

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Ginette Duvoisin et consorts - Pourquoi le service cantonal du logement (unité logement) continue-t-il à autoriser la vente d'appartements loués, alors qu'une grave pénurie sévit dans tout le canton ?

Rappel

Le manque avéré de logements est un fait que personne n'ignore. La loi sur l'aliénation d'appartements loués (LAAL) entrée en vigueur le 9 mars 1990 a pour but de lutter contre la pénurie de logements, en conservant sur le marché locatif certains types d'appartements répondant à un besoin de la population (article 1 LAAL). L'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement jusqu'alors loué est soumise à autorisation (article 2, al. 1 LAAL).

Le taux d'appartements vacants est dans le canton de 0,5%, signe d'une pénurie qui n'épargne aucun district. Lorsqu'un propriétaire demande une autorisation de vente d'appartements loués, il s'adresse à l'unité du logement qui requiert de la commune où sont construits ces appartements, un préavis sur la pénurie de logements situés sur son territoire. Aussi étonnant que cela puisse paraître, certaines municipalités indiquent qu'il n'y a pas de manque de logements dans leur commune, en motivant leur appréciation par le fait que des nouvelles constructions sont en cours.

S'il s'agit d'appartements loués à des prix raisonnables, occupés depuis longtemps par le locataire, il est évident que ce dernier ne retrouvera pas à se loger aux mêmes conditions dans un immeuble neuf. L'unité logement autorise la vente des appartements après avoir obtenu un préavis positif de la municipalité, il est précisé dans les considérants " le locataire en place, conservera son logement ; le bail en cours étant repris aux conditions du bail par l'acheteur " il est mentionné également " les dispositions du droit fédéral du bail à loyer en matière de protection contre les abus ou les congés, suffisent en l'espèce à préserver les intérêts du locataire ". Le locataire est trompé. Alors qu'il peut croire que rien ne va changer, dans presque tous les cas, il va recevoir du nouveau propriétaire une notification de résiliation de bail pour la prochaine échéance, le nouveau propriétaire souhaitant occuper le bien qu'il a acquis dans le cadre d'une PPE. Le locataire pourra tout au plus obtenir une prolongation de quelques mois mais devra de toute manière quitter son appartement sans pouvoir retrouver, dans la majorité des cas, un logement d'une surface comparable à un prix correspondant à ses moyens.

Je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- La règle de requérir un préavis de la commune, lors de la vente d'appartements loués, ne devrait pas être abandonnée du moment que la pénurie de logements sévit sur tout le territoire du canton ?*
- Qu'entend faire le Conseil d'Etat pour mettre totalement fin à la pratique des congés d'appartements loués lorsqu'il y a pénurie de logements ?*

- *Quelles informations complémentaires le Conseil d'Etat entend-il donner aux communes concernant les règles en matière de pénurie de logements sur leur territoire ?*

- *Depuis que la pénurie de logements a été décrétée dans le canton, combien d'autorisations de ventes d'appartements loués ont été accordées par l'unité logement ?*

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses (ne souhaite pas développer)

Villars-Burquin, le 12 juin 2012

Ginette Duvoisin

Réponse

Préambule

Entrée en vigueur le 9 mars 1990, la LAAL ne vise pas directement à lutter contre la pratique des "congrés-ventes" en protégeant un locataire individuel. Elle a pour but de renforcer les mesures prises par le Canton de Vaud pour lutter contre la pénurie de logements en sauvegardant certains objets, à savoir les appartements correspondant aux besoins des locataires. Ces mesures viennent en complément de celles prévues dans le cadre 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), qui poursuit le même objectif d'intérêt général, soit la préservation du parc locatif vaudois répondant aux besoins de la population.

Pour atteindre ce but de préservation du parc locatif, l'art. 2 LAAL soumet à une autorisation administrative toute "aliénation à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, d'un appartement à usage d'habitation jusqu'alors loué".

L'art. 4 al. 1 LAAL prévoit trois motifs impératifs d'octroi d'autorisation. Il s'agit des cas dans lesquels, l'autorisation de vente doit être délivrée obligatoirement. Ainsi, l'autorisation est accordée lorsque l'appartement n'entre pas dans une catégorie où sévit la pénurie (litt. a), est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue dès sa construction ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 (litt. b) ou est acquis par son locataire sans que celui-ci ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir (litt. c). L'art. 4 al. 2 LAAL prévoit que l'autorisation est accordée lorsque "d'autres circonstances commandent l'autorisation". Dans cette dernière hypothèse, on parle alors de motifs "exceptionnels" par opposition aux cas impératifs susmentionnés.

A défaut, si aucune des conditions impératives ou exceptionnelles d'octroi de l'autorisation n'est remplie, l'autorisation est refusée (art. 5 LAAL).

Selon l'art. 6 LAAL, il appartient à la commune du lieu de situation de l'immeuble de préciser dans son préavis dûment motivé si le logement entre dans une catégorie à pénurie sur son territoire. Selon l'art. 4 LDTR, applicable par analogie dans le cadre de la LAAL selon le Tribunal fédéral (voir notamment ATF du 18.07.2011, 1C_504/2010), seuls les logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, leurs caractéristiques aux besoins de la population, peuvent entrer dans une catégorie à pénurie.

Selon une jurisprudence constante applicable tant à la LDTR qu'à la LAAL, la pénurie s'apprécie tant sous l'angle quantitatif que qualitatif.

Quantitativement, il est admis qu'il y a une pénurie lorsque le taux de logements vacants de la catégorie d'appartements concernés dans la commune ou le district est inférieur à 1,5%. A la différence de la LDTR qui traite de la notion de pénurie au niveau de la commune (art. 1 al. 1 LDTR), la LAAL ne mentionne pas de territoire de référence en la matière et ne définit en particulier aucun taux cantonal de pénurie. L'art. 6 LAAL précité donne essentiellement cette compétence de définir s'il y a pénurie ou non à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

Sous l'angle qualitatif, il doit être admis que certains logements résidentiels, luxueux ou aux caractéristiques atypiques par rapport à des objets "standard" du marché n'entrent pas non plus dans une catégorie dite "à pénurie"..

Dans ce contexte spécifique, il est vrai, qu'à de rares reprises, certaines communes ont récemment exposé qu'elles ne connaissent pas de situation de pénurie, car de nombreux logements ont été construits sur leur territoire ou sont en voie d'être achevés. En termes d'offre locative, une telle argumentation est compatible avec les objectifs de la LAAL, qui sont de veiller à une offre suffisante d'appartements ou d'objets répondants aux besoins de la population. La question du sort du bail du locataire concerné est réglée par les dispositions fédérales du Code des Obligations relative au droit du bail. Selon le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, la législation cantonale ne peut pas intervenir directement dans les relations bailleur – locataire qui relèvent de la compétence exclusive de la Confédération. Par contre, il est possible pour le canton de protéger le parc locatif pour lui-même.

Ainsi, la question de la reprise du bail par l'acheteur ne dépend pas de la LAAL, mais bien plutôt des dispositions du droit fédéral du bail à loyer (art. 253b et suivants du Code des obligations - CO). De manière simplifiée, on peut dire que le canton peut obliger le maintien en location d'un objet ou appartement, mais ne peut pas contraindre à maintenir un locataire particulier dans un logement. Cette dernière question est traitée par le droit du bail et les Commissions de conciliations.

Il est vrai que certaines décisions de l'Unité logement mentionnent "qu'en l'état, le bail est repris par l'acquéreur". Pour la plupart, ces mêmes décisions mentionnent aussi *in extenso* que, pour le surplus, les dispositions du droit du bail en matière de protection contre les abus ou les congés suffisent à préserver les intérêts du locataire en cas de résiliation ou de modification du bail après le transfert.

Loin de "tromper le locataire", cette référence explicite dans la décision administrative fondée sur la LAAL aux dispositions du droit du bail attire justement l'attention de celui-ci sur le fait que, sitôt le transfert de propriété réalisé, c'est par le droit du bail que le locataire pourra préserver ses droits.

Il ressort de ce bref résumé que les dispositions du droit public et du droit privé se complètent l'une et l'autre, chacune dans sa sphère respective d'intervention.

Le Conseil d'Etat apporte les réponses suivantes aux questions posées.

1. La règle de requérir un préavis de la commune, lors de la vente d'appartements loués, ne devrait pas être abandonnée du moment que la pénurie de logements sévit sur tout le territoire du canton ?

Réponse:

Les chiffres statistiques (valeur au 1er juin 2012) démontrent que, même si la pénurie est aiguë dans le canton, la situation varie selon les régions. Le taux de vacance est ainsi très bas dans nombre de districts, tandis que celui d'Aigle et la région du Pays-d'Enhaut connaissent un taux de vacance supérieur de respectivement 1,8% et 1%. La situation n'est donc pas homogène sur le territoire cantonal et le canton n'entend pas remettre en cause l'appréciation de la commune sur ses besoins locaux en terme de logement.

2. Qu'entend faire le Conseil d'Etat pour mettre totalement fin à la pratique des congés d'appartements loués lorsqu'il y a pénurie de logements ?

Réponse:

Le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune base légale de droit public cantonal pour empêcher un propriétaire de résilier le bail de son locataire, même en période de pénurie et ne peut vraisemblablement pas en adopter. En effet, les relations individuelles entre un locataire et son bailleur sont régies exclusivement par le droit privé fédéral relatif au bail à loyer. La jurisprudence à propos du droit public cantonal admet que, dans ces décisions, l'Unité logement puisse exiger que le logement vendu reste en location durant au moins cinq ans et que, durant cette période, son loyer fasse l'objet

d'un contrôle administratif, ou qu'en cas de résiliation de bail, une solution de remplacement soit proposée au locataire en place. Par contre, l'autorité administrative n'a pas compétence pour interdire la résiliation du bail d'un locataire particulier en tant que telle.

En cas de résiliation de bail, il appartient aux locataires de saisir les autorités civiles compétentes (Commission de conciliation, puis Tribunal des baux). Le locataire peut ainsi demander l'annulation du congé en cas de résiliation contraire à la bonne foi ou de résiliation ayant pour but d'amener le locataire à acheter son logement et/ou une prolongation de bail pouvant aller jusqu'à quatre ans.

Comme mentionné, le Conseil d'Etat ne peut donc pas empêcher une résiliation de bail d'un appartement loué mais il entend continuer à informer les locataires dans les décisions de l'Unité logement sur les moyens de contestation que leur offre la voie civile, en adaptant si nécessaire la rédaction des décisions en cas de risque de confusion pour le destinataire.

Il faut également souligner que selon le droit civil fédéral, toute résiliation de bail ne peut être notifiée qu'au moyen d'une formule officielle obligatoire qui renseigne précisément les locataires sur les possibilités dont ils disposent pour contester le congé qui leur est adressé. Si le bailleur n'utilise pas cette formule officielle, la résiliation n'a aucune valeur juridique.

3. Quelles informations complémentaires le Conseil d'Etat entend-il donner aux communes concernant les règles en matière de pénurie de logements sur leur territoire ?

Réponse:

Dans les cas où cela s'avère nécessaire, le Conseil d'Etat entend rappeler aux communes quels sont les critères jurisprudentiels permettant de définir si un logement entre ou non dans une catégorie "à pénurie". Au quotidien, en cas de doute sur cette question, l'Unité logement interpelle déjà les municipalités pour qu'elles étayent ou complètent leurs éventuelles prises de positions lorsque ces dernières ne sont pas suffisamment motivées en la matière.

4. Depuis que la pénurie de logements a été décrétée dans le canton, combien d'autorisations de ventes d'appartements loués ont été accordées par l'unité logement ?

Réponse:

Au plan cantonal, le taux de logements vacants est inférieur à 1,5% depuis l'an 2000, soit depuis plus de dix ans. Sur la période 2001-2011, l'Unité logement a délivré 9'024 autorisations - dont 863 (9,56%) ont été assorties de conditions (obligation de maintenir le logement en location, contrôle du loyer, contrôle du prix de vente, relogement du locataire) - selon la répartition suivante :

- 3'305 autorisations ont été délivrées au motif que le logement n'entre pas dans une catégorie à pénurie
- 6'960, car l'appartement est en PPE avant le 7 octobre 1989 ou dès construction
- 954 car le logement est acquis par son locataire
- 1'044 pour des motifs exceptionnels (par ex. raisons d'âge ou de santé, divorce, départ à l'étranger, risque de faillite, partage successoral ou matrimonial, etc).

(note : différents motifs peuvent parfois se cumuler dans une même décision, raison pour laquelle la somme des différentes catégories de motifs dépasse le total des décisions rendues) (source : comptes-rendus annuels de l'Unité logement).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 septembre 2012.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean