

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Armand Rod et consorts demandant l'abrogation de la loi du 4 mars 1985 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 et de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués

et

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

abrogeant la loi du 4 mars 1985 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 et de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués

et

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOIS (Contre-projet)

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)

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

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	4
2	RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION ARMAND ROD VISANT À L'ABROGATION 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 (LDTR) ET DE LA LOI DU 11 DÉCEMBRE 1989 CONCERNANT L'ALIÉNATION D'APPARTEMENTS LOUÉS (LAAL).....	5
	2.1 Développement.....	5
	2.2 Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Rod.....	7
	2.3 Préavis négatif du Conseil d'Etat sur la motion Rod.....	7
3	PRINCIPE D'UN CONTRE PROJET.....	8
	3.1 Préservation du parc locatif.....	8
	3.2 Droit public cantonal et droit fédéral du bail à loyer.....	8
	3.3 LDTR.....	8
	3.3.1 <i>Contexte historique</i>	8
	3.3.2 <i>Données statistiques</i>	10
	3.3.3 <i>LDTR et nouveau droit du bail</i>	10
	3.3.4 <i>Conclusions par rapport à la LDTR</i>	15
	3.4 LAAL.....	16
	3.4.1 <i>Contexte historique</i>	16
	3.4.2 <i>Données statistiques</i>	17
	3.4.3 <i>LAAL et droit du bail actuel</i>	18
	3.4.4 <i>LAAL et article 67 al. 3 Cst.</i>	20
	3.4.5 <i>Conclusions par rapport à la LAAL</i>	21
	3.5 Droit public cantonal du logement (LDTR et LAAL) et investissements.....	21
	3.6 Conclusion générale.....	23
4	RETOUR DE CONSULTATION SUR LE PROJET DE LOI SUR LA PRESERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LPPL).....	23
5	LE PROJET DE LOI SUR LA PRESERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LPPL).....	25
	5.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation.....	25
	5.2 Référence à la notion de pénurie et définition.....	26
	5.2.1 <i>Généralités</i>	26
	5.2.2 <i>Définition de la pénurie</i>	26
	5.2.3 <i>Définition des logements loués soumis au droit public</i>	26
	5.3 Introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux ou de vente.....	27
	5.3.1 <i>Notion d'opportunité technique en cas de travaux</i>	28
	5.3.2 <i>Notion d'acquisition de son propre logement en cas de vente</i>	28
	5.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers.....	28
	5.5 Maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis).....	29

5.6	Procédures simplifiées, notamment en cas de travaux de peu d'importance.....	29
5.7	Divers.....	30
6	COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE.....	30
7	CONSEQUENCES.....	36
7.1	Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité).....	36
7.2	Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres).....	37
7.3	Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc.	37
7.4	Personnel.....	37
7.5	Communes.....	37
7.6	Environnement, développement durable et consommation d'énergie.....	37
7.7	Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	37
7.8	Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	37
7.9	Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	37
7.10	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	37
7.11	Simplifications administratives.....	37
7.12	Autres.....	38
8	CONCLUSION.....	38

1 INTRODUCTION

Politique du logement - Contexte général

La politique cantonale du logement a fait l'objet d'une révision en profondeur en 2006, révision dont les fondements ont été exposés dans le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de novembre 2005 (publié in BGC de printemps 2006, séance du 7 mars 2007, p. 8573 et suivantes).

Cette révision a permis :

- l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 28 mars 2006, modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement ;
- l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 d'application de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (introduction de l'aide linéaire au logement) ;
- 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 (logements 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 du règlement du 5 septembre 2007 sur l'aide individuelle au logement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, élaboré en collaboration entre le DEC et le DSAS ;
- 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.
- une réflexion sur la politique étatique en matière d'encouragement à l'accession à la propriété (arrières cautionnements de l'Etat - projet en cours).

Les objectifs de la politique du logement ont été clarifiés. 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 suffisant d'appartements, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation entre 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 répondant aux besoins prépondérants de la population, d'autre part.

Le premier pilier de la politique cantonale du logement repose dès lors sur des mesures d'aides à la planification permettant la construction de nouveaux logements. Les communes doivent mettre en oeuvre leurs tâches de planification et d'aménagement du territoire, notamment en adoptant les plans généraux d'affectation nécessaires à leur développement.

Les communes, en concertation avec l'état mettent également en place une politique d'aides publiques au logement (aide à la pierre et aide individuelle) local.

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).

Des mesures sont prévues visant à favoriser l'accession à la propriété individuelle de logements pour les familles, notamment par le biais d'arrières cautionnements.

Ces mesures incitatives sont complétées d'un effort d'information et de coordination, et ce, par le biais de la création de l'Observatoire du logement, en fonction depuis avril 2005 (mise sur internet du site).

Le deuxième pilier de la politique vaudoise du logement 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) ou de changement d'affectation ou

de vente.

Cette volonté de préserver la substance existante du parc locatif vaudois a été concrétisée dans 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.

L'exposé des motifs et rapport sur la politique du logement présenté au Grand Conseil en 2006 a stabilisé les axes de la politique du logement et a clairement indiqué que le Conseil d'Etat ne souhaitait pas modifier les dispositifs de surveillance du parc locatif vaudois. Le Conseil d'Etat estime qu'ils constituent des outils légaux performants pour contribuer au maintien d'un parc de logements équilibré, tant quantitativement que qualitativement, tout en relevant la nécessité de clarifier la notion de pénurie, adaptée à la situation d'un parc géographique adéquat (Rapport de Novembre 2005, cité in BGC, mars 2006, p. 8583 et 8632).

M. le Député Armand Rod a déposé le 15 novembre 2005 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.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION ARMAND ROD VISANT À L'ABROGATION 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 (LDTR) ET DE LA LOI DU 11 DÉCEMBRE 1989 CONCERNANT L'ALIÉNATION D'APPARTEMENTS LOUÉS (LAAL).

2.1 Développement

La Motion développée par M. le Député Armand Rod est la suivante :

1. Présentation de la LDTR et de la LAAL

Le Canton de Vaud connaît trois réglementations de droit public qui influent directement sur le marché de la construction et du logement :

- la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (la LL) qui définit les principes généraux de l'intervention étatique en la matière et surtout trace le cadre du subventionnement de certaines constructions*
- 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 LDTR)*
- la loi du 11 décembre 1989 sur l'aliénation d'appartements précédemment loués (la LAAL).*

La LDTR et la LAAL obéissent toutes deux au régime de l'autorisation administrative. Le Service de l'économie, du logement et du tourisme (le SELT) est appelé à donner son accord préalable lorsqu'un propriétaire souhaite transformer ou rénover son logement, de même que lorsqu'il désire aliéner son bien.

2. Constitutionnalité de la LDTR et de la LAAL

La première question que l'on peut se poser, c'est celle de la constitutionnalité de ces deux lois. La Constitution fédérale et la Constitution vaudoise garantissent la propriété privée. Il y a donc quelque chose de choquant d'exiger qu'un propriétaire reçoive la bénédiction de l'administration cantonale avant de pouvoir transformer ou vendre le bien qui lui appartient. Sur le plan des principes constitutionnels, ces deux lois ont un caractère contestable.

3. Spécificités de la LDTR

L'article premier de la LDTR précise que la démolition, la transformation et la rénovation

d'immeubles d'habitation doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Service cantonal de l'économie, du logement et du tourisme, si ces immeubles sont situés dans une région où sévit la pénurie de logements.

L'article 2 de la LDTR précise qu'il appartient au Conseil d'Etat d'arrêter la liste des communes ou fractions de communes où sévit la pénurie.

Dans le règlement d'application de la LDTR, le Conseil d'Etat a prévu que la loi s'appliquait dans l'ensemble des communes du canton. Cette disposition du règlement d'application ne paraît guère compatible avec la loi. Celle-ci prévoit en effet que le Conseil d'Etat établit régulièrement la liste des communes dans lesquelles la loi s'applique. Il est donc pour le moins curieux de décider une fois pour toute que la loi s'applique en permanence partout.

La LDTR est en outre très restrictive. Son article 3 prévoit en effet le principe général du refus de l'autorisation lorsque l'immeuble comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Le règlement d'application de la loi précise que les logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et les caractéristiques générales à un besoin de la population peuvent être visés par la notion de pénurie. Cette définition de la pénurie paraît excessivement large et vague.

Par ailleurs, il faut être conscient que la LDTR s'applique notamment lorsqu'un propriétaire veut transformer un immeuble, soit lorsqu'il veut, par hypothèse, créer davantage de logements. En clair, sur un plan global, le LDTR peut, suivant les circonstances, empêcher la construction de logements.

Enfin, l'enchevêtrement entre le Code des obligations (droit privé fédéral) et la LDTR (droit public cantonal) peut conduire les propriétaires dans des situations inextricables. Un propriétaire reçoit par exemple, en application de la LDTR, l'autorisation du Service cantonal de l'économie, du logement et du tourisme, de transformer un immeuble. Cette autorisation est complétée par la fixation des nouveaux loyers après travaux. Les locataires contestent ensuite les travaux ou le loyer auprès du Tribunal des baux sur la base du droit du bail (qui découle du Code des obligations). Et le Tribunal des baux est susceptible de rendre une décision différente de celle du Service cantonal du logement, tant sur la nature des travaux autorisés que sur les loyers fixés après travaux.

4. Spécificités de la LAAL

Le principe de la LAAL est le suivant : l'aliénation à titre onéreux d'un appartement d'habitation loué jusqu'alors est soumise à autorisation sauf si cet appartement est occupé par le propriétaire ou ses proches ou si l'appartement se trouve dans un immeuble ne comportant qu'un seul logement. Dans tous les autres cas, une autorisation doit être demandée au Service de l'économie, du logement et du tourisme. Cette autorisation ne peut pas être accordée dans un certain nombre de cas, notamment lorsqu'un appartement appartient à une catégorie où sévit la pénurie. A noter qu'il arrive au Service du logement d'accorder l'autorisation mais d'obliger le propriétaire à offrir au locataire un logement comparable. Si une telle offre n'est pas faite, la vente de l'immeuble est interdite.

5. Inutilité de la LDTR et de la LAAL

Il faut avoir à l'esprit que la partie du Code fédéral des obligations consacrée au droit du bail a été modifiée à la fin des années quatre-vingt. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1990. Or, ces modifications, qui sont postérieures à la LDTR et à la LAAL, renforcent singulièrement la protection du locataire.

L'article 260 CO prévoit que le propriétaire n'a le droit de rénover un immeuble que si les travaux peuvent être raisonnablement imposés au locataire. Les articles 271 et 271a CO limitent le droit du propriétaire de résilier le bail. Les articles 272 et suivants CO permettent au locataire d'exiger la prolongation du bail que le propriétaire a résilié, cette prolongation pouvant aller jusqu'à quatre ans.

A noter aussi que le droit du bail prévoit que la vente ne rompt pas le bail : le locataire est ainsi protégé. Le droit du bail spécifie en outre qu'un congé est annulable lorsque le propriétaire l'a signifié seulement dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué.

Il en découle que le principal objectif de la LDTR et de la LAAL, qui consiste à protéger le locataire en cas de rénovation ou de vente d'un bien immobilier, est largement atteint par le droit du bail entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990. La LDTR et la LAAL avaient certainement leur raison d'être au moment de leur élaboration, soit respectivement en 1985 et en 1989. Mais depuis l'entrée en vigueur en 1990 du nouveau droit du bail, cette raison d'être a disparu.

A noter que des lois comparables à la LDTR et à la LAAL n'existent que dans deux autres cantons suisses. On ne peut toutefois pas affirmer que les locataires sont mal lotis dans les cantons qui n'ont pas une réglementation de ce genre. Il faut cesser de vouloir faire les choses autrement dans le Canton de Vaud qu'ailleurs, alors que nous n'en avons pas forcément les moyens.

6. Entrave à la construction de logements

Soyons lucides : il est clair que l'abrogation de la LAAL et de la LDTR ne va pas à lui seul résorber la pénurie sur le marché du logement. Cela étant, ces deux lois prévoient de multiples "chicaneries" qui sont de nature à avoir un effet dissuasif sur les investisseurs potentiels.

Le Conseil d'Etat admet la nécessité de favoriser la construction de logements. Il a d'ailleurs publié un rapport sur cette problématique qui sera prochainement soumis à l'examen du Grand Conseil. Dans le prolongement de ce rapport et dans un souci de cohérence, il est opportun d'abroger la LDTR et la LAAL.

On peut, en effet, objectivement estimer que ceux qui seraient disposés à construire des logements considèrent, à juste titre, que les embarras des procédures et les difficultés à satisfaire aux obligations qui découlent des lois et règlements d'application ne les incitent pas à de nouveaux investissements, alors qu'au cas où ces deux lois seraient abrogées, ils envisageraient de nouvelles constructions, comblant ainsi, partiellement en tous cas, la pénurie actuellement constatée.

Sur un plan plus général, l'abrogation de la LAAL et la LDTR supprimerait le travail administratif lié à l'examen des dossiers et à l'octroi de l'autorisation de transformer ou d'aliéner un bien. Cela permettrait de compresser des dépenses publiques structurelles, conformément à la volonté exprimée régulièrement par le Conseil d'Etat.

2.2 Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Rod

Comme mentionné sous chiffre 1, conformément à la position de principe exprimée dans le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement de Novembre 2005, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie, sur le principe, de maintenir un régime de surveillance de la substance du parc locatif, mais d'en alléger les contraintes administratives et d'en préciser les définitions. Il considère donc que la motion Rod doit être rejetée, et qu'il convient de lui opposer un contre-projet.

Ce contre-projet prend la forme de l'Exposé des motifs et projets de loi sur la préservation du parc locatif, que le Conseil d'Etat soumet à l'approbation du Grand Conseil dans le cadre du présent rapport.

Toutefois, conformément à l'art. 126 al. 1 de la Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat soumet en parallèle au Grand Conseil un projet de loi allant dans le sens des souhaits du motionnaire, sous la forme d'un EMPL qui se trouve en annexe.

Cet EMPL n'a pas de "commentaire" à proprement parler, dans la mesure où il comporte un article unique visant à l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, l'argumentaire du Conseil d'Etat étant en tous points identique à celui de l'EMPL sur la LPPL.

2.3 Préavis négatif du Conseil d'Etat sur la motion Rod

Le Conseil d'Etat préavise négativement à la prise en compte par le Grand Conseil de la motion Rod, et il conclut au rejet de l'EMPL y relatif.

A cet égard, il lui oppose un contre-projet, sous la forme d'un exposé des motifs et projet de loi sur la préservation du parc locatif.

En termes de procédure et de lisibilité de la démarche, le Conseil d'Etat estime, qu'en l'espèce, l'unité de la matière commande que l'EMPL relatif à la motion Rod et le contre-projet qui lui est opposé soient traités dans un même document.

Le contre-projet va certes moins loin que ce que demande le motionnaire, qui souhaite l'abrogation pure et simple de la LDTR et de la LAAL, mais il peut être considéré comme allant "dans le sens du motionnaire" dans la mesure où, par une définition rigoureuse de la notion de pénurie, d'une part, ainsi que des immeubles et des opérations susceptibles d'entrer dans son champ d'application, d'autre part, il vise des simplifications administratives procédurales qui répondent aux préoccupations de M. le Député Rod.

3 PRINCIPE D'UN CONTRE PROJET

3.1 Préservation du parc locatif

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 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.

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

3.2 Droit public cantonal et droit fédéral du bail à loyer

La LDTR et la LAAL s'inscrivent dans une perspective générale et globale de préservation d'un parc locatif suffisant 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 opérations et aux objets immobiliers qu'il entend cibler, et ce, que l'immeuble ou l'appartement jusqu'alors loué, concerné par une requête, 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, demande de baisse, résiliation, etc..).

3.3 LDTR

3.3.1 Contexte historique

La préservation du parc locatif en cas de travaux de démolition, de transformation et/ou de rénovation ou de changement d'affectation de locaux d'habitation est une préoccupation ancienne du législateur vaudois, puisque la LDTR a remplacé et complété un décret antérieur 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 fait 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 logement continuait à produire ses effets.

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 et 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 toujours présente en 2007, notamment en raison du vieillissement de la population et de l'éclatement des cellules familiales, dû par exemple à l'augmentation du nombre des divorces, avec pour conséquence une augmentation des besoins de logements à prix raisonnables.

La LDTR, grâce à son régime spécifique d'autorisation, permet donc de maintenir une substance locative diversifiée et, par ce biais, elle 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).

Le législateur a innové en 1985 en proposant plusieurs dispositions :

- les mesures d'instruction que peut prendre l'autorité a été complétée par la possibilité de procéder à une expertise technique, en consultant les parties (propriétaires et locataires) ;
- au niveau technique, le principe de l'utilisation d'une méthode comparative de référence (méthode d'évaluation rapide MER) a été validé, méthode remplacée à l'heure actuelle par la méthode MERIP ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles", art. 10 al. 2 RLDTR) ;
- une forme d'obligation d'entretien, dans le but d'éviter qu'un propriétaire n'élude la législation en laissant volontairement se dégrader son bien.

La LDTR a également exclu de son champ d'application les maisons individuelles, à savoir des objets qui, de pratique constante, n'entrent pas dans une catégorie répondant, de manière générale, aux besoins de la population.

En 1988, le RLDTR a précisé quelques pratiques administratives, dans un sens de simplification, notamment en terme de procédure. Ainsi, il a documenté la possibilité de requérir une dispense d'autorisation lorsque les travaux sont inférieurs au 20% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) du bâtiment (procédure simplifiée sans préavis communal, avec production du seul décompte final) et précisé que seuls les logements qui par le loyer, le nombre de pièces et de manière générale, les caractéristiques, correspondent à un besoin de la population peuvent entrer dans une catégorie "à pénurie".

Le RLDTR a également précisé, qu'en règle générale, le contrôle administratif des loyers est limité à la première mise en location après travaux, mais qu'il peut porter sur dix ans lorsque les mesures de protection du droit fédéral (à l'époque : l'Arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif [ci-après : l'AMSL] ne suffisent pas à atteindre le but légal. A noter que, selon le droit fédéral, l'AMSL s'est appliqué tout d'abord uniquement dans les communes dites "à pénurie", soit 82 communes représentant 80% du parc, puis sur tout le territoire national à compter du 1^{er} octobre 1987.

Le dispositif de la LDTR a été appliqué depuis 1985 sans problème majeur. Néanmoins, il convient d'analyser si les objectifs de droit public demeurent d'actualité, en raison de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1990, du nouveau droit du bail (art. 253 et suivants CO) ou s'il convient de les abroger comme le préconise le motionnaire Monsieur le Député Armand Rod.

3.3.2 Données statistiques

Il convient de rappeler quelques chiffres liés à l'application de la LDTR.

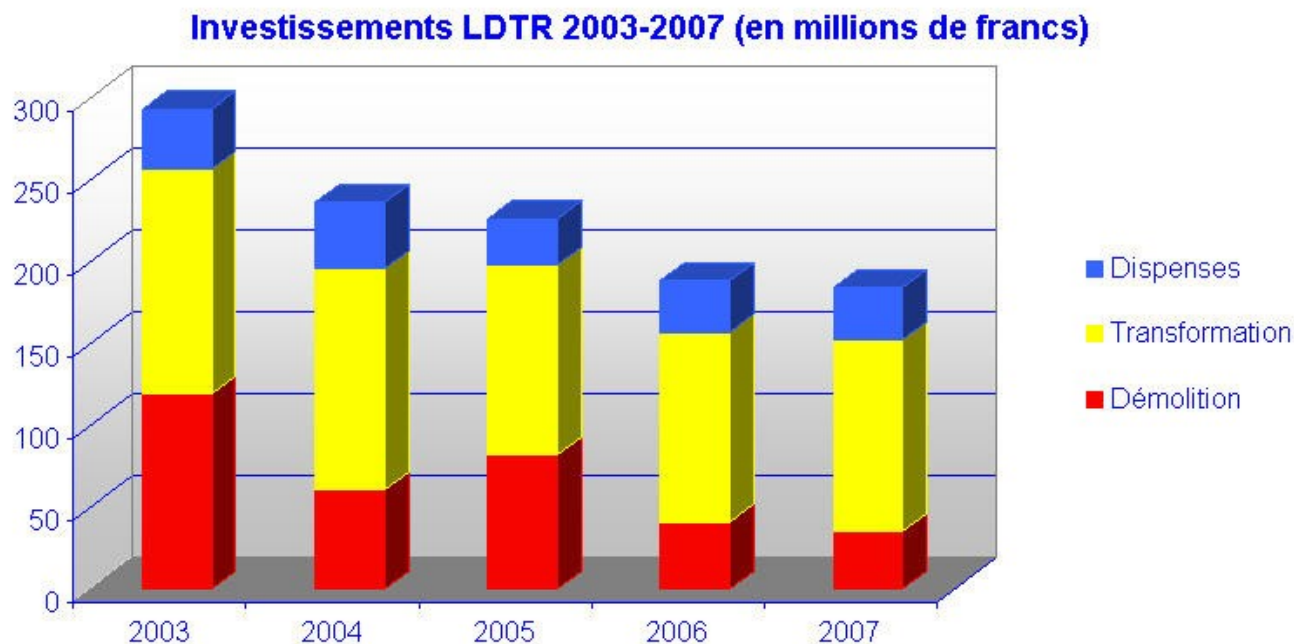
Le nombre de dossiers soumis au SELT est demeuré stable sur la période 2001-2007. Le nombre de recours est resté faible, avec une augmentation en 2002 et 2003, puis en 2006 et 2007. Ces recours émanent, pour partie des propriétaires (contestation du contrôle des loyers) et pour partie des locataires (contestation de la nature des travaux admis).

Le tableau ci-dessous résume ces données :

Année	OUI	OUI SI	dispenses	NON	Retrait	Divers/non-soumis	Total	Recours
2001	44	54	87	0	4	160	349	3
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

(source : comptes-rendus annuels)

Les investissements qui sont rattachés aux dossiers LDTR ayant fait l'objet d'autorisations formelles (non compris les dossiers non soumis et divers) sont les suivants :



Il est utile de préciser que le temps de traitement moyen des dossiers par le département est de 30 jours environ (statistique établie seulement pour les années 2006 et 2007) dès réception du préavis communal.

3.3.3 LDTR et nouveau droit du bail

Il convient d'examiner tout d'abord si le nouveau droit du bail, soit les articles 253 et suivants du Code des obligations (CO), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990, soit postérieurement à la LDTR s'avère suffisant, à lui seul, à assurer une préservation de la substance existante du parc locatif vaudois, ce qui constitue l'objectif de politique publique défini par le Conseil d'Etat. C'est sur la base de cette analyse qu'il sera possible de justifier le maintien d'un dispositif complémentaire de droit public cantonal.

A ce titre, il est indispensable de mentionner que les limites d'intervention entre le droit public cantonal

et le droit privé ne sont pas les mêmes suivant qu'il s'agisse d'une rénovation, d'une transformation (restructuration), d'une démolition ou d'un changement d'affectation de logements.

En effet, en termes d'interventions techniques et de travaux, le CO a 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 ou des changements d'affectation des locaux loués. Cette dernière est abordée essentiellement sous l'angle de l'annulabilité du congé et/ou de la prolongation de bail que peut obtenir le locataire.

Il convient donc d'analyser l'ensemble de ces problématiques par rapport au parc existant de logements offerts en location selon les opérations suivantes, à savoir :

- la rénovation
- la transformation
- la démolition
- le changement d'affectation

a) Rénovation

L'AMSL (arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif) ne traitait que des modifications apportant des plus-values ("transformations"). Le locataire avait le droit de disposer sans entrave des locaux et le propriétaire ne pouvait effectuer que les "réparations urgentes". De fait, en pratique, le propriétaire se voyait contraint de résilier les baux pour entreprendre des travaux plus conséquents (Commentaire USPI, 1992, p. 272).

Le nouveau droit du bail de 1990 a introduit la notion de rénovation et traite de cette question à plusieurs titres, soit :

- en terme de nature des travaux, d'intervention et de conduite du chantier (art.260 CO) ;
- de rentabilisation de l'investissement consenti au titre des prestations supplémentaires du propriétaire (art. 269a litt. b CO).

En termes 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).

Les travaux "raisonnablement imposables" au locataire doivent tenir compte de l'importance de ces derniers, de leur utilité, de leur incidence sur les loyers, de la durée du bail, de la nature du contrat ou de l'ampleur et de l'urgence des travaux (David Lachat, Le Droit du bail, Lausanne 1997, p. 192).

Par ailleurs, le bail ne doit pas être résilié. En effet, il faut éviter que le locataire dont le bail a été résilié souffre des travaux dont il ne bénéficiera pas. Cette disposition s'applique même si la résiliation émane du locataire.

Certains auteurs - proches des propriétaires - sont plus nuancés. Ainsi, Philippe Conod (Séminaire de la Chambre vaudoise immobilière, Savigny, avril 2006, exposé cité p. 3) considère que "rien n'empêche un propriétaire qui souhaite entreprendre de gros travaux de résilier tous les baux sachant, qu'à son avis, un tel congé-rénovation préventif du propriétaire ne contrevient pas aux articles 260 et 271 CO (congé annulable) et n'a donc pas à être annulé. Le propriétaire doit en effet être libre d'user de la chose selon son gré, afin d'en tirer le meilleur profit, comme par exemple de la rénover pour la relouer à de meilleures conditions".

Dans cette dernière hypothèse, si l'immeuble est vacant, il n'y a pas de locataire pour faire valoir que les travaux sont "déraisonnables" et le propriétaire est libre d'effectuer les travaux qu'il juge opportun 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, des locataires pourraient, le cas échéant, considérer comme pouvant leur être "raisonnablement imposés"

des travaux qui ne seraient pas justifiés au seul plan technique.

En termes de rendement de l'investissement, l'art. 269a litt. b CO précise que ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui *"sont justifiés 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. Le propriétaire peut répercuter sur le loyer l'intérêt du capital investi, l'amortissement et les nouvelles charges d'entretien (art. 14 al. 2 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme du 9 mai 1990, OBLF, RS 221.213.11). En principe, seul le 50% à 70% de l'investissement est à plus-value.

Ces critères de hausse sont relatifs, et peuvent être cumulés à d'autres facteurs relatifs de modification du loyer et les compenser (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. Les loyers déterminants sont ceux pratiqués avant travaux. En principe, sauf disparité manifeste entre les loyers d'un même immeuble, l'état locatif "de départ" est celui réellement pratiqué en dernier lieu.

On peut considérer que ces dispositions protègent davantage les locataires contre des prestations "abusives" du propriétaire que ne le permettait l'ancien droit, mais ces dispositions ne suffisent pas à exclure une intervention du droit public dans ce domaine.

En effet, pour sa part, le droit public cantonal de la rénovation (LDTR) s'attache au maintien de la substance existante de l'immeuble, dans sa globalité. Les travaux admissibles et, à ce titre, répercutables sur l'état locatif, sont déterminés, non pas en raison de leur caractère "raisonnable" ou non pour le locataire (élément pour partie subjectif), mais de leur nécessité, voire dans certains cas de leur opportunité, eu égard à l'état de l'immeuble.

Le but visé par la LDTR est de maintenir un parc de logements existants, susceptible de répondre aux besoins prépondérants de la population, en maintenant une offre suffisante, correspondant aux moyens économiques et financiers des habitants concernés.

Afin de déterminer la nécessité de réaliser des travaux, la LDTR précise qu'une analyse technique doit être réalisée. Cette analyse technique se fonde sur la Méthode Mérip ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles"), qui vise à permettre un sain entretien du bâtiment, sans en changer le standard qualitatif. La méthode permet néanmoins de prendre en compte une mise aux normes actuelles des installations (équipement de cuisines ou électriques, par exemple).

Cette démarche technique d'évaluation 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.

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.

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 loués susceptibles de répondre aux besoins prépondérants de la population.

Enfin, le droit public va au-delà du droit privé en termes de publicité de certaines données, puisqu'il permet, par le biais de l'inscription de restrictions au Registre foncier, d'imposer certaines restrictions à l'acquéreur d'un bien-fonds, dont la rénovation a été accordée moyennant certaines conditions. Le

transfert de l'immeuble ne sera accordé que si l'acheteur souscrit auxdites conditions (art. 16 RLDTR). La jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt non publié 1P.705/2000/viz du 24 septembre 2001 dans la cause X SA c/SLOG, par exemple) consacre ces principes en admettant que "les cantons demeurent libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie dans le secteur locatif dans la mesure où leur finalité n'est pas d'intervenir dans les rapports [directs] entre propriétaire et preneur de bail".

Il découle de cette analyse que le droit du bail et la LDTR se complètent, mais ne se recoupent 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.

b) Transformation

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.

En revanche, lorsqu'il s'agit de "transformation" au sens strict, soit de restructuration complète d'un plan d'étage ou de modification typologique d'importance entraînant un bouleversement complet de l'organisation d'un bâtiment, le droit public est seul à même de poursuivre, à court ou moyen terme en tout cas, le but d'intérêt général de préservation d'une substance locative répondant aux besoins de la population.

En effet, de par leur ampleur, de tels travaux d'importance ne peuvent généralement être effectués qu'après que les baux ont été résiliés et que les locataires ont libéré les locaux. Pour de tels travaux, les considérations émises en ce qui concerne les démolitions peuvent être appliquées mutatis mutandis.

c) Démolition

La question de la démolition d'un immeuble d'habitation n'est pas traitée directement par le droit du bail, sauf sous l'angle de la résiliation ordinaire du contrat avant travaux (résiliation ordinaire) et d'une éventuelle annulation et/ou prolongation de bail. En revanche, la fixation des loyers d'un immeuble neuf remplaçant un bâtiment démolé 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 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 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, un propriétaire qui démolit un immeuble ancien qui pourrait être rénové tout en restant dans des catégories de prix répondant aux besoins prépondérants de la population, selon l'analyse Mérip, serait libre de le relouer à un prix correspondant à la rentabilisation de la totalité de son investissement, lequel est fonction notamment du standing choisi pour le nouvel immeuble à édifier.

De même, le propriétaire qui démolit un immeuble d'habitation et en construit un nouveau est totalement libre de le vendre en PPE dès reconstruction, le droit du bail ne s'appliquant pas à ce cas d'espèce.

Pour sa part, le droit public (art. 4 al. 3 LDTR actuel) permet d'assurer, dans les cas où un immeuble existant pourrait être rénové, tout en demeurant dans des limites de prix 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 au moins des appartements reconstruits soient remis sur le

marché à un niveau de prix contrôlé, de manière à assurer 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 durée maximale de dix ans, 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'exemple concret, on peut citer le cas d'un immeuble où 40 logements sur les 52 créés après transformation partielle et démolition-reconstruction d'un immeuble locatif 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 rénové/reconstruit - principalement en attique, de type résidentiel et de grande surface - a été loué sur le marché libre à des loyers très nettement supérieurs.

Ce mode de faire a même permis à l'autorité cantonale, en pleine concertation avec les autorités communales et les divers propriétaires concernés, d'aboutir à la mise sur le marché d'un immeuble locatif de 12 logements - neufs - à un prix inférieur à CHF 200.-/m²/an, et ce, sur une parcelle voisine de celle comprenant les immeubles à démolir initialement, parcelle promise-vendue en cours de projet à un investisseur tiers. Dans ce cas, l'investisseur tiers intéressé à construire 4 bâtiments neufs sur cette parcelle adjacente a été associé très tôt aux démarches administratives et processus décisionnels liés à la LDTR et a pu satisfaire, avec un rendement lui permettant d'assurer le financement global de son opération de reconstruction, la compensation des 12 logements à démolir.

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 l'un l'autre, 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 du propriétaire, notamment sur la partie non contrôlée des appartements concernés.

Des dossiers concrets démontrent que la conclusion des baux des objets contrôlés peut d'ailleurs d'emblée faire l'objet d'une réserve de hausse future visant à anticiper le passage d'un régime "contrôlé" à un système de liberté contractuelle, et que ce mode de faire permet de respecter les objectifs fixés à l'une ou l'autre de ces législations.

d) Changement d'affectation

Le droit du bail laisse la question de l'affectation des locaux essentiellement au choix 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 de locaux commerciaux, au gré de la volonté des parties. La différence entre les deux types de baux a trait essentiellement à la durée et aux termes et délai de résiliation.

En droit public, de manière générale, 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, ils 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.

e) art. 270 CO - Possibilité de contestation du loyer initial

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 qui prévoit que "*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), formule 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.

Pour sa part, la LDTR ne s'attache pas à fixer un loyer individuel, mais elle permet, par une application d'office, de maintenir une substance locative susceptible de répondre aux besoins prépondérants de la population, par un régime de surveillance administrative.

Là encore, les champs d'application respectifs du droit public cantonal et du droit privé fédéral ne se recoupent pas entièrement.

Il se justifie donc, sur le principe, de maintenir un instrument de régulation et de contrôle de la substance du parc locatif vaudoise en tant que telle.

f) Conclusion sur les rapports entre la LDTR et le droit du bail

Le Conseil d'Etat constate, suite à l'analyse ci-dessus que les champs d'application respectifs de la LDTR et du droit du bail ne se recouvrent pas, mais se complètent.

3.3.4 Conclusions par rapport à la LDTR

Sur le principe, les préoccupations qui prévalaient lors de l'adoption de la LDTR restent tout à fait d'actualité, puisque les besoins en termes de logements demeurent particulièrement importants, du fait que le Canton de Vaud connaît une nette augmentation de population.

Le nombre d'habitants a en effet passé de 602'172 en 1995 à 644'097 en 2006 (source : SCRIS), et continuera de croître, puisque le canton devrait connaître une population de 750'000 habitants à l'horizon 2025 (voir à ce sujet le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement, Novembre 2005, in BGC mars 2006, p. 8584 et suivantes).

De fait, pour répondre aux besoins en logement, il s'agira donc à la fois de construire de nouveaux logements par une politique judicieuse et concertée d'aménagement du territoire et de construction, mais aussi d'éviter la disparition d'un parc de logements existant qui réponde 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 cependant qu'il est nécessaire et opportun d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative.

3.4 LAAL

3.4.1 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). Ce phénomène selon lequel des locataires se voyaient contraints d'acheter leur appartement sous peine de résiliation de bail était particulièrement marqué à la fin des années 80.

Ainsi, sur la période 1983-1988, le département avait noté que 152 immeubles totalisant 1650 logements avaient été constitués en PPE, et que le 2/3 des logements avait été mis en vente. Certes, un Code d'honneur avait été mis en place par les milieux de propriétaires (CVI et SVR), mais cette seule mesure s'est avérée insuffisante à freiner ce phénomène.

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".

La LAAL a 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), soit :

- a) le fait que le logement n'entre pas dans une catégorie à pénurie ;
- b) le fait que le logement est soumis au régime de la propriété par étages avant le 7 octobre 1989 ou dès la construction ;
- c) le fait que le logement soit 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 de bonnes conditions. Elle ne vise pas à interférer dans les rapports directs entre propriétaire et locataire, et ce, en raison du principe de la force dérogoratoire du droit fédéral.

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

A noter, qu'à l'époque, l'AMSL [Arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif] ne contenait pas de disposition particulière en matière de "congé-vente", l'art. 31 AMSL prévoyant uniquement une sanction pénale pour celui qui, en menaçant le locataire de désavantages tels que la résiliation du bail, l'aura empêché ou tenté de l'empêcher de contester le

montant du loyer ou d'autres prétentions du propriétaire.

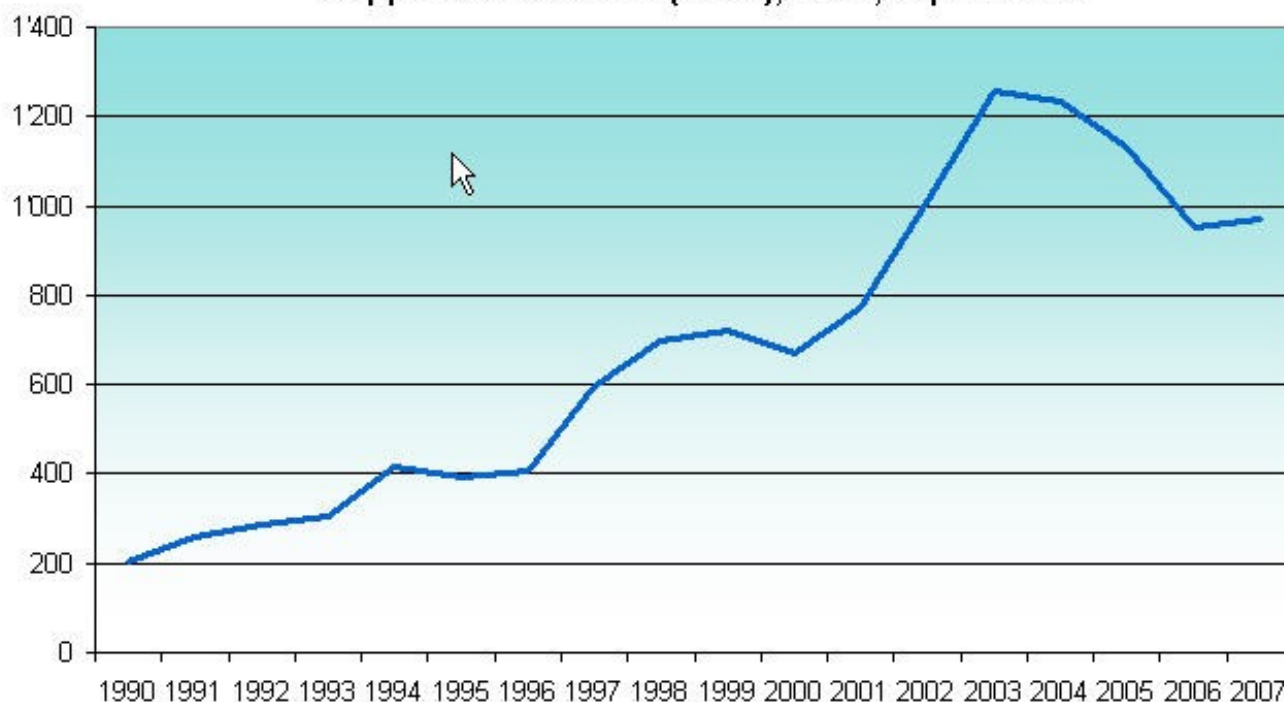
A ce stade, il convient donc d'examiner s'il se justifie toujours d'exercer une certaine surveillance administrative sur l'aliénation d'objets locatifs jusqu'alors offerts en location, et ce, en complément du nouveau droit du bail à loyer entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990.

3.4.2 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.

Le nombre de requêtes d'autorisations sur la période de 1990 (date d'entrée en vigueur de la LAAL) à 2007 a été marqué par un net accroissement des demandes à partir de 1996.

Evolution du nombre de requêtes de la loi sur l'aliénation d'appartements loués (LAAL), Vaud, depuis 1990



graphique

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

Année	OUI	OUI SI	NON	Divers/non-soumis	Total	Recours
2001	687	36	0	50	773	2
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

tableau données quantitatives

Le nombre d'autorisations assorties de "conditions" a globalement suivi l'évolution du nombre de dossiers, et se stabilise à 10% environ des dossiers soumis au SELT (voir le tableau ci-dessous,

source : compte-rendu annuel). 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".

Année	Autorisations	Conditions	en %
2001	723	36	4.98%
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%

tableau"conditions"

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 2001-2007 (source : compte rendu annuel) :

Année	Relogement	Contrôle prix vente	Contrôle loyer	Divers
2001	24	12	1	0
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

Tableau type de conditions

Au surplus, le temps de traitement moyen des dossiers est d'environ 10 jours (statistique établie seulement pour les années 2005, 2006 et 2007).

3.4.3 LAAL et droit du bail actuel

a) art. 271 a al. 1 litt. c) CO ("congé-vente")

Le nouveau 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 soit donnée pour influencer la volonté du locataire, c'est-à-dire uniquement ("seulement") dans le seul but d'amener le locataire à acheter le logement (voir

David Lachat, *Le Droit du bail*, Lausanne 1997, p. 479).

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 qu'obtiendrait le 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 existant n'est pas encore constitué en propriété par étages.

Plusieurs cas 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, d'entraîner 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 majorité des logements concernés soit 17 logements sur 20), l'intervention de l'autorité a consisté à recadrer, en le limitant, le prix de vente et d'instaurer une mesure de contrôle des loyers analogues à la LDTR. Le but visé était de conserver des appartements loués d'un standard adapté 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 analogue à celle prévue à l'art. 4 al. 3 LDTR (dix ans), appliqué par analogie. 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 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 que le rôle régulateur de la LAAL reste d'actualité, du moins en période de pénurie et dans les régions et pour les types de logements les plus touchés par la pénurie.

b) art. 261 CO (bail passant à l'acquéreur en cas de transfert)

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 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 à la substance de logements jusqu'alors offerte à la location, ce qui diminue l'offre de logements locatifs correspondant aux besoins prépondérants et aux moyens de la population.

c) art. 271 et suivants CO (annulation du congé et/ou prolongation de bail)

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.

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. Seuls les appartements 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 de 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, le cas échéant, de conditions, 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.

A ce jour, le Tribunal administratif vaudois a rendu plusieurs arrêts dans lesquels il a considéré que, sur le principe, la condition de relogement est compatible avec le nouveau droit du bail et le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, ces arrêts étant tous postérieurs à ce dernier ; le Tribunal administratif a notamment considéré qu'une telle restriction n'interfère pas directement dans les rapports entre propriétaire et locataire et ne constitue qu'une restriction indirecte à la liberté contractuelle (arrêt FO 91/004 du 3 avril 1992). Il va de soi qu'une telle condition ne peut être instaurée que si l'appartement en cause figure dans une catégorie "à pénurie".

Au surplus, le SELT n'a pas connaissance d'une décision de la justice civile (Commission de conciliation et/ou Tribunal des baux) ayant contrecarré une telle décision conditionnelle.

3.4.4 LAAL et article 67 al. 3 Cst

L'art. 67 al. 3 de la nouvelle Constitution vaudoise du 14 janvier 2004 précise que "*L'Etat encourage l'accès à la propriété de son propre logement*".

Cet article constitutionnel ne définit pas de quelle manière l'Etat doit "encourager la propriété de son propre logement". Il s'agit d'une disposition de nature déclarative qui doit être concrétisée au niveau légal, selon des options purement politiques. L'examen des travaux préparatoires laisse penser que les mesures auxquelles songeaient les constituants sont plutôt de nature fiscale ou financière (exonérations, etc.).

En tout état de cause, le fait de soumettre à autorisation la vente d'appartements loués pour préserver la substance locative existante n'est pas, en soi, contraire à l'art. 67 al. 3 Cst, et ce, d'autant plus que l'art. 4 al. 1 litt. c LAAL prévoit justement que si le locataire - en place - souhaite se porter acquéreur de son propre logement, l'autorisation est accordée, et ce, sans condition puisque ce type d'achat est présumé non abusif par le législateur.

3.4.5 Conclusions par rapport à la LAAL

Le Conseil d'Etat estime que la LAAL constitue un garde-fou 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.

Le Conseil d'Etat considère qu'il convient de maintenir un dispositif d'autorisation pour la vente des appartements loués. Il convient néanmoins d'en simplifier la mise en œuvre administrative.

3.5 Droit public cantonal du logement (LDTR et LAAL) et investissements

La LDTR et la LAAL sont parfois présentées par les milieux proches des professionnels de l'immobilier comme étant des freins à l'investissement. Cela revient essentiellement à se poser les questions suivantes :

1. Quelle aurait été l'évolution de la construction de logements sans l'existence de ces dispositifs légaux ?
2. Quelle serait la répercussion de la suppression de ces lois jouant un rôle de garde-fou sur d'autres instances étatiques déjà surchargées (Commission de conciliation et/ou Tribunal des baux) ?

Les réponses à ces deux questions sont particulièrement complexes à formuler.

En matière de construction de logements, on peut néanmoins constater que certaines affirmations reposent sur des prémisses difficilement vérifiables au plan statistique ; certaines d'entre elles sont mêmes contredites par des études récemment publiées.

Ainsi, certains mettent en exergue le fait que les cantons qui connaissent la plus forte pénurie sont justement ceux qui connaissent des lois cantonales visant la préservation du parc locatif, soit Vaud et Genève.

Certes, le taux de logements vacants est particulièrement bas dans ces deux cantons, mais cette situation défavorable s'explique également par d'autres paramètres économiques ou structurels (exiguïté du territoire, présence d'entreprises internationales ayant un fort besoin de logements pour leurs cadres, forte proportion de population à bas revenus, etc...).

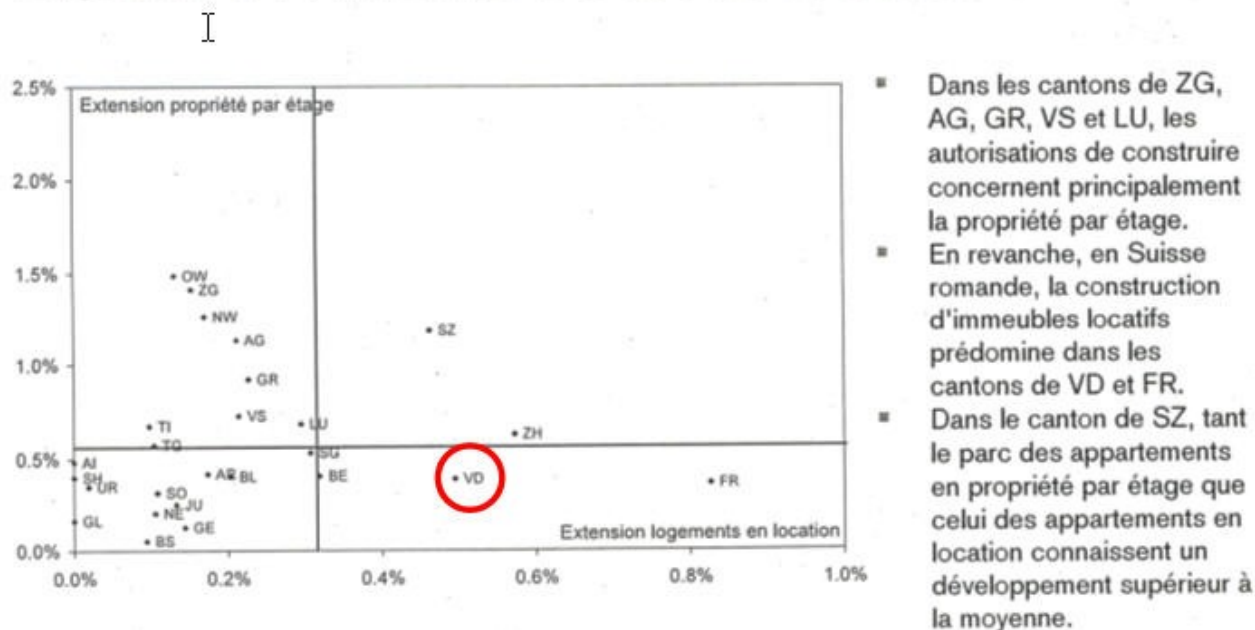
On peut relever par ailleurs qu'un canton comme le Canton de Berne, qui est proche du canton de Vaud en termes de population et de caractéristique du tissu urbain, mais qui ne dispose pas de dispositifs légaux analogues à la LAAL ou à la LDTR, a également un taux de pénurie inférieur à 1,5% (1.09%) sur l'ensemble du territoire. Cette tendance est plus marquée encore dans les agglomérations bernoises.

Il convient de signaler que le taux de logements vacants dans les 5 plus grandes agglomérations de Suisse est systématiquement - et assez largement - inférieur à 1,5%, puisqu'il est respectivement de 0,21% (GE), 0,42% (Lausanne), 0,95% (Bâle), 0,65% (Berne) et 0,73% (Zurich), selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique.

D'aucuns affirment également que "de plus en plus d'immeubles sont construits d'emblée en PPE pour ne pas être soumis au droit public cantonal".

Or, une étude menée par le Crédit Suisse démontre que, dans le Canton de Vaud, le nombre de logements en location a augmenté de manière supérieure au nombre de logements destinés à être vendus. Le graphique ci-dessous (paru in Crédit Suisse Economic Research, 22 décembre 2005, p. 12, citant les chiffres de l'Office fédéral de la statistique) illustre ce propos.

DÉVELOPPEMENT DE LA PROPRIÉTÉ PAR ÉTAGE ET DES APPARTEMENTS EN LOCATION



Sources: Schweizer Baublatt; Office fédéral de la statistique (OFS); Credit Suisse Economic Research

Développement de la propriété par étage

Genève, pour sa part, a également vu le nombre de logements en location croître de manière supérieure à celui d'appartements destinés à la vente.

A l'inverse, dans le canton de Neuchâtel - qui ne connaît qu'un dispositif légal analogue à la LAAL - le nombre d'appartements destinés à la vente a augmenté davantage que le nombre de logements en location.

En ce qui concerne les cantons romands qui ne connaissent pas de dispositions légales cantonales spécifiques, Fribourg a nettement accru la part du logement en location, tandis que le Valais mise, de tous temps, sur le logement en propriété.

Ces quelques chiffres et comparatifs démontrent que l'existence ou non de dispositifs légaux restrictifs en matière de préservation du parc locatif joue, apparemment, un rôle somme toute marginal dans le choix des investisseurs en matière de construction.

Par ailleurs, les statistiques de la construction font ressortir que, pour la période 1999-2005 et nonobstant ces "freins à l'investissement", le nombre de demandes de permis de construire pour des "habitations individuelles ou groupées" et les "autres habitations" reste stable.

Il est même en nette augmentation pour les habitations collectives (Source : document "demandes de

permis de construire traitées par la Camac selon la nature des travaux et la destination de l'ouvrage, depuis 1999, voir tableau ci-dessous).

Demandes de permis de construire traitées par la Centrale des autorisations de construire (CAMAC), selon la nature des travaux et la destination de l'ouvrage, depuis 1999							
09.04.01	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	3'664	4'162	3'910	3'690	4'077	4'478	4'306
Selon la nature des travaux							
Construction nouvelle ou reconstruction	1'856	1'996	1'715	1'640	1'952	2'133	2'019
Transformation et rénovation	1'055	1'019	858	857	960	1'055	1'007
Agrandissement et adjonction	649	920	1'065	914	905	1'040	1'043
Autres	104	227	272	279	260	250	237
Selon la destination de l'ouvrage							
Habitation individuelle et groupée	...	1'412	1'243	1'244	1'409	1'551	1'437
Habitation collective	...	378	406	462	514	579	639
Autre habitation	...	918	895	793	890	1'005	961
Infrastructure	...	703	496	531	546	659	637
Agriculture et sylviculture	...	250	252	187	210	213	201
Industrie, artisanat et services	...	501	618	473	508	471	431
<i>Source : Centrale des autorisations de construire CAMAC</i>							

Demande de permis (CAMAC)

En ce qui concerne le report sur d'autres instances (Commission de conciliation, TB), on peut relever que les dispositions de la LDTR et, surtout, de la LAAL ont un rôle d'information des locataires non négligeable, rôle qui peut être de nature à contribuer au fait que ces derniers ne saisissent pas la justice civile lorsque le SELT a délivré une autorisation administrative au motif que l'opération projetée est jugée "non abusive" par l'Etat.

Sans ces législations, les locataires n'ont à disposition que le droit privé, et ce, que ce soit pour s'opposer aux travaux, pour contester leur loyer ou pour s'opposer à la vente de leur logement.

3.6 Conclusion générale

Plutôt que d'abroger la LDTR et la LAAL, comme le préconise M. le Député Rod, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de maintenir un régime de surveillance de la substance du parc locatif vaudois. Il a décidé d'élaborer un contre-projet.

Ce contre-projet préconise la fusion de la LAAL et la LDTR et prend la forme d'une nouvelle loi sur la préservation du parc locatif (LPPL). Ce dispositif nouveau qui vise à la préservation d'un parc locatif "standard" répondant aux besoins prépondérants de la population est destiné à compléter les mesures préconisées par la LL (logement subventionné, aide individuelle au logement, prêts, etc.).

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

Un avant-projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL) a été mis en consultation entre le 15 août 2007 et le 31 octobre 2007.

Sur le fond, l'avant-projet mis en consultation suscite des réactions contrastées : les milieux des propriétaires sont favorables à une abrogation pure et simple des dispositifs légaux existants, tandis que les milieux de locataires souhaitent le maintien d'un régime spécifique d'autorisation visant à

préserver la substance locative vaudoise. Ainsi, les cas d'exclusion du champ d'application de la loi sont salués par les milieux de propriétaires qui y voient une simplification administrative bienvenue et critiqués par les milieux de locataires.

Le principe du contrôle des loyers est discuté : d'aucuns souhaitent sa suppression pure et simple, tandis que d'autres ne comprennent pas les raisons de la diminution de la durée des contrôles de 10 ans à 5 ans. L'intégration du critère de l'opportunité technique est diversement apprécié, et devrait être mieux défini. La référence au développement durable et aux économies d'énergie est souhaitée.

Cela étant, le principe de la fusion des deux lois existantes en un seul et même texte est approuvé par la quasi-totalité des organismes consultés, qui saluent l'harmonisation des définitions que permettrait cette fusion des dispositifs existants et leur application cohérente et systématique. La définition de la pénurie à l'échelle du district satisfait globalement les organismes ou services consultés, même si certains souhaitent une application "uniforme" au plan cantonal.

Suite aux remarques émises en consultation, certaines modifications ou précisions ont été amenées au projet de loi du Conseil d'Etat, notamment sur les points suivants :

a) champ d'application :

Plusieurs des entités consultées ont souhaité intégrer la notion de pénurie qualitative dans le champ d'application de la LPPL. Le Conseil d'Etat maintient une approche quantitative, considérant que ce n'est que dans les districts du canton dans lesquels la pénurie est la plus marquée et pour les objets dont le taux de vacance est faible qu'un régime d'autorisation administrative doit être instaurée en cas de travaux ou de vente portant sur des logements loués. Le fait pour une commune de pouvoir rester assujettie à ce type de procédure, sur requête motivée de la municipalité, et ce, alors même que le taux de vacance à l'échelle du district serait supérieur à 1,50%, est suffisant à assurer la protection du parc locatif vaudois. Sur remarque du Service cantonal de recherche et d'information statistiques, des précisions ont été amenées quant au parc de logement servant de référence pour apprécier la pénurie, dans la mesure où la définition du seul parc de logements en location par rapport au parc vaudois en général - à louer et à vendre - n'est pas possible à l'échelle du district. La référence au Plan directeur cantonal souhaitée par le Service du développement territorial n'est pas pertinente s'agissant avant tout de procédure ayant trait à des immeubles existants, le PDCn étant un élément de référence en matière de logements neufs, subventionnés notamment.

b) cas d'exclusion du champ d'application de la loi :

Les définitions de cas d'exclusion du champ d'application ont été précisées, notamment en termes d'indices de références (indice ECA) ou de clarté (définition de la vente "en bloc", par exemple).

c) délais :

Le Département des infrastructures ne voit pas l'utilité de fixer un délai de préavis, dans la mesure où les procédures d'enquête instaurent déjà des délais, qui risquent de faire "double emploi". La LPPL traite toutefois aussi du volet "aliénation" et le maintien de tels délais (de préavis, puis de décision) se justifie. Ils doivent toutefois tenir compte d'éventuelles mesures d'instruction en cours de procédure (inspection locale, compléments de dossier requis, etc.).

d) procédure simplifiée en matière de travaux :

Le régime de la dispense d'autorisation (procédure simplifiée en matière de dispense) a été préféré au régime d'annonce, par souci d'efficacité.

e) motif d'opportunité technique

Le motif lié à l'opportunité technique a été complété, notamment pour tenir compte du critère du développement durable.

f) motif d'aliénation consistant en l'acquisition de son propre logement dans de bonnes conditions

Ce motif a été précisé.

Au surplus, le Département de la santé et de l'action sociale considère que les logements entrant dans le champ d'application de la LPPL doivent être mieux définis (logements protégés, logement collectifs, hébergement provisoire, etc.). La LPPL protège la substance locative "ordinaire" des logements offerts en location, et elle ne doit pas s'étendre à tous les types d'hébergement. Une appréciation de cas en cas est possible en cas de logements à affectation "mixte" revêtant à la fois un caractère locatif et social. La coordination entre le DEC et le DSAS est à même de traiter de la question des types de logements spécifiques, notamment dans le cadre des nouveaux règlements sur les prêts au logement. Le Service juridique et législatif se demande s'il ne faut pas présenter deux projets de lois distincts, l'un limité à la motion Rod et l'autre au contre-projet. Au vu de l'unité de la matière, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un projet uniforme remplit les conditions de l'art. 152 Cst. Les sanctions pénales prévues lui semblent violer l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. le Conseil d'Etat relève que ses sanctions sont prévues par les dispositifs légaux actuels et qu'elles doivent être maintenues. Le Service de l'environnement et de l'énergie est favorable à la référence à la loi sur l'énergie dans la LPPL, tandis que l'Inspectorat du registre foncier relève le pragmatisme de la solution retenue, l'inspecteur du Registre foncier ne devant en principe intervenir qu'en cas de doute.

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

Le projet de LPPL prévoit le maintien d'un dispositif légal visant à assurer le maintien de la substance locative vaudoise existante. Il prévoit également les simplifications administratives nécessaires à une application rigoureuse et souple du dispositif.

La LPPL en projet 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 ;
- La référence à la notion de pénurie et sa définition ;
- L'introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux ou de vente ;
- La faculté pour le département de contrôler les loyers ;
- Le maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis communal) ;
- La mise en œuvre de procédures simplifiées ;
- Divers

5.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation

Pour les raisons invoquées sous chiffre 1 de cet exposé des motifs, le Conseil d'Etat choisit de maintenir un dispositif de contrôle et de surveillance du parc locatif vaudois, car il est de nature à compléter efficacement les diverses mesures d'aide au logement instaurées par la LL.

Pour atteindre cet objectif, il confirme le régime d'autorisation spécifique en matière de travaux ou de vente portant sur des appartements loués.

L'application de ce type de législation, tout en étant rigoureuse, doit être pragmatique et s'appliquer ou non en fonction du niveau de pénurie définie de manière crédible dans un périmètre défini. De plus, ces mesures de surveillance administrative doivent s'appliquer aux logements répondant, qualitativement, aux besoins prépondérants de la population dans un périmètre défini.

Le projet de LPPL implique également une concertation entre la commune du lieu de situation de l'immeuble 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 d'une population donnée.

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

5.2 Référence à la notion de pénurie et définition

5.2.1 Généralités

Le dispositif actuel de la LDTR et de la LAAL ne présente pas la même définition de la notion de pénurie, à l'échelle quantitative en tout cas.

Par souci de clarté, de lisibilité 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, par nombre de pièces.

Selon les spécialistes statistiques du SCRIS, cette échelle est statistiquement représentative et elle permet en outre une application ciblée, en concentrant, si nécessaire, l'intervention des collectivités publiques sur les logements qui correspondent le plus aux besoins prépondérants de la population.

5.2.2 Définition de la pénurie

La LPPL définit qu'il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de vacance - toutes catégories confondues, à louer et à vendre - est inférieur à 1,50%. Les chiffres annuels du SCRIS (taux de logements vacants) sont utilisés comme référence.

Ce taux de 1.5 % est usuellement reconnu par les partenaires du marché du logement comme étant celui d'équilibre en matière d'offre et de demande. Ce taux (appliqué aux seuls logements en location) est d'ailleurs appliqué au niveau cantonal, fait d'ailleurs référence dans le cadre de la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (RSV221.315).

Le SCRIS 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 "juste" semble être celle du district, le cas échéant, par type de logements (nombre de pièces).

La liste des régions où la pénurie prévaut fera l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat publié dans la FAO. Cette manière de procéder permet de rendre cette action transparente pour l'ensemble des parties : les propriétaires, les locataires, les mandataires et les associations ou professionnels concernés (gérants, notaires, architectes, etc.).

Il convient de noter que l'autonomie communale est respectée dans cette procédure. En effet, le projet de LPPL prévoit que, sur proposition motivée de la Municipalité, la commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district, pour une ou plusieurs catégories de logements, peut demander au Conseil d'Etat à être exclue de la liste prévue à l'alinéa 1 ou à y figurer. On pense aux centres urbains, par exemple.

Au surplus, au travers de son préavis, la commune s'exprime 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 doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation.

La définition catégorielle de la pénurie visant à inclure dans le champ d'application de la LPPL des catégories spécifiques de logements, et ce, quelle que soit le taux de vacance sous l'angle quantitatif, n'est pas retenue par le Conseil d'Etat, et ce, de manière à permettre une application pragmatique de ce nouveau dispositif.

5.2.3 Définition des logements loués soumis au droit public

En relation avec la notion de pénurie et de besoin, 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 loués "standards", répondant aux besoins prépondérants de la population, et pas sur des objets qui ne constituent qu'un segment particulier du parc de logements offerts en location, par exemple les "villas locatives".

Il est prévu d'exclure du champ d'application plusieurs catégories d'appartements "atypiques".

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 telle 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 trois logements, quels que soient leurs occupants (propriétaire ou locataire) ou leur régime juridique (propriété en nom propre, propriété commune, propriété par étages, copropriété, indivision, hoirie, etc.). En effet, les bâtiments qui comprennent jusqu'à trois appartements ont, le plus souvent, 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 ensuite 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 (ratio m²/m³ élevé ou logements de très petite surface par rapport aux normes standards actuelles ou encore immeubles sis dans de grands espaces peu densifiés, tels un parc arborisé).

Les dossiers Camac portant sur des villas ne seraient plus soumis au SELT, et la vente de tels immeubles allant de la villa jumelle classique au très "petit locatif" (souvent dans le cadre de liquidation de succession ou de partage successoral) serait facilitée, apportant en cela une simplification administrative bienvenue.

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

Une référence à des standards objectifs et connus des parties a été retenue par le département. 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, les immeubles dont la valeur à neuf ECA est supérieure à CHF 750.-/m³ (à l'indice 113, indice 100 = 1990) et les bâtiments classés en note 1 ("monument d'importance nationale") et 2 ("monument d'importance régionale") à l'Inventaire cantonal des monuments historiques sont exclus du champ d'application de la loi. Cette définition claire et transparente facilitera grandement l'application de la LPPL, car les données en cause sont purement objectives et ne laissent pas place à l'interprétation.

Une autre exception est celui des logements de 6 pièces et plus qui constituent généralement des appartements atypiques sur le marché de la location. Cette exception au régime de l'autorisation pour de tels logements existe également dans d'autres législations analogues, notamment dans la LDTR genevoise, qui exclut de son champ d'application les 7 pièces et plus "genevois" (nb : y compris la cuisine), qui correspondent aux 6 pièces "vaudois".

5.3 Introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux ou de vente

Ces nouveaux motifs ont trait à la notion d'opportunité en cas de travaux, d'une part, et la possibilité d'acquérir son propre logement pour en faire son domicile principal en cas d'aliénation, d'autre part.

5.3.1 Notion d'opportunité technique en cas de travaux

L'expérience du département démontre que des travaux sont souvent motivés par une adaptation aux critères actuels d'habitabilité et sont envisagés par les propriétaires à l'occasion d'une opportunité technique, par exemple des travaux de réfection. C'est souvent à cette occasion que les propriétaires souhaitent "faire d'une pierre deux coups".

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

Ce motif d'autorisation de rang légal est toutefois subordonné au fait que les avantages attendus en termes d'utilisation et d'habitabilité doivent rester dans un rapport raisonnable avec l'investissement à consentir, de sorte que ces travaux ne doivent pas faire sortir les appartements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

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 (amélioration 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.

5.3.2 Notion d'acquisition de son propre logement en cas de vente

En matière d'aliénation, le projet de LPPL, contrairement à la situation actuelle, prévoit que l'administration peut délivrer une autorisation en faveur de l'acheteur qui se porte acquéreur d'un appartement, qu'il entend occuper à titre de domicile principal.

Cette disposition nouvelle découle de l'art. 67 al. 3 Cst qui dispose que "Ils [L'Etat et les communes] encouragent l'accès à la propriété de son propre logement".

Il faut toutefois que cette acquisition se déroule dans de bonnes conditions et que cette opération ne revête pas un caractère spéculatif susceptible de soustraire abusivement un appartement du marché locatif. Le Conseil d'Etat fixera les critères déterminants.

Sur le plan général, il conviendra, dans ce genre de cas, d'assurer une parfaite communication avec la commune, afin de ne pas appauvrir de manière exagérée l'offre locative dans la commune concernée. Ce motif subsidiaire d'autorisation ne sera retenu par le département que si la commune du lieu de situation de l'immeuble est en mesure d'assurer que l'offre locative sur son territoire demeure suffisante, dans la durée. Elle informera le département dans son préavis des mesures concrètes prises à cet effet.

L'autorisation sera assortie de restrictions permettant de s'assurer qu'il s'agit réellement d'une acquisition dans le but, pour l'acheteur, d'y établir son propre logement. L'autorisation sera ainsi assortie de conditions, notamment le contrôle du prix de vente ou de revente et l'obligation de résider 5 ans au moins dans le logement. En cas de mise en location de l'appartement durant cette période, le loyer sera contrôlé par le DEC.

5.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers

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

La durée maximale de ce contrôle est toutefois limitée à cinq ans, et non plus dix ans au maximum, tel

que prévu dans la législation actuelle.

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 RLDTR actuel.

Au surplus, la durée de cinq ans est analogue à celle usuellement retenue dans d'autres domaines touchant au logement, notamment celui de la prolongation de 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).

Cette durée est par ailleurs 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".

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

La LPPL reprend la procédure fixée dans la LDTR et la LAAL. Le préavis de la commune du lieu de situation de l'immeuble 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 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 qui, faisant expressément référence aux opérations visées dans la présente loi, 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.)."

5.6 Procédures simplifiées, notamment en cas de travaux de peu d'importance

La réflexion relative au périmètre d'intervention a poussé le département 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 inférieures au 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

DEC, sans préavis communal.

Le pourcentage retenu est de 30% (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.

Il convient toutefois de veiller à ce que des travaux ne soient pas effectués en plusieurs étapes, selon la technique dite du "saucissonnage", dans le but d'éluder le régime général de l'autorisation.

Ainsi, si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa précédent, il appartient au propriétaire d'en informer le département et de lui communiquer les loyers prévus après travaux.

De même, tous travaux effectués par étapes pendant la durée du contrôle administratif de 5 ans prévus à l'art. 14 LPPL seront cumulés, et ce, de manière à ne pas éluder le régime de contrôle administratif instauré par cette législation.

5.7 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, dans les situations où le logement vendu est vacant ou que le locataire n'est pas en mesure d'agir (art. 8 al. 1 litt. a) LAAL actuel).

En revanche, la disposition actuelle en vigueur qui prévoit cette même possibilité pour les associations régulièrement constituées de propriétaires peut être supprimée. En réalité, le propriétaire-vendeur est toujours en mesure d'agir, et ce, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (avocat, notaire, agent d'affaire breveté, gérant d'immeubles, etc.).

6 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

TITRE I - PRINCIPES GENERAUX

Ce titre traite des principes généraux d'application de la loi.

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 et préserver une offre suffisante de tels logements sur le marché locatif vaudois. Il importe que cette offre ne soit pas diminuée, soit par des travaux "somptuaires" ayant pour but de modifier l'offre locative en changeant les standards constructifs d'immeubles existants, soit par une vente abusive faisant passer l'immeuble ou le logement d'un standard "locatif" à "propriété".

Art. 2 - Champ d'application

Cet article définit le champ d'application de la LPPL en fonction du territoire, et du type de logements concernés.

Par souci de clarté, la LPPL s'applique désormais à l'échelle du district, les logements étant catégorisés par nombre de pièces. Cette échelle est statistiquement représentative en terme de logements vacants et elle permet une application précise et ciblée de cette législation.

Il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de vacance des logements, par nombre de pièces, est inférieur à 1,50% dans le district concerné.

Le taux de référence de la pénurie est établi annuellement, en principe au 1er juin de chaque année, par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS).

L'art. 2 aliéna 5 de cette disposition laisse une certaine marge d'autonomie aux communes qui souhaiteraient voir prises en compte leurs particularités, en terme de pénurie quantitative (commune urbaine ou ville-centre, par exemple). Par ailleurs, dans le cadre de ses tâches de gestion du parc locatif de son territoire, la commune conserve la compétence de déterminer quels sont les appartements qui, sous l'angle qualitatif cette fois, appartiennent à une catégorie à pénurie sur leur territoire, en fonction des besoins et des ressources de la population locale (voir commentaire ad article 5 - préavis).

Art. 3 - Exceptions

La LPPL vise à protéger la substance locative "traditionnelle" offerte en location, soit les appartements à louer susceptibles de répondre aux besoins de la plus grande partie de la population de notre canton, selon les caractéristiques de l'appartement et de son coût à la location.

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

Les maisons jusqu'à 3 appartements sont ainsi exclues du champ d'application de la LPPL (art. 3 litt. a LPPL). Ce type de bâtiment ne représente d'ailleurs qu'un pourcentage de 5% environ du parc de bâtiments et de logements du canton (5956 bâtiments d'habitations sur 104'697 bâtiments d'habitation et 17'000 logements environ sur 345'017 logements, selon les chiffres 2003 de l'Office fédéral de la statistique issus du Recensement 2000).

L'art. 3 litt. b) exclut les logements d'un standing constructif supérieur au parc locatif "traditionnel", soit ceux dont le prix au m³ assurance incendie est supérieur à CHF 750.-/m³ (valeur à neuf, à l'indice 113, 100 = 1990), d'une part, et ceux classés en note 1 ou 2 à l'inventaire des monuments et des sites, d'autre part. Ces éléments sont très faciles d'accès pour les parties concernées. Par ailleurs, ces informations sont stables et établies par des entités extérieures indépendantes, qui ne sont pas liées à la procédure d'obtention de l'autorisation en tant que telle, à savoir l'Etablissement cantonal d'assurance incendie et le service cantonal chargé de la protection des monuments et des sites, d'autre part.

Dans la mesure où il s'agit de protéger le parc locatif existant, les logements occupés personnellement en dernier lieu par le propriétaire ou par un proche parent, allié ou partenaire enregistré n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

Enfin, les logements de 6 pièces et plus n'entrent pas dans le champ d'application de la LPPL.

Il convient d'exclure également du champ d'application de la loi certains types d'aliénation.

Les transferts de propriété dans une procédure d'exécution forcée (vente aux enchères ou de vente de gré à gré sous l'égide de l'Office des poursuites et des faillites, procédure concordataire) ne sont pas soumis à autorisation. Cette exception découle de la pratique constante des autorités, qui considèrent que ces ventes juridiques ne découlent pas de la libre volonté du propriétaire-failli, vendeur, mais dès règles de procédures 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 vente est fixé par l'OP et ne revêt pas un caractère pouvant être qualifié de spéculatif. Par ailleurs, le plus souvent, ce type d'objet 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.

Le transfert "en bloc" d'un immeuble d'habitation ne doit pas tomber dans le 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 transfert, l'acheteur a 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 se réserver pour son usage propre, de sorte que, dans de tels cas, les logements de l'immeuble ne sont pas principalement soustraits à la substance du parc locatif vaudois. La même exception doit être admise, par analogie, en cas

d'aliénation de la totalité des lots de propriété par étages appartenant à un même propriétaire vendeur à un même tiers acquéreur, un tel transfert devant être assimilé à la vente d'un immeuble dans sa globalité.

Art. 4 - Principe de l'autorisation

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

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

Art. 5 - 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 durablement mis en location, qu'ils soient vacants au moment de la requête ou occupés concrètement par un locataire.

TITRE II - PROCEDURE

Ce titre traite de la procédure d'autorisation.

Art. 6- Demande

Lorsqu'une demande relative à une autorisation est nécessaire, elle doit être introduite auprès de la commune du lieu de situation de l'immeuble. Cette dernière émet son préavis et transmet le dossier au département, dans un délai de vingt jours dès réception du dossier.

Dès réception du préavis, le département dispose du même délai de 20 jours pour statuer. Les délais nécessaires aux mesures d'instructions sont réservés.

Art. 7 - Préavis communal

La commune prend les mesures d'instruction qu'elle estime nécessaire pour émettre son préavis. 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.

Cet article est en relation directe avec l'art. 2 LPPL, qui définit la notion de pénurie sous l'angle quantitatif.

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 du lieu de situation de l'immeuble peut s'exprimer également sur les moyens dont dispose sa population.

Art. 8 - Inspection locale ou expertise technique

Cet article définit quelles sont les mesures d'instruction que peuvent prendre l'autorité communale et/ou le département.

Les autorités peuvent ainsi consulter un représentant des locataires ou du propriétaire et procéder à l'inspection locale et/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, la méthode préconisée à l'article 10 al. 2 RLDTR est 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 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 ces méthodes sont évolutives. Sa désignation exacte doit rester au niveau réglementaire, le principe étant que la méthode soit publique et reconnue par les professionnels de l'immobilier.

TITRE III - TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION 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 doivent être définies.

Art. 9 - Rénovation et transformation

Cet article définit la notion 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 qui a 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 telles que le chauffage, la distribution d'eau chaude, l'ascenseur, les salles de bains et les cuisines. 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 techniques dans les appartements que de répercussion sur les loyers concernés.

Art. 10 - 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.

Les travaux qui n'entraînent pas de transformation et qui, cumulativement, sont inférieurs au 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 ou d'habitation ou de travaux partiels peuvent donc faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation (sans préavis) adressée directement au département. Ce système de procédure simplifiée dont le principe existe depuis 1988 et donne satisfaction.

Lorsque le montant cumulé de travaux effectués par étapes, sur une période de cinq ans, soit la durée maximale de contrôle prévue à l'art. 14 LPPL, est supérieur au pourcentage défini à l'al.1, une demande ordinaire doit être présentée, selon la procédure prévue au Titre II. Le département tient alors compte des étapes cumulées de travaux dans le calcul des loyers admissibles après la seconde étape.

Art. 11 - Changement d'affectation

Cet article définit la notion de changement d'affectation, en complément de celle définie 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, qui restent pléthoriques dans certaines régions du canton, il convient de prévoir un régime spécifique pour ce type d'aménagement ; ainsi, 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.

Art. 12 - Motifs d'autorisation

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

L'art. 12 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée lorsque le ou les logements loués concernés ne correspondent pas, qualitativement, au besoin de la population défini par la commune du lieu de situation dans son préavis 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. 12 litt. b) reprend l'art. 4 al. 1 LDTR actuel ; il convient d'assurer le sain entretien 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 en zone urbaine.

L'art. 12 litt. c) introduit la notion nouvelle d'opportunité comme motif d'autorisation. L'autorisation est ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, pour autant que les avantages attendus en termes d'utilisation et d'habitabilité apparaissent opportuns par rapport à l'investissement consenti. Il convient de tenir compte du développement durable et de l'évolution des techniques en matière d'économies d'énergie, la cautèle mise à cet examen résidant dans le fait que de tels travaux ne doivent pas entraîner des investissements à ce point disproportionnés qu'ils auraient pour conséquence de faire sortir les appartements en cause aux catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

Art. 13 - Charges et conditions

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

Ces conditions sont notamment 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 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 requiert l'inscription de ces restrictions sous la forme d'une mention au registre foncier.

Enfin, le département 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. 14 - 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, est opposable à tout acquéreur.

Il pose aussi le principe selon lequel une restriction inscrite sur un immeuble qui comprend 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. 15 - 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. 16 - Défaut d'entretien

Cette disposition vise à éviter qu'un propriétaire laisse volontairement se dégrader son bien, de manière à faire valoir ultérieurement la dégradation de l'immeuble pour obtenir une autorisation de travaux.

Dans un tel cas, l'autorité de proximité, soit la commune du lieu de situation de l'immeuble, peut lui ordonner 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 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 charges et conditions prévues à l'article 13. Il convient en effet d'éviter que, de par son propre comportement négligent, un propriétaire puisse se soustraire aux mesures de contrôles prévues par la LPPL.

Art. 17 - Recours

Pas de remarque.

TITRE IV - ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS

Art. 18 - Aliénation

Cet article définit ce qu'est une aliénation soumise à autorisation. Il s'agit d'un transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelque 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 sont tous les transferts à titre onéreux portant sur un appartement loué ; il s'agit notamment du transfert de certificats d'actions donnant droit à la jouissance exclusive d'un logement.

Art. 19 - Motifs d'autorisation

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

L'art. 19 al. 1 reprend la systématique de l'art. 12 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné ne correspond pas, qualitativement, au besoin de la population défini par la commune du lieu de situation dans son préavis motivé.

L'art. 19 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) LAAL actuel).

L'art. 19 al. 1 litt. c) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le locataire achète le logement qu'il occupe, mais il prévoit qu'il en va de même lorsque le logement est acquis, non par le locataire, mais par un de ses proches parents ou alliés ou 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. 19 al. 2 introduit un nouveau motif d'autorisation. L'autorisation peut être accordée lorsque des circonstances le commandent, notamment lorsqu'elle permet l'accession à la propriété de son propre logement dans de bonnes conditions. Ce motif sera en principe assorti de restrictions.

Art. 20 - Charges et conditions

De manière générale, la première condition qui peut assortir la délivrance d'une autorisation au sens de l'article 19 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 plus particulièrement partie des catégories 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. 19 al. 2 (motifs exceptionnels d'octroi), les conditions peuvent être une mesure de contrôle du prix de vente lors de l'achat du logement concerné, d'un contrôle du prix en cas de revente de l'objet après l'achat ou d'une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement ; ces conditions sont limitées à une durée maximale de cinq ans dès le transfert.

En cas de mise en location du logement durant la période de contrôle de 5 ans, le loyer sera contrôlé par le DEC.

Art. 21 - Refus

Cet article est le pendant de l'art. 15 en matière de travaux ; il 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. 12 ne soit rempli.

Art. 22 - Recours

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

Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux associations régulièrement constituées de locataires d'importance cantonale dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. En l'espèce, seule l'Asloca-Vaud répond à cette définition.

Art. 23 - Inscription au Registre foncier

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

TITRE V - SANCTIONS ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 24 - Sanctions administratives

En matière de travaux, les sanctions qui peuvent être prises par le département 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 donné de les faire exécuter aux frais du propriétaire.

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 à l'octroi de l'autorisation.

Art. 25 - Sanctions pénales

La sanction pénale est l'amende pouvant aller jusqu'à CHF 40'000.-. La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (dénonciation préfectorale).

Art. 26 - Dispositions finales et 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 première dispense d'autorisation est déterminante pour calculer le délai de 5 ans prévu à l'art. 10, al. 3.

Art. 27 - Abrogation

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

Art. 28 - Entrée en vigueur

Cet article laisse le Conseil d'Etat fixer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

7 CONSEQUENCES

7.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

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

L'art. 39 de la loi sur l'énergie devra être modifié

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

Néant.

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

Néant.

7.4 Personnel

A court terme, la mise en place de ce dispositif nouveau n'aura pas d'effet sur le personnel.

A moyen terme (2008), le fait que certains type d'immeuble, respectivement certains logements, ne soient plus soumis à une autorisation devrait entraîner une baisse des dossiers de l'ordre de 10% équivalent à 0,25 ETP. Les premiers chiffres consolidés en la matière ne seront toutefois connus que sur la base du compte-rendu de gestion 2008.

7.5 Communes

Cette loi maintient le principe du préavis communal, et de la collaboration entre le canton et les communes. Les communes devront toutefois se prononcer dans un délai de vingt jours.

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 maintenue dans la liste des régions comprenant des appartements à pénurie. 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.

7.6 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 dégagés dans le Plan directeur cantonal.

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

Néant.

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

Le volet "aliénation" de la LPPL tient compte du nouvel article 67 al. 3 Cst, qui vise à encourager l'accès à la propriété de son propre logement.

7.9 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.

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

Néant.

7.11 Simplifications administratives

La meilleure définition de la notion de pénurie ainsi que la meilleure définition des objets immobiliers soumis ou non à un régime d'autorisation entraîne des simplifications administratives pour l'ensemble des intervenants.

7.12 Autres

Néant.

8 CONCLUSION

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

- de rejeter le projet de loi abrogeant 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 et la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués
- d'adopter les projets de lois (contre-projet)
 - sur la préservation du parc locatif (LPPL)
 - modifiant la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie.

PROJET DE LOI

abrogeant la loi du 4 mars 1985 sur la démolition et la transformation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation et la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

du 20 février 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ La loi du 4 mars 1985 sur la démolition et la transformation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation et la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués sont abrogées.

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.

Donné, etc. .

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 février 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE LOI

sur la préservation du parc locatif

du 20 février 2008

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

décrète

TITRE I PRINCIPES GENERAUX

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de lutter contre la pénurie de logements en préservant le parc existant de logements loués répondant aux besoins de la population.

Art. 2 Champ d'application

¹ La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logement, pour les seules catégories de logements touchés par la pénurie.

² Les logements loués touchés par la pénurie au sens de l'aliéna 1 sont ceux dont le taux de vacance, par district et par nombre de pièces, est inférieur ou égal à 1,50%.

³ Ce taux est défini en fonction de l'analyse du taux des logements vacants établie annuellement par le département en charge de la statistique.

⁴ Le Conseil d'Etat arrête, annuellement, par district, les catégories de logements touchés par la pénurie. Il en publie la liste dans la Feuille des avis officiels.

⁵ Sur proposition motivée de la Municipalité, la commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district, pour une ou plusieurs catégories de logements, peut demander au Conseil d'Etat à être exclue de la liste prévue à l'alinéa 1 ou à y figurer.

Art. 3 Logements loués 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 trois logements.
- b) les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.-/m³ (à l'indice 113, 100 = 1990) ou qui sont portés à l'Inventaire des monuments historiques en Note 1 ou 2.
- c) les logements occupés personnellement en dernier lieu par le propriétaire ou par un proche parent, allié ou partenaire enregistré ;
- d) les logements de six pièces et plus.
- e) l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée.

f) l'aliénation "en bloc" d'un immeuble d'habitation ou l'aliénation de la totalité des lots de propriété par étages d'un immeuble d'habitation propriété d'un même vendeur à un même acheteur, lorsque l'acheteur acquiert l'immeuble à titre principal d'investissement.

Art. 4 Principe de l'autorisation

¹ Les travaux de démolition, de transformation et de rénovation d'importance portant sur des logements loués sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département). Il en va de même de l'affectation à d'autres fins que l'habitation de logements loués.

² L'aliénation de logements loués est soumise à autorisation.

Art. 5 Logements loués - Définition

¹ Sont des logements loués au sens de la présente loi les locaux d'habitation jusqu'alors offerts à la location, qu'ils soient vacants ou occupés par un locataire.

TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION

Art. 6 Demande

¹ La demande d'autorisation de démolir, rénover, transformer, changer l'affectation ou aliéner un logement loué est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

² Sous réserve de mesures d'instruction, la commune transmet la demande, dans les 20 jours avec son préavis motivé :

- au département en charge des autorisations de construire, conformément à la procédure de transmission des dossiers définie en matière de permis de construire, lorsque l'opération est subordonnée à l'octroi d'un tel permis ;

- au département en charge du logement dans les autres cas.

³ Sous réserve de mesures d'instruction, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

Art. 7 Préavis communal

¹ D'entente avec le département, la commune peut requérir toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art. 8.

² Elle donne toute précision utile et indique, dans tous les cas, si le ou les logements loués concernés correspondent, qualitativement, à un besoin de la population sur le territoire communal.

³ Les critères déterminants pour définir le besoin de la population sur le territoire communal sont notamment le loyer accessible, la surface, le nombre de pièces, le standard constructif et, de manière générale, les caractéristiques de l'immeuble ou du logement concerné.

Art. 8 Inspection locale ou expertise technique

¹ Dans le cadre des mesures d'instruction visées à l'art. 6, le département peut consulter le propriétaire ou le locataire, ou leur représentant. Il peut procéder à une inspection locale et/ou à une expertise technique du bâtiment, en collaboration avec la commune, si elle le souhaite.

² Lorsqu'une expertise technique a lieu, elle est effectuée en suivant une méthode d'analyse dont les principes sont reconnus et publiés par le département.

TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION DE LOGEMENTS LOUES

Art. 9 Rénovation et transformation

¹ La rénovation au sens de la présente loi est la remise en état de tout ou partie d'un immeuble locatif ou d'un appartement loué qui en améliore le confort existant. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

² La transformation au sens de la présente loi est 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 telles que le chauffage, la distribution d'eau chaude, l'ascenseur, les salles de bains et les cuisines.

Art. 10 Dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

¹ Les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et qui sont inférieurs au 30% de la valeur ECA de l'immeuble ou, par ratio, de la partie "logement" concernée par les travaux, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation adressée au département. Si le bâtiment n'est pas taxé en valeur à neuf, la valeur de référence est déterminée par le volume du bâtiment retenu par l'ECA, multipliée par un prix au m³ de CHF 565.-, correspondant à 113 points à l'indice ECA (100 = janvier 1990).

² Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa précédent, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers peuvent faire l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 13.

³ Lorsque le montant cumulé de travaux effectués par étapes, sur une période de cinq ans, est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une demande au sens de l'art. 6 doit être présentée.

Art. 11 Changement d'affectation

¹ Le changement d'affectation est une modification, même en l'absence de travaux, qui a pour effet de remplacer un ou des logements loués par des locaux destinés à un usage commercial, administratif, artisanal, industriel ou hôtelier.

² N'est pas soumis à autorisation le changement d'affectation de locaux initialement à usage commercial, administratif, artisanal, industriel ou hôtelier qui sont temporairement affectés à l'habitation et qui retrouvent leur destination originale dans un délai de cinq ans dès leur affectation en habitation.

Art. 12 Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée :

- a) lorsque le ou les logements loués concernés ne correspondent pas, qualitativement, au besoin de la population défini par la commune du lieu de situation dans son préavis ;
- b) lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables 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 ;
- c) lorsque des circonstances techniques le commandent, pour autant que les avantages attendus en termes d'utilisation et d'habitabilité apparaissent opportuns par rapport à l'investissement consenti, en particulier selon des critères reconnus en matière de développement durable ou favorisant les économies d'énergie.

Art. 13 Charges et conditions

¹ Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur les loyers.

² Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de 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.

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 qui ont justifié l'autorisation n'existent plus.

Art. 14 Validité de l'autorisation - Mentions au Registre foncier

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

² Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 13, celles-ci font l'objet d'une mention au Registre foncier ; elles sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

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

Art. 15 Refus

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 12 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 16 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 du lieu de situation de l'immeuble peut lui ordonner de faire exécuter les travaux d'entretien indispensables.

² 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.

Art. 17 Recours

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

TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS

Art. 18 Aliénation

¹ Est une aliénation au sens de la présente loi tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, portant sur un logement loué.

Art. 19 Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné :

- a) ne correspond pas, qualitativement, au besoin de la population défini par la commune du lieu de situation dans son préavis ;
- b) est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue dès la

construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989.

c) est acquis par son locataire actuel ou l'un de ses proches parents ou alliés ou partenaire enregistré, sans que celui-ci ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

² L'autorisation peut être accordée lorsque d'autres circonstances commandent l'aliénation, notamment lorsqu'elle permet l'accession à la propriété de son propre logement dans de bonnes conditions. Le Conseil d'Etat fixe les critères déterminants et les conditions par voie réglementaire.

³ Dans le cas visé à l'aliéna 2, la commune du lieu de situation de l'immeuble veille à ce que l'offre locative demeure suffisante, dans la durée, sur son territoire et en informe le département dans son préavis.

Art. 20 Charges et conditions

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

² Dans les cas visés à l'art. 19 al. 2, elle peut être assortie d'une mesure de contrôle du prix de vente ou de revente ou d'une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement ; ces conditions sont limitées à une durée maximale de cinq ans dès le transfert. En cas de mise en location de ce logement durant cette période, le loyer est contrôlé par le département.

Art. 21 Refus

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 19 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 22 Recours

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

² Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux associations régulièrement constituées de locataires d'importance cantonale dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné.

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la juridiction et la procédure administratives.

Art. 23 Inscription au Registre foncier

¹ Avant de procéder à l'inscription définitive du transfert, 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 d'aliénation nécessaire a été obtenue.

² En cas de doute, il consulte le département à cet effet.

TITRE V SANCTIONS ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 24 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 exécuter les travaux aux frais du propriétaire.

² L'autorisation d'aliéner un appartement est révoquée d'office, lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être lorsqu'il ne respecte pas l'une ou l'autre condition fixée à l'octroi de l'autorisation.

Art. 25 Sanctions pénales

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

- a) contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b) par des indications fausses ou incomplètes, obtient pour lui-même ou pour autrui l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c) refuse de donner les renseignements requis par les autorités ;
- d) s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible de toute autre manière ;
- e) 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.

⁴ Lorsqu'une infraction a été commise par une personne morale, une société de personnes dépourvue de la personnalité juridique ou une maison à raison individuelle, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom.

Art. 26 Dispositions finales et 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.

² La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 10 al. 2.

Art. 27 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. 28 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.

Donné, etc. .

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 février 2008.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur l'énergie

du 20 février 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

¹
...

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.

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.

Texte actuel

Projet

Donné, etc. .

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 février 2008.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean