

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09_POS_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09_POS_157)

1. PREAMBULE

Le rapport de minorité de la commission est rédigé par le député Jean-Michel Dolivo, représentant le groupe La Gauche (POP-solidaritéS) dans la commission en charge d'examiner l'EMPL sur la préservation du parc locatif (LPPL) et la modification de la loi sur l'énergie. La minorité a déposé de nombreux amendements lors des discussions en commission. D'autres commissaires ont soutenu ces amendements ou/et en ont proposé d'autres. Le rapport de majorité de la commission reprend article par article les dits amendements, si bien que le rapport de minorité peut renvoyer très largement sur ce point au dit rapport. Si le plenum devait voter l'entrée en matière sur les deux projets de loi (LPPL et modification de la loi sur l'énergie), la plupart de ces amendements seront proposés au vote du plenum, vu les enjeux particulièrement importants soulevés en rapport avec la question du logement, en particulier de la pénurie de logements à loyers abordables dans le canton de Vaud et sur tout l'arc lémanique.

La minorité entend, dans son rapport, relever les enjeux qui se cachent derrière cette modification législative. Et, comme souvent, le diable se cachant dans les détails, nombre d'amendements présentés en commission, derrière leur aspect «technique», ont parfois une portée toute à fait essentielle dans la réalité, en matière de préservation du patrimoine bâti dans la catégorie de logements d'une catégorie où sévit la pénurie.

2. POSITION DU/DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Pour rappel, le logement est un bien de première nécessité. Or, le libre jeu du marché ne permet pas de répondre aux besoins de logements pour une très grande partie de la population. Le marché du logement produit des logements à des loyers très chers, et les promoteurs immobiliers donnent une préférence claire à la réalisation de logement en copropriété, au détriment d'appartements à louer. La production de logements à loyer abordable est tout à fait insuffisante. Le droit au logement de chacun et chacune n'est nullement garanti. L'intervention des collectivités publiques vise à corriger cette

situation, dans les limites institutionnelles et les rapports de force politiques existants. Elles l'ont faites, sous la pression des milieux de défense des locataires, en adoptant, d'une part, une loi (LAAL) visant à enrayer le phénomène des congés-vente : locataire contraint d'acheter le logement qu'il occupe sous peine de résiliation de bail et, d'autre part, la LDTR. Dans le canton de Vaud, la LDTR est un instrument fondamental pour permettre le maintien d'une proportion de logements à loyer abordable sur le marché du logement. En effet de tels logements se trouvent essentiellement dans des immeubles anciens. C'est cette partie du parc immobilier qui est visé par la LDTR, dans la mesure où elle interdit des rénovations lourdes de ces immeubles, au profit de rénovations douces. La LDTR, en imposant des rénovations douces, donne une chance aux habitants d'un immeuble, d'un quartier de pouvoir demeurer là où ils résident – parfois depuis longtemps – alors même qu'une telle perspective est illusoire en cas de transformations lourdes. En effet, plus les travaux autorisés seront importants, plus les loyers après travaux le seront également, et plus existe le risque que les logements concernés changent de catégorie et deviennent des logements à loyer très élevé, voire spéculatif. En limitant le programme de travaux autorisés, en les restreignant à ce qui est indispensable pour l'entretien du bâtiment, la collectivité publique peut agir, non pas directement sur les loyers, mais indirectement sur ceux-ci. Lorsque l'autorité cantonale délivre une autorisation de transformer ou de rénover, elle agit en amont du droit du bail, tout en s'assurant que la manière dont le propriétaire répercutera le coût des travaux soit conforme au Code des obligations. Le propriétaire pourra de son côté obtenir que les investissements consentis pour les travaux, limités à ceux jugés indispensables, soient correctement rentabilisés. En revanche, dès lors que le propriétaire, par hypothèse, est en droit d'effectuer des travaux disproportionnés, voire somptuaires, l'autorité cantonale n'a plus la possibilité de l'empêcher de répercuter ces investissements sur les loyers des locataires, ce qui implique souvent des hausses si élevées que ceux-ci n'ont pas d'autres choix que de partir.

Comme le rappelle brièvement le rapport de majorité, en novembre 2005, le député radical Armand Rod déposait une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Au printemps 2006, elle était adoptée par le Grand Conseil. En 2008, le gouvernement vaudois, déposait, sous la houlette de feu le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, un Exposé des motifs et projet de loi visant à l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, sous forme d'un contre-projet à la motion Rod. Le gouvernement d'alors estimait qu'il est nécessaire et opportun de revoir la mise en œuvre de la LDTR et de la LAAL, *«dans une perspective de simplification administrative»*. Il présentait un nouveau projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL). Dans le rapport de minorité de la commission en charge de la motion Rod et du projet LPPL, la députée et ancienne syndique de Renens, Anne-Marie Depoisier indiquait que *«proposer aujourd'hui d'abroger la LDTR et la LAAL, c'est vraiment faire fi d'une situation actuelle de pénurie de logements comme celle qui fut à l'origine de la LDTR»*. La minorité de la commission en charge d'étudier ce projet de loi avait déposé une série d'amendements qui avaient été tous refusés en commission. Comme l'écrivait fort à propos Anne-Marie Depoisier, les motifs de ces refus étaient évidents: *«il semble qu'il faille absolument faciliter les investisseurs aux dépens des futurs habitants»* ! En janvier 2009, la motion Rod a été refusée par le parlement, et le contre-projet du gouvernement est devenu en conséquence caduque.

Second projet de LPPL (mouture 2011)

En juin 2011, toujours au nom de prétendues simplifications administratives, le gouvernement vaudois revient à la charge et propose un nouveau projet de LPPL, abrogeant la LDTR et la LAAL.

Dans les déterminations l'ASLOCA-Vaud, en 2011, sur cette nouvelle mouture de LPPL, les milieux de défense des locataires se sont alors opposés à un régime différencié selon les districts, en fonction d'une pénurie normale ou d'une pénurie «prononcée». Le district d'Aigle échapperait à l'application stricte de la loi ainsi que celui de la Riviera-Pays d'En haut, qui comprend pourtant les agglomérations urbaines de Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz.

Par rapport aux logements ou opérations exclus du champ d'application de la loi, selon les milieux de défense des locataires, seuls les immeubles d'habitation comprenant deux logements devraient pouvoir être exclus du champ d'application. La valeur à neuf ECA permettant cette exclusion devrait être augmentée à 1'000.-/m³. Quant à l'exclusion de l'aliénation «en bloc» à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même

propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés, elle est problématique, ouvrant la porte à toutes les «combines».

La dispense d'autorisation pour des travaux de rénovation dont la valeur est inférieure à 20% de la valeur à neuf ECA, portée à 30% dans la LPPL, est considérée comme fort contestable par les milieux de défense des locataires.

Comme le relevait l'ASLOCA, cette disposition «*consacre non seulement la pratique du « saucissonnage » des travaux, pratique que nous n'avons jamais cautionnée et que nous déplorons, mais elle élève en plus le seuil.*»

Suite au décès du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, puis du changement de législature en 2012, la commission en charge de ce nouveau projet LPPL a différé ces travaux, qui ont repris en 2014.

Second projet LPPL (mouture 2014) + initiative ALSOCA et contre-projet du conseil d'Etat

En juin 2011 l'ASLOCA Vaud dépose son initiative « Stop à la pénurie de logements » qui demande un effort constant et soutenu de la part des communes et du canton en matière de construction de logements. Elle demande aux communes et au canton de consacrer annuellement une contribution identique pour la réalisation de logements à loyer modéré. Dans un premier temps, elle sera fixée à Fr. 20.- par habitant. Cet effort devra permettre de mettre sur le marché environ 300 nouveaux logements supplémentaires à loyer modéré par an, diminuant ainsi en quelques années la pénurie de logement. Ces montants inscrits au budget cantonal seront gérés par la Société vaudoise pour la construction de logements à loyer modéré (SVLM). Les communes pourront investir dans la construction de logements à loyer modéré soit elles-mêmes directement, soit en collaborant avec d'autres, soit en versant les montants prévus par la loi à la SVLM. L'initiative demande que les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré puissent être acquis, en dernier recours, par voie d'expropriation. Les communes ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains constructibles et si le propriétaire de terrains ne construit pas lui-même dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont dans une zone constructible. A la suite du dépôt de l'initiative, le Conseil d'Etat propose en mars 2014 un paquet, soit un contre-projet à l'initiative ASLOCA (droit de préemption et d'emption conventionnel en faveur des communes, logements à loyer abordable intégrés aux logements d'utilité publique (LUP), possibilité d'introduire des quotas de LUP) ainsi qu'un second projet LPPL (la mouture 2011 avec quelques modifications). Dans un communiqué du 1^{er} septembre 2014 l'ASLOCA-Vaud « *prend acte que le Conseil d'Etat oppose à son initiative « Stop à la pénurie de logements » un contre-projet-direct. Les mesures proposées dans le contre-projet direct visent à inciter et encourager les communes et les privés à construire davantage de logements à prix abordables. L'ASLOCA-Vaud considère que ces mesures sont un pas dans la bonne direction mais qu'elles sont clairement insuffisantes pour lutter efficacement contre la pénurie aigüe de logements du canton. L'ASLOCA déplore de plus que le Conseil d'Etat édulcore les lois destinées à protéger le parc locatif existant en proposant un projet de loi sur la protection du parc locatif alors que celui-ci devrait être mieux préservé compte tenu des pressions exercées à son encontre. L'ASLOCA-Vaud ne peut ainsi souscrire à un projet visant à démanteler ni à vider de sa substance les lois destinées à le protéger. L'ASLOCA-Vaud estime que les modifications des règles sur la constructibilité, sur la lutte contre la thésaurisation des terrains et la promotion de logements à loyers abordables sont pertinentes mais inabouties et peu efficaces. Elles reposent ainsi toujours sur la bonne volonté des acteurs, sont de portée limitée et ne sont pas contraignantes. Il faut rappeler que le taux de logements vacants d'équilibre, soit 1,5%, n'a été atteint depuis 1979 que pendant 6 ans, à savoir de 1993 à 1999 et que le canton de Vaud connaît de fait une situation de pénurie récurrente. L'ASLOCA-Vaud considère ainsi que seul un effort constant et obligatoire de la part des pouvoirs publics, dotés par ailleurs des moyens nécessaires pour lutter contre la thésaurisation des terrains, est à même de lutter efficacement contre la crise du logement ».*

Pour l'essentiel, le projet LPPL 2014 ne diffère pas de celui présenté en 2011: régime différencié par districts avec distinction entre la pénurie et la pénurie «prononcée»; même exclusion du champ d'application de la loi, et donc du régime d'autorisation, de logements ou d'opérations exclus du champ d'application; dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance. Ont été

introduit en plus des dispositions prévoyant une procédure simplifiée pour des travaux de rénovation d'appartements isolés dans un immeuble, ce qui signifie l'absence de mise à l'enquête et la suppression du droit de recours pour des associations. La protection liée au droit du bail est également contournée, dès lors que les appartements concernés par ce genre de travaux sont généralement vides. La possibilité d'un contrôle des loyers sur 10 ans est maintenue, mais seulement en cas de pénurie prononcée ; ce contrôle n'est pas obligatoire et il n'est pas précisé qu'il doit s'effectuer sur tous les baux de locataires qui se succèdent durant cette période. Quant à un droit d'information des locataires en cas de travaux, il n'est nullement garanti puisque, selon la teneur de la disposition du projet de loi, le mandataire ou le maître d'ouvrage informe «selon le mode qu'il juge opportun»...

3. CONCLUSION

La minorité recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur les deux projets présentés par le Conseil d'Etat, à savoir celui sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et celui modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie.

Lausanne, le 15 juin 2015.

*Le rapporteur de minorité:
(Signé) Jean-Michel Dolivo*