seront cumulés dans l'analyse du département, et ce, sur une période de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, confirmant en cela la pratique actuelle.

4.7 Divers

En matière d'aliénation d'appartements loués, le droit de recours dont bénéficient les associations de locataires d'importance cantonale, régulièrement constituées et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné, est maintenu, pour les situations où le logement objet de la vente est vacant ou que le locataire n'est pas en mesure de faire valoir ses droits (art. 8 al. 1 litt. a) LAAL actuel). Par parallélisme des formes, il en va de même du droit de recours des associations de propriétaires, lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

5 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

5.1 PRINCIPES GENERAUX

Art. 1 - But

L'article premier définit le but de la loi, à savoir de lutter contre la pénurie de logements destinés à la location qui répondent aux besoins de la population. Il importe que cette offre ne soit pas diminuée, soit par des travaux d'une telle ampleur qu'ils conduiraient à modifier l'offre locative en changeant les standards d'immeubles existants, soit par une vente abusive faisant changer un appartement de catégorie et de nature, puisque le faisant passer d'un statut de location à un statut de propriété.

Art. 2 - Pénurie - Champ d'application territorial

La LPPL s'applique à l'échelle du district. En effet, cette échelle territoriale s'avère statistiquement représentative en terme de logements vacants tout en permettant parallèlement une application précise et ciblée de cette législation.

Il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1,5 % dans le district concerné.

Pour éviter des effets de va-et-vient dans l'application de la LPPL, et ce, tant en période de pénurie que de pléthore de logements, il y a lieu de calculer le taux de référence sur une période de trois ans. Ce taux moyen est calculé en prenant pour base celui établi annuellement au 1^{er} juin de chaque année par le département en charge de la statistique, sur les trois dernières années.

Il est à préciser que l'art. 2 aliéna 3 laisse une certaine marge d'autonomie aux communes qui souhaiteraient voir leurs particularités prises en compte, en terme de pénurie quantitative (commune urbaine ou ville-centre, par exemple). Par ailleurs, la commune conserve la compétence de déterminer les appartements qui, sous l'angle qualitatif cette fois, appartiennent à une catégorie à pénurie sur son territoire, en fonction des besoins et des ressources de la population locale (voir commentaire ad article 8 - préavis).

Art. 3 - Logements ou opérations exclus du champ d'application

La LPPL vise à protéger la substance locative "standard", soit les logements susceptibles de répondre aux besoins de la plus grande partie de la population du canton, selon leurs caractéristiques et leurs loyers.

Cette définition pragmatique exclut du champ d'application de la LPPL les logements résidentiels ou luxueux, ainsi que les maisons individuelles ou les villas locatives.

De par leur caractère individuel prépondérant, les maisons locatives comprenant jusqu'à deux logements sont exclues du champ d'application de la LPPL (art.3 litt. a LPPL). Il en est de même des maisons locatives de trois logements, pour autant toutefois que l'un des logements ait été occupé en dernier par son propriétaire, un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré.

L'art. 3 litt. b) exclut les logements d'un standing constructif supérieur au parc locatif "standard", soit ceux dont la valeur à neuf assurance incendie est supérieure à CHF 750.- / m³ (valeur à neuf, à l'indice 117, 100 = 1990). Cette référence est très facile d'accès pour le propriétaire et son montant est fixé de manière objective par une autorité indépendante, à savoir l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA).

L'art. 3 litt. c) exclut du champ d'application de la LPPL les bâtiments classés "Monuments historiques" ou inscrits à l'Inventaire cantonal au sens de la loi sur la protection des monuments et des sites. Ces bâtiments correspondent à des bâtiments d'importance nationale ou régionale, le plus souvent en notes 1 ou 2.

Dans la mesure où il s'agit de protéger le parc locatif existant, les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire ou par un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré n'entrent pas dans le champ d'application de la loi (art. 3 litt. d). Cette exception existe tant dans la LAAL que la LDTR actuelles.

L'art. 3 litt. e) exclut les logements d'une surface habitable intra muros nette de 135 m² ou plus. Cette solution est celle retenue par la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le premier projet de LPPL, qui a privilégié la notion de surface à celle du nombre de pièces.

Il convient d'exclure également du champ d'application de la loi certains types d'aliénations :

- l'art. 3 litt. f) exclut les transferts de propriété dans une procédure d'exécution forcée (vente aux enchères ou vente de gré à gré sous l'égide de l'Office des poursuites et des faillites, procédure concordataire) du fait que ces ventes juridiques ne découlent pas de la libre volonté du propriétaire-failli, vendeur, mais des règles de procédure fixées dans la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) ; lors de telles ventes, le prix de la transaction est fixé par l'OP et ne revêt pas un caractère pouvant être qualifié de spéculatif. Par ailleurs, le plus souvent, ce type d'objets est acquis par le créancier-gagiste lui-même, ce qui constitue un cas tout à fait particulier d'aliénation. L'art. 63 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) prévoit une exception analogue.

- l'art. 3 litt. g) exclut le transfert "en bloc" d'un immeuble d'habitation du champ d'application de la loi. Ce genre de vente ne porte en effet pas sur un logement loué individualisé en tant que tel, mais sur un ensemble d'appartements, généralement acquis pour un prix global. La pratique démontre que, lors de ce type de transferts, l'acheteur a généralement la volonté de maintenir les logements sur le marché de la location, sous réserve de l'un ou l'autre appartement qu'il est susceptible de réserver pour son usage propre, de sorte que, dans de tels cas, les logements de l'immeuble concerné ne sont pas principalement soustraits à la substance du parc locatif vaudois. La même exception doit être admise, par analogie, en cas d'aliénation, à un seul acquéreur, de la totalité des lots de propriétés par étages appartenant à un seul propriétaire, un tel transfert étant assimilé à la vente d'un immeuble dans sa globalité. Il va de soi que si une vente "en bloc" a pour objectif de soustraire principalement les appartements concernés de la substance locative vaudoise, notamment si les acheteurs entendent se répartir les logements en constituant une propriété par étages simultanément à l'achat ou sitôt après celui-ci, une telle transaction équivaut à une vente individuelle de logements et est soumise à une autorisation, comme la jurisprudence a eu l'occasion de le confirmer dans un arrêt de principe de 2002 (arrêt FO.001.0005 du 29 janvier 2002).

Art. 4 - Logements loués - Définition

Dans la mesure où la LPPL vise à préserver la substance locative vaudoise, elle s'applique à tout logement "jusqu'alors loué". Les logements concernés sont donc ceux qui ont été effectivement loués, qu'ils soient vacants au moment de la requête ou occupés par un locataire.

Art. 5 - Principe de l'autorisation

Cet article pose le principe d'un régime d'autorisation pour un certain type d'opérations immobilières qui portent sur des logements loués existants.

Il soumet ainsi à autorisation les opérations d'importance touchant à la substance locative, à savoir la démolition, la transformation, la rénovation substantielle de maisons d'habitation, mais aussi le changement d'affectation de logements loués, d'une part, et les aliénations à titre onéreux d'appartements loués, d'autre part.

5.2 PROCEDURE

Art. 6 - Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation

La demande d'autorisation en matière de travaux est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble. La commune la transmet au département en charge du logement conformément à la procédure prévue pour les dossiers nécessitant la délivrance d'une autorisation cantonale en vertu de l'art. 73 al. 4 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 concernant l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11.1).

Le propriétaire informe les locataires des démarches entreprises pour les travaux relatifs à l'immeuble qu'ils habitent, et ce, en temps opportun et d'une manière appropriée, mais au plus tard au moment du dépôt du dossier auprès de la commune. Il est en effet important que les locataires soient informés des travaux envisagés dans un délai raisonnable afin que certaines situations puissent se décrisper et trouver une issue favorable avant le début des travaux.

Art. 7- Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué

La demande d'autorisation en matière d'aliénation d'appartements loués est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

Art. 8 - Préavis communal - Traitement du dossier

La commune du lieu de situation de l'immeuble prend les mesures d'instruction qu'elle estime nécessaires pour émettre son préavis. Sous réserve de mesures d'instructions particulières (visite locale, demande de renseignements aux intervenants, etc.) ou de compléments de dossier, le préavis est transmis dans un délai de trente jours dès réception du dossier.

Le préavis permet à l'autorité de décision de savoir, sur la base des circonstances locales, si le(s) logement(s) concerné(s) correspond(ent) aux besoins prépondérants de la population au plan communal, et ce, non plus en termes quantitatifs (taux de logements vacants), mais en termes qualitatifs.

Les critères déterminants pour définir le besoin sur le territoire communal sont notamment le loyer, la surface, le nombre de pièces, le standard constructif et, de manière générale, les caractéristiques de l'immeuble ou du logement concerné. Cette liste exemplative laisse une marge de manœuvre à l'autorité de proximité, qui peut tenir compte également de la situation du logement, de l'âge du bâtiment ou de tout autre critère qu'elle estime pertinent en la matière. La commune peut s'exprimer également sur les caractéristiques socio-économiques de sa population.

Sous réserve d'éventuels compléments, le département statue dans les vingt jours dès réception du dossier, témoignant ainsi de sa volonté d'accélérer les procédures qui dépendent de son champ de compétences et d'action.

Art. 9 - Mesures d'instruction - Expertise technique

Cet article définit les mesures d'instruction que peuvent prendre l'autorité communale ou le département en charge du logement.

Les autorités peuvent ainsi consulter un représentant des locataires ou du propriétaire et procéder à l'inspection locale ou à l'expertise technique du bâtiment, en collaboration avec l'autorité communale, si elle le souhaite. Il convient de permettre à l'autorité, soit de se limiter à une inspection locale sommaire, soit de procéder à une réelle expertise du bâtiment, ce qui nécessite une visite approfondie de l'immeuble.

Actuellement, l'article 10 al. 2 RLDTR préconise la méthode MERIP ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") ou ses extensions, complétée par des directives du département en charge du logement définissant un standard de référence et tenant compte de l'évolution de l'habitat. Il convient de ne pas fixer le nom de la méthode technique retenue dans la loi, mais de laisser une certaine marge de manoeuvre à l'autorité d'application, sachant que cette méthode est évolutive. Sa désignation exacte doit rester au niveau réglementaire, le principe étant que la méthode soit publique, connue et reconnue par les professionnels de l'immobilier.

5.3 TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOGEMENTS LOUES

La démolition n'a pas besoin d'être définie. En revanche, les notions de rénovation, de transformation et de changement d'affectation soumis au droit public cantonal le demandent.

Art. 10 - Rénovation et transformation

Cet article définit les notions de rénovation et de transformation de logements loués ou d'immeubles locatifs soumises à une autorisation administrative.

La rénovation qui entre dans le champ d'application est celle d'importance, ayant pour effet de modifier le standard d'un logement loué, par opposition aux travaux de pur entretien courant qui ne nécessitent pas d'autorisation. Les travaux de peu d'importance qui excèdent le pur entretien sont traités à l'article 11.

La transformation est définie comme l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution intérieure de tout ou partie d'un immeuble locatif ou d'un appartement loué ou d'y créer des installations nouvelles d'une certaine importance (chauffage, ascenseur, etc.). Cette liste exemplative illustre l'importance des travaux et des investissements nécessaires, sachant que ce type de travaux entraîne généralement des conséquences importantes, tant en termes d'intervention technique dans les appartements que de répercussion sur les loyers concernés.

Art. 11 - Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

Il convient d'éviter que des travaux de peu d'importance, mais qui excèdent le pur entretien courant, soient soumis à une procédure administrative lourde, sachant, qu'en règle générale, ils n'ont qu'une conséquence modeste, voire nulle, sur les loyers, car essentiellement financés par le fonds d'entretien ou le compte de liquidités de l'immeuble.

Ainsi, sur requête, les travaux qui n'entraînent pas de transformation et qui, cumulativement, sont inférieurs à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou de la partie "logement" concernée par les travaux en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation, ou encore de travaux partiels, peuvent donc faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation (sans préavis communal) adressée directement au département en charge du logement. Ce système de procédure simplifiée - dont le principe existe depuis 1988 - donne satisfaction.

Il va de soi que si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble (une seule entrée d'un bâtiment de plusieurs entrées, par exemple), les 30 % de référence doivent être calculés par ratio sur la partie de l'immeuble touchée.

Lorsque le montant cumulé de travaux effectués par étapes, sur une période de dix ans est supérieur au pourcentage défini à l'al.1, une demande ordinaire doit être présentée, selon la procédure prévue au Titre II, article 6. Le département en charge du logement tient alors compte des étapes cumulées de travaux dans le calcul des loyers admissibles après la seconde étape.

Art. 12 - Changement d'affectation

Cet article définit la notion de changement d'affectation, en complément à celle fixée aux articles 103 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

Afin d'encourager l'aménagement de locaux d'habitation dans des surfaces commerciales parfois pléthoriques dans certaines régions du canton, il convient de prévoir un régime spécifique pour ce type d'aménagement ; dès lors, si un tel logement créé par transformation de locaux administratifs ou commerciaux retrouve sa vocation initiale dans un délai maximum de 5 ans à compter de sa création, cette opération de "réversibilité" ne nécessite pas l'autorisation du département en charge du logement.

Art. 13 - Motifs d'autorisation

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

L'art. 13 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble, dans son préavis dûment motivé. Dans un tel cas, l'autorisation est accordée sans restriction, dans la mesure où il n'y a pas lieu d'instaurer de contrôle sur une substance locative qui ne répond pas aux besoins de la population concernée.

L'art. 13 litt. b) reprend l'art. 4 al. 1 LDTR ; il convient d'assurer l'entretien nécessaire du parc locatif vaudois et, partant, d'autoriser les opérations justifiées pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général, en particulier dans les cas visés par l'article 39 de la loi cantonale sur l'énergie. Cet article permet également à l'autorité d'entrer en matière sur des projets de démolition-reconstruction visant à densifier l'habitat, l'autorisation pouvant être assortie de conditions (compensation des logements démolis et contrôle des loyers des logements qui les compensent pour une durée de cinq ans, par exemple).

L'art. 13 litt. c) introduit la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation. L'autorisation est ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment quand il s'agit d'améliorer l'habitabilité des logements concernés.

L'art. 13 litt. d) permet de codifier la pratique actuelle quant à la délivrance d'une autorisation en cas de travaux destinés à favoriser des économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables (pose de panneaux photovoltaïques, changement du système de production de chaleur, par exemple).

L'art. 13 al. 2 instaure une cautèle par rapport aux nouveaux motifs proposés à l'art. 13 litt. c) et d), en ce sens que de tels travaux ne doivent pas entraîner des investissements à ce point disproportionnés qu'ils auraient pour objectif de changer le standard de l'immeuble touché et de faire sortir les appartements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

Art. 14 - Conditions

Cet article précise les conditions pouvant assortir les autorisations qui peuvent être délivrées en application de l'art. 13.

Ces conditions concernent la limite de la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers et le contrôle des loyers d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des appartements qui compensent ceux démolis, transformés ou rénovés.

Le département en charge du logement peut également soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux ; dans ce cas, il demande l'inscription de ces restrictions sous la forme d'une mention au registre foncier.

Enfin, le département compétent peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs qui ont justifié l'autorisation n'existent plus. Cette obligation de réaffectation ne fait pas l'objet d'une mention.

Art. 15 - Validité de l'autorisation - mentions au registre foncier

Cet article pose le principe selon lequel l'autorisation délivrée reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

L'autorisation - et les conditions qui l'assortissent, le cas échéant - sont opposables à tout acquéreur.

Il pose aussi le principe selon lequel une restriction inscrite au registre foncier sur un immeuble comprenant des logements qui ne figureraient plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2 al. 1 doit être radiée, l'immeuble étant ainsi libéré des contraintes administratives qui le grèvent.

Art. 16 - Motifs de refus

Cet article pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation n'est refusée que pour autant qu'aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

Art. 17 - Défaut d'entretien

Cette disposition vise à éviter qu'un propriétaire laisse volontairement son bien se dégrader, de manière à faire valoir ultérieurement la dégradation de l'immeuble pour obtenir une autorisation de travaux de démolition, de transformation, de rénovation ou de changement d'affectation de logement.

Dans un tel cas, l'autorité de proximité - soit la commune du lieu de situation de l'immeuble - peut ordonner au propriétaire d'exécuter les travaux d'entretien indispensables au maintien de la substance habitable. Cette systématique reprend celle de l'art. 92 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), qui stipule que "la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants" (al. 1) et que "en cas d'urgence ou si les travaux ordonnés ne sont pas exécutés dans le délai imparti, la municipalité les fait exécuter aux frais du propriétaire" (al. 3).

Indépendamment de ce qui précède, il va de soi que lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation ne pourra, en règle générale, être accordée qu'aux conditions prévues à l'article 14. Il convient en effet d'éviter que, de par son propre comportement négligent, un propriétaire puisse se soustraire aux mesures de contrôle prévues par la LPPL, en arguant du mauvais état de son immeuble pour obtenir une autorisation fondée sur un motif de vétusté ou d'insalubrité. Une requête pourrait même être refusée si le requérant a laissé se dégrader son immeuble de logement pour en requérir plus aisément la démolition ou le changement de destination en bureaux, par exemple. Dans un tel cas, le département en charge du logement pourrait exiger le maintien d'une affectation locative, aux conditions de l'art. 14.

Art. 18 - Recours

Pas de remarque.

5.4 ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS

Art. 19 - Aliénation

Cet article définit la notion d'aliénation soumise à autorisation. Il s'agit d'un transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, d'un logement loué. Les donations ou les échanges ne sont ainsi pas visés par la loi. Il en va de même des modes d'acquisition de la propriété foncière à titre universel (succession, fusion, etc.).

Les opérations soumises à autorisation concernent tous les transferts à titre onéreux portant sur un logement loué ; il s'agit notamment du transfert de certificats d'actions donnant droit à la jouissance exclusive d'un logement loué à un tiers non détenteur du certificat d'actions.

Art. 20 - Motifs d'autorisation

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

L'art. 20 al. 1 reprend la systématique de l'art. 13 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné ne correspond pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble dans son préavis motivé.

L'art. 20 al. 1 litt. b) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le logement est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 (art. 4 al. 1 litt. b actuel).

L'art. 20 al. 1 litt. c) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le locataire achète le logement qu'il occupe, et qu'il en va de même lorsque le logement est acquis, non par le locataire, mais par un de ses proches parents ou un allié ou par son partenaire enregistré. Ces acquisitions de type familial peuvent en effet être traitées de la même façon. La philosophie de cet article est celle de l'art. 4 al. 1 litt. c) LAAL actuel.

L'art. 20 al. 2 maintient le régime de l'art. 4 al. 2 LAAL actuel, en précisant que l'autorisation est accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance de l'autorisation. Ces circonstances peuvent être personnelles (âge, santé, mutation professionnelle à l'étranger, etc.), familiales (divorce, décès d'un proche, etc.), économiques (risque de faillite, besoins financiers impératifs dûment étayés) ou autres (nécessité de dissoudre un régime successoral ou matrimonial, par exemple), une certaine marge de manœuvre devant être laissée aux autorités pour leur permettre de procéder à une pesée des intérêts au cas par cas.

Art. 21 - Conditions

De manière générale, la première condition qui peut assortir la délivrance d'une autorisation au sens de l'article 20 consiste en le relogement du locataire (art. 4 al. 3 LAAL actuel). Elle ne peut être instaurée que dans les cas où l'appartement fait partie d'une catégorie répondant aux besoins prépondérants de la population, d'une part, et où le locataire se situe dans un rapport de durée particulièrement long avec l'objet locatif concerné, d'autre part.

Dans les cas visés à l'art. 20 al. 2 (motifs exceptionnels d'octroi), les conditions peuvent être un contrôle du prix de vente ou de revente de l'objet, ou une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement ; par analogie à la mesure prévue à l'art. 14 al. 2 LPPL en cas de travaux, ces conditions sont limitées à une durée de cinq ans dès le transfert. Ces conditions correspondent à la pratique du département en charge du logement récemment validée par une jurisprudence de 2009 ; elles ne sont donc pas réellement nouvelles.

Art. 22 - Motifs de refus

Cet article est le pendant de l'art. 16 en matière de travaux ; il pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation est refusée que pour autant qu'aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

Art. 23 - Recours

La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en charge du logement en vertu du présent titre appartient au propriétaire (ou à son mandataire) et au locataire.

Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. En l'espèce, seule l'Asloca-Vaud répond à cette définition. Lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir, elle appartient également aux associations de propriétaires (reprises du système de l'art. 8 LAAL actuel).

Art. 24 - Inscription au registre foncier

Dans la mesure où la LPPL exclut de son champ d'application un certain type d'objets, le conservateur du registre foncier s'assure, avant de procéder à l'inscription définitive du transfert, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2, 3 ou 19 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue. En cas de doute, il consulte le département en charge du logement à cet effet.

5.5 SANCTIONS ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 25 - Sanctions administratives

En matière de travaux, les sanctions qui peuvent être prises par le département en charge du logement sont la suspension immédiate des travaux, la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation ou, selon les circonstances, la remise en état des lieux ou, en cas d'inexécution, l'ordre de les faire exécuter aux frais du propriétaire.

La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévue aux articles 17 (défaut d'entretien) et 25 est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

En matière d'aliénation, la sanction administrative est la révocation d'office de l'autorisation délivrée en cas d'obtention frauduleuse de l'autorisation ou d'indications inexactes fournies aux autorités. Il peut en aller de même en cas de non respect d'une condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation.

Art. 26 - Sanctions pénales

La sanction pénale est l'amende, pouvant aller jusqu'à CHF40'000.-, ce montant étant inchangé par rapport à celui prévu par la LAAL et la LDTR. La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (dénonciation préfectorale). A noter, qu'en sus de l'amende, le Préfet peut prononcer une créance compensatrice équivalente aux montants indûment perçus par le propriétaire.

Art. 27 - Dispositions transitoires

Cet article transitoire facilite le passage des deux anciennes législations à la nouvelle loi proposée.

En cas de travaux cumulés ou par étapes (dispenses, notamment), la date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante pour calculer le délai de 5 ans prévu à l'art.11 al. 4.

Art. 28 - Abrogation

Cet article abroge les deux lois existantes (LDTR et LAAL).

Art. 29 - Entrée en vigueur

Cet article donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

6 EEMPL MODIFIANT L'ARTICLE 39 DE LA LOI SUR L'ENERGIE (LVLENE)

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation de la LAAL et de la LDTR.

Dans la mesure où l'art. 39 LVLEne "Améliorations énergétiques et loyers" renvoie expressément à la loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation, il doit être formellement modifié pour renvoyer à la LPPL.

7 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JEAN-MICHEL DOLIVO ET LE POSTULAT FRÉDÉRIC BORLOZ

Rappel du postulat

Le Postulat Dolivo (09_POS_156) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :

"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".

Le Postulat Borloz (09_POS_157) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et

- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population. Son développement est le suivant :

"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.

De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.

Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.

Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.

Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population".

7.2 REPONSE AUX POSTULATS DOLIVO ET BORLOZ

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif constitue une réponse à ces deux postulats, dont les objectifs peuvent paraître contradictoires, en consacrant la fusion des deux lois existantes, dont les objectifs d'intérêt général sont en tous points similaires, en un seul dispositif légal.

Réponse au Postulat Dolivo "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR"

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond, sur le principe en tout cas, au postulat Dolivo, qui souhaite introduire un droit de consultation des locataires dont l'immeuble est touché par des travaux.

En effet, l'art. 6 al.2 LPPL prévoit, si ce n'est un droit de "consultation" au sens strict, un devoir d'information de la part du propriétaire, ce dernier devant informer les locataires de son projet au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

Réponse au Postulat Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond au postulat Borloz dans la mesure où il vise à "dépasser le statu quo".

Ainsi, la définition de la pénurie à l'échelle du district permet une application souple de la LPPL, en tenant compte de spécificités locales durables qui nécessitent un traitement différencié de la question du logement par rapport à la situation cantonale.

De même, l'exclusion de certains types d'immeubles selon des critères objectifs et aisément quantifiables (nombre de logements, nature de l'occupation, référence à la valeur assurance incendie (ECA), ou à la surface nette, etc.) apportent une définition claire des immeubles assujettis à la LPPL. Ces dispositions nouvelles contribuent à faciliter la vente ou la rénovation de certains biens immobiliers, d'une part, tout en veillant au maintien des logements correspondant aux besoins de la population, d'autre part.

8 CONSEQUENCES

8.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation formelle de la LDTR et de la LAAL.

L'art. 39 de la loi sur l'énergie devra être modifié, dans le sens d'un renvoi à la LPPL, non plus à la LDTR.

8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

8.4 Personnel

Néant.

8.5 Communes

La LPPL maintient le principe du préavis communal, d'une part, et de la collaboration entre le canton et les communes, d'autre part. Les communes devront toutefois se prononcer dans un délai de vingt jours, contre 30 actuellement.

L'autonomie communale est respectée, dans la mesure où l'art. 2 al. 4 LPPL permet à une commune, à certaines conditions, d'être soustraite ou au contraire d'être intégrée dans la liste des régions comprenant des appartements à pénurie, en fonction de sa situation particulière dans le district. Au surplus, l'art. 8 (préavis) permet à la commune du lieu de situation de l'immeuble d'apporter toutes les précisions utiles sur la situation locale du marché et les aspects qualitatifs liés à la notion de pénurie.

8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le projet de loi tient compte de la nouvelle loi sur l'énergie et des principes du développement durable ; il s'intègre dans les principes fixés par le Plan directeur cantonal.

8.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

8.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent EMPL s'inscrit dans les objectifs d'aménagement fixés dans le Plan directeur cantonal.

8.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.12 Simplifications administratives

La définition de la notion de pénurie, ainsi qu'une définition plus précise des objets immobiliers soumis ou non à un

régime d'autorisation, entraînent des simplifications administratives pour l'ensemble des intervenants.

8.13 Autres

Néant.

9 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'accepter la réponse au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "Pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)"

- d'accepter la réponse au postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"

- d'adopter les projets de lois
 - sur la préservation du parc locatif (LPPL)
 - modifiant la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie.

PROJET DE LOI

sur la préservation du parc locatif (LPPL)

du 15 juin 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,
vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

TITRE I PRINCIPES GENERAUX

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population.

Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial

¹ Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

² La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

³ Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

¹ Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m³ (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les bâtiments d'importance nationale ou régionale classés Monuments historiques ou inscrits en note 1 ou 2 à l'Inventaire cantonal au sens de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites ;
- e. les logements d'une surface habitable intra muros nette de 135 m² ou plus ;
- f. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;
- g. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

Art. 4 Logements loués - Définition

¹ Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

Art. 5 Principes de l'autorisation

¹ Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION

Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation

¹ La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

² Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe les locataires de son projet au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué

¹ La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier

¹ Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

² La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

³ Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

⁴ Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique

¹ La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

² La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

³ Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

⁴ L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFECTATION DE LOGEMENTS LOUES

Art. 10 Rénovation et transformation

¹ La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

² La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

¹ Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

² Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

³ Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

⁴ Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

Art. 12 Changement d'affectation

¹ Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

² N'est pas soumis à autorisation le changement d'affectation de locaux utilisés initialement à d'autres fins que le logement, temporairement affectés à l'habitation, et qui retrouvent leur utilisation d'origine dans un délai de cinq ans.

Art. 13 Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée :

lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas aux besoins de la population définis par la commune dans son préavis dûment motivé ;

- a. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;
- b. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque les travaux permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ;
- c. lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie.

² Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation est accordée pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus et que les travaux n'aient pas pour objectif de soustraire les logements en cause des catégories répondant aux besoins de la population.

Art. 14 Conditions

¹ Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

² Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

³ Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

⁴ Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier

¹ L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

² Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

³ La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

Art. 16 Motifs de refus

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 17 Défaut d'entretien

¹ Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut lui ordonner de faire exécuter les travaux indispensables.

² Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

Art. 18 Recours

¹ Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administratives.

TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS

Art. 19 Aliénation

¹ L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

Art. 20 Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. ne correspond pas à une catégorie à pénurie selon le préavis communal dûment motivé ou
- b. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou
- c. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

² L'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

Art. 21 Conditions

¹ L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

² Dans les cas visés à l'art. 20 al. 2, elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente ou de revente, d'un contrôle du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

³ Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

Art. 22 Motifs de refus

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 23 Recours

¹ La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

² Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

Art. 24 Inscription au registre foncier

¹ Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

TITRE V SANCTIONS

Art. 25 Sanctions administratives

¹ Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire.

² La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

³ L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

Art. 26 Sanctions pénales

¹ Est passible d'une amende jusqu'à CHF 40'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

³ La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 27 Dispositions transitoires

¹ Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

² La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

Art. 28 Abrogation

¹ Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ;

- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

Art. 29 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 juin 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers

¹ En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 4 de la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation .

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant celle du 6 mai 2006 sur l'énergie**

du 15 juin 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

décède

Article premier

¹ La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme suit :

Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers

¹ En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 13 de la loi sur la préservation du parc locatif.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 juin 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean