

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

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Violation de l'obligation d'informer les locataires en cas de travaux dans leur immeuble, quelles conséquences ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le lundi 8 octobre 2018 de 14h00 à 15h15.

Elle était composée de Mesdames les Députées Jessica Jaccoud, Delphine Probst et Monique Ryf, ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Bezençon, Président de la commission et rapporteur de majorité, Guy Gaudard, Jean-Marc Genton, Pierre Volet, Sylvain Freymond (en remplacement de Philippe Krieg), Maurice Treboux, Yves Ferrari et Jean-Michel Dolivo.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), ainsi que Madame Corinne Martin, Cheffe du Service des communes et du logement, et de MM. Florian Failloubaz, Chef de la Division logement et Eric Bron, Juriste à la Division logement.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire, avocat partiellement à la retraite de l'ASLOCA, a déposé cette motion avec Mmes les Députées Jessica Jaccoud et Anne Baehler Bech (Secrétaire générale de l'ASLOCA).

L'art. 6 de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) instaure un droit à l'information et à la consultation des locataires. Ce droit est essentiel ; il peut profiter aussi bien aux locataires qu'aux bailleurs, propriétaires ou promoteurs qui prévoient des travaux de rénovations importants dans leurs immeubles. Cela permet aux locataires de donner leur avis sur les projets et, éventuellement faire des propositions quant à la planification des travaux. Il s'agit, par une consultation ou information préalable, d'éviter une procédure qui peut aller jusqu'au Tribunal Fédéral et bloquer les travaux sur plusieurs années, ce qui n'est pas dans l'intérêt du bailleur, du propriétaire ou du promoteur.

Le règlement mis en consultation adopte certaines propositions quant à la modalité de mise en œuvre de l'information des locataires.

L'art. 6 LPPPL avait fait l'objet d'un débat nourri au Grand Conseil qui n'a pas réussi à trouver une formulation satisfaisante sur l'éventuelle sanction à prononcer en cas de violation de cette obligation. C'est à tort qu'il a laissé cet aspect au règlement. Il est vrai aussi qu'il était difficile de préciser dans le règlement la procédure à mettre en œuvre.

Le motionnaire souligne que le texte proposé n'est pas immuable et que le Conseil d'Etat pourrait revenir avec un autre texte qu'il jugerait plus adéquat. La motion propose qu'en cas de violation de l'obligation d'information ou de consultation, le Département n'entre pas en matière sur la demande d'autorisation et ce serait la sanction.

Les cas de propriétaires / bailleurs / promoteurs qui n'ont pas respecté cette obligation ne sont pas encore nombreux, mais on est au début d'un éventuel changement.

A noter que cette question du devoir d'information a fait l'objet d'un article paru dans une édition du journal de l'ASLOCA. Les locataires commencent à être informés sur cette obligation et les conséquences de sa violation sont soulevées par cette motion.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat rappelle que la LPPPL et son règlement sont entrés en vigueur au 1er janvier 2018. Nous n'avons donc pas une année de recul.

L'art. 6 LPPPL introduit une obligation d'information préalable des locataires :

³ Le maître de l'ouvrage ou son mandataire a l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux de démolition, transformation ou rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe de la répercussion probable sur leurs loyers. Il leur impartit un délai de trente jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions.

L'art. 2 du règlement d'application (RLPPPL) prévoit aussi à son art. 10, al. 2 que :

² Le département et la commune peuvent demander au propriétaire qu'il leur communique les démarches entreprises auprès des locataires, notamment une copie des informations ou du courrier type adressés à ces derniers. Lorsque cela s'avère indispensable à l'analyse d'un dossier, notamment sous l'angle de l'appréciation technique des travaux, le département peut requérir du propriétaire qu'il lui communique les réponses reçues des locataires.

Il est rappelé aux député-e-s que lors de la consultation sur le règlement, la Commission cantonale consultative du logement (CCCL) n'a pas souhaité dans sa majorité un renvoi systématique des documents relatifs à l'information des locataires. Cette prise de position de la majorité de la CCCL était motivée par un souci de simplification administrative, tant pour les parties à la procédure LPPPL que pour les autorités. Le Conseil d'Etat a partagé ce point de vue. Il n'a pas voulu introduire dans le règlement un envoi systématique de l'avis des locataires aux autorités ; il a privilégié la faculté faite aux autorités de requérir ces informations au cas par cas, notamment lorsque l'avis des locataires joue un rôle important sur la nécessité ou pas de certains travaux techniques. A ce jour, après 8 mois d'entrée en vigueur de la loi, la question de l'information ou du défaut d'information n'a pas suscité de problème porté à la connaissance de la Division logement. A l'exception d'un seul cas, qui porte en réalité essentiellement sur la surélévation d'un immeuble qui inclut quelques travaux d'entretiens. La plupart des travaux n'étant pas soumis à la LPPPL, le solde des travaux peuvent être dispensés en procédure simplifiée. Les communes interpellées ne semblent pas non plus avoir connaissance de cas d'abus.

Dans l'hypothèse où la production à l'autorité cantonale (art. 10, al. 2 LPPPL) ne serait plus potestative mais obligatoire, cela poserait un certain nombre de questions pratiques. La Division logement recevrait l'ensemble des prises de positions des locataires, avec potentiellement un commentaire ou une suggestion par locataire, donc par logement impacté, représentant selon la statistique 2017 plus de 2000 documents par année. Même si certains locataires sont susceptibles de former des groupes, le nombre de documents reste très élevé. Si la Division logement reçoit systématiquement ces documents, une cellule d'analyse et de tri devra être mise en place. Il faudra juger des prises de positions différentes qui peuvent aussi être fondées sur d'autres lois que la LPPPL. Par conséquent, la proposition du motionnaire doit être étudiée de manière approfondie car elle aura des impacts techniques, pratiques et en ETP sur la Division logement.

A ce stade, il n'y a pas eu de révélations de cas d'abus. Il est aussi évident que si le devoir d'information du bailleur n'a pas été respecté et si la Division logement a connaissance de cas d'abus et d'arbitraire, alors le dossier sera renvoyé au Maître de l'ouvrage et ne sera pas traité.

4. DISCUSSION GENERALE

Il est d'emblée relevé par un commissaire que la majorité des propriétaires respecte la loi. En cas de doute par rapport à un dossier transmis à l'administration, des renseignements sont demandés auprès des propriétaires. Il rappelle la volonté d'alléger les démarches administratives en matière de construction ; or cette motion alourdirait encore plus le système actuel. Il soulève aussi la problématique des travaux de force majeure nécessitant une intervention dans le bâtiment, une démarche auprès des locataires ne devrait pas selon lui être envisagée.

Selon un autre commissaire il pourrait y avoir des abus et comment faire pour qu'ils ne se produisent pas. Il faudrait selon lui au moins un document joint sans pour autant qu'une analyse soit faite par la Division logement ; en tous les cas, les personnes concernées devraient savoir que cette obligation existe et qu'un document pourrait être demandé. Une coche sur un formulaire pourrait peut-être même suffire.

Il est expliqué par la cosignataire de la motion que cette dernière comporte deux volets :

- La question de la transmission, à l'autorité compétente du rapport de consultation, respectivement d'une coche sur un formulaire pour indiquer que la démarche a été faite.
- La sanction dans l'hypothèse où la consultation n'a pas lieu. Si on n'entre pas en matière pour une transmission automatique et qu'on reste dans le potestatif, alors quid si l'une ou l'autre des autorités constate que la consultation n'a pas eu lieu.

A son sens, il manque une base légale à la sanction.

Aujourd'hui, si le Département refuse d'entrer en matière parce que la consultation n'a pas eu lieu, le propriétaire, respectivement le promoteur, peut alors exiger du Département qu'une décision formelle soit rendue, selon le droit administratif. Si le propriétaire ou le promoteur fait recours contre cette décision et qu'il invoque l'absence de base légale à la sanction d'entrée en matière faute de consultation, il gagne. Si la pratique actuelle devait être concrétisée par une décision formelle, elle ne tiendrait pas la route devant les tribunaux.

Pour la députée, il n'est pas nécessaire que l'entier du dossier de la consultation soit transmis. Une indication dans le formulaire existant que la consultation a bien eu lieu (coche) suffit. Sur cette base, les autorités compétentes peuvent aller chercher plus d'informations si elles le souhaitent.

Quelle est la sanction envisagée dans l'hypothèse où la consultation n'a pas eu lieu ? A son avis, en l'absence de base légale (dans la loi pas dans le règlement), la Division logement ne peut pas refuser d'entrer en matière sur un dossier qui n'a pas bénéficié d'une consultation. Raison pour laquelle la députée soutient la motion.

Le motionnaire abonde dans ce sens. La LPPPL étant entrée en vigueur récemment on ne peut pas inférer qu'il y a eu beaucoup de situations de ce type. Mais l'absence de base légale au non-respect est un problème qui va se poser à l'avenir. Souvent confronté à des locataires par rapport aux travaux, il est d'avis que sans sanction, la question à laquelle on voulait répondre lorsqu'on a introduit cette disposition reste sans réponse. Le motionnaire insiste sur le fait que la mesure proposée est dans l'intérêt des propriétaires/bailleurs, car il est toujours mieux d'arriver à un accord préalable, les locataires ayant une capacité de blocage pouvant être problématique à terme. Elle renvoie à un aspect de prévention des conflits.

Un député n'a aucun problème avec l'adjonction d'une phrase/coche dans le formulaire. Que la Division logement s'assure que la procédure a été respectée et ceci lui semble correcte. Dans ce sens, il pourrait soutenir la motion. Par contre, il s'opposerait à ce que la Division logement soit chargée d'analyser les réponses des locataires – d'autant que la loi et le règlement ne vont pas dans ce sens.

La Conseillère d'Etat indique que la motion a été comprise dans le sens où la Division logement serait chargée d'analyser l'ensemble des documents, avec une obligation de les réclamer, de les recevoir et de les analyser (analyse de la prise de position des locataires). A quoi sert-il de recevoir un document s'il n'est pas analysé ?

Le Chef de la Division logement explique qu'aujourd'hui cette entité rend des décisions sur la base d'un formulaire. La demande de la preuve que le propriétaire a bien informé le locataire 30 jours avant l'enquête publique étant potestative, elle n'est pas réclamée. Les décisions sont rendues sans avoir la preuve que cette démarche a été faite.

S'agissant de la lourdeur administrative. S'il s'agit de modifier le formulaire pour mettre une coche indiquant que le requérant atteste avoir bien informé les locataires, ou demander la copie du courrier d'information aux locataires, ce n'est pas une charge administrative pour la Division logement. Ces éléments fournissent la preuve que la démarche a bien été faite. Par contre, recevoir une centaine de considérations des locataires sur les travaux prévus dans un immeuble, constitue une toute autre charge.

Il est également relevé par le juriste à la Division logement, que dans ces opérations, les locataires sollicitent souvent l'ASLOCA. A ce jour, cette association n'a pas signalé une violation de cette obligation. La Division logement a reçu une seule question d'un locataire sur l'information, dans un cas particuliers où les travaux ne s'avéraient pas soumis à la LPPPL.

Selon le motionnaire, sa motion demande une base légale pour l'éventuel refus du Département d'une demande de travaux d'un bailleur qui n'aurait pas respecté ses obligations. Sur la forme, il serait d'accord de modifier le texte comme suit :

« A réception de ces observations et suggestions, le maître d'ouvrage ou son mandataire atteste les transmet à l'autorité compétente. qu'il a bien effectué cette consultation et cette information. En cas de violation de cette obligation, celle-ci n'entre pas en matière sur la demande d'autorisation de transformation ou de rénovation. »

La forme d'attestation peut être selon le choix du Département (coche sur le formulaire et lettre transmise au locataire par exemple), sans nécessairement analyser les documents reçus.

Un autre commissaire explique les trois raisons pour lesquelles il s'oppose à cette motion : la loi vient d'entrer en vigueur. 2) La Division logement n'a connaissance de pratiquement aucun cas. 3) Le logement se détend par lui-même et la loi ne sert à rien, les locataires ont beaucoup de droits et la démarche alourdirait l'administration.

Une députée souligne que tous les locataires d'immeubles ne connaissent pas ce droit d'être informé. Si le propriétaire ne le fait pas, le locataire ne va pas le réclamer. Pour cette commissaire, le respect de la procédure est très important (mettre une coche sur le document et s'assurer que l'information a réellement été faite).

Pour d'autres commissaires la loi est claire ; le maître de l'ouvrage et son mandataire ont l'obligation d'informer et de consulter les locataires. Dans le règlement, la commune ou le Département peuvent demander si cette démarche a bien été faite. Si le locataire se rend compte que cela n'a pas été fait, il peut certainement déposer plainte. La loi n'a donc pas à être modifiée avec de nouvelles contraintes, 8 mois après son entrée en vigueur.

La cosignataire de la motion se dit satisfaite avec la proposition d'ajouter une ligne sur le formulaire existant et d'y indiquer que la lettre envoyée aux locataires peut être transmise en annexe du dossier. Cela n'ajoute pas une charge administrative pour l'administration et correspond à l'intention de la motion. S'agissant de l'obligation/sanction : certes la loi est claire, et la grande majorité des propriétaires respecte cette obligation. Quid de la petite minorité de propriétaires qui ne pourrait pas respecter cette obligation ? La seule possibilité aujourd'hui est en mains du locataire et au stade de la procédure au Tribunal des baux. Soit vraisemblablement bien après que le propriétaire ait déposé la mise à l'enquête, que la commune ait statué et que l'autorisation de construire ait été délivrée ; bien après que la Division logement ait eu à statuer. L'idée n'est pas d'ajouter une couche supplémentaire, mais de déplacer le curseur pour que la notion de sanction intervienne plus tôt, qu'elle ne soit pas de la responsabilité du locataire à la fin de la procédure, mais qu'elle soit plutôt aux mains de l'Etat au départ du processus, avec la possibilité de renvoyer le dossier à l'expéditeur si le dossier est incomplet – ce que l'Etat fait déjà. Pour la députée, la motion rend ainsi service à l'administration car elle permet de solidifier avec une base légale sûre une pratique existante, sans risque de recours sur le plan formel.

Un député s'inquiète de savoir quelles seraient les conséquences pour un propriétaire qui tricherait volontairement en indiquant qu'il a rempli ses obligations alors que tel n'est pas le cas ?

Le juriste à la Division logement précise que les dispositions légales actuelles permettent déjà des sanctions adéquates.

L'art. 26 LPPPL dispose que celui qui contrevient aux dispositions du présent Titre et celui qui par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par le présent Titre, peut être passible de sanctions pénales susceptibles d'aller jusqu'à CHF 60'000.-.

Quant aux sanctions administratives, l'art. 25 LPPPL dispose que « le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention au présent Titre ». Il semble aussi possible d'ordonner la suspension d'examen du dossier.

Selon la cosignataire de la motion, les sanctions évoquées s'appliquent dans l'hypothèse où le propriétaire a menti. La motion concerne également le cas où le propriétaire avoue qu'il n'a pas fait de consultation. Dans cette hypothèse, la députée maintient le fait qu'il n'y a pas de base légale suffisante dans la loi pour permettre une sanction telle que la non-entrée en matière.

La Conseillère d'Etat ne voit pas d'inconvénient à ajouter une coche supplémentaire au formulaire. Il ne semble pas que cela nécessite une base légale particulière. Elle demande à la co-signataire de la motion si selon elle l'art. 26 LPPPL ne couvre pas les manquements qu'elle a évoqués. Il lui est répondu que le problème est que le contrevenant peut recevoir une amende de CHF 60'000.- mais il n'est pas possible de lui refuser une autorisation. Aussi le propriétaire peut budgétiser ces CHF 60'000.- d'amende dans son projet, une somme qui peut être dérisoire par rapport au budget des travaux prévu.

Un député demande si une sanction administrative (art. 25 LPPPL) ne permettrait pas d'arrêter les travaux et si une modification du règlement ne permettrait pas de s'assurer de la possibilité d'aller dans ce sens. Dans ce cas, un postulat suffirait pour aller de l'avant, ou le Conseil d'Etat pourrait le faire.

Pour d'autres commissaires la loi est suffisante pour que les communes et la Division logement puissent requérir les documents nécessaires. Une copie de la lettre envoyée aux locataires pourrait être transmise via le formulaire 53. Si ce document n'est pas transmis, le dossier est renvoyé à son expéditeur.

Se pose encore la question de savoir à quel moment de la procédure la Division logement se prononce ? En pratique, la Division logement statue généralement dans le cadre du dossier mis à l'enquête (formulaire 53 joint au dossier). Dans le cadre du permis de construire, il y a aussi un préavis communal ; une fois que le dossier est complet, avec le préavis communal et le formulaire 53, la Division logement se détermine.

La députée co-motionnaire explique que les sanctions prévues aux art. 25 et 26 LPPPL sont:

- des sanctions pénales : elles permettent de pouvoir amender par le biais d'une contravention le propriétaire qui commet une infraction suffisamment grave. Cette amende n'aurait aucun impact sur la délivrance des autorisations administratives.
- des sanctions administratives : le Département peut ordonner la suspension immédiate des travaux ou la réaffectation des locaux d'habitation. Cela pose deux questions :
 - 1) Ces sanctions administratives ne peuvent intervenir qu'après que les travaux ont démarré. Alors qu'un refus d'entrer en matière se passe bien avant le début des travaux.
 - 2) La question de la proportionnalité se pose si le Département devait exiger la suspension immédiate des travaux, dans le cas où la consultation n'avait pas eu lieu. Ce type de sanction paraîtrait disproportionnée au regard des investissements consentis, pour une infraction qui n'aurait pas nécessairement eu un impact final sur la décision de délivrer l'autorisation administrative. De l'avis de la députée, ce genre de sanction administrative ne pourrait pas être ordonné pour l'absence de consultation.

Il est donc essentiel que la sanction administrative – pas de consultation, pas d'autorisation – intervienne le plus tôt possible, pour éviter d'avoir des investissements consentis par le propriétaire, des démarches entreprises, éventuellement une procédure au Tribunal des baux.

La députée maintient que l'appareil législatif actuel n'est pas suffisant pour atteindre la pratique actuelle de l'administration et le but poursuivi par les motionnaires.

Pour un député, il semble suffisant que les documents (copie de la lettre aux locataires) doivent être fournis et demande s'il est possible d'avoir une garantie que le formulaire 53 soit adapté.

Le motionnaire se dit favorable à cette proposition mais dès lors qu'elle ne change pas le problème, il décide de maintenir sa motion.

Un commissaire rappelle que la LPPPL est entrée en vigueur au 1er janvier 2018. Il est d'avis qu'il est trop tôt pour revenir sur cette loi, les réponses du Département suffisent ; on a beaucoup parlé au conditionnel et le problème ne semble pas beaucoup occuper le Département, le député préfère que la loi vive encore quelques mois/années pour procéder à d'éventuels changements.

Les commissaires restent partagés et pour l'heure, le motionnaire décide de refuser la prise en considération partielle. Il défend dès lors le maintien du texte tel qu'il est. Au moment des débats en plénum, si le Grand Conseil vote majoritairement la prise en considération de la motion, le Conseil d'Etat aura l'occasion de modifier la 1ère phrase du texte. Le motionnaire déclare que son texte ne demande pas que l'administration analyse les réponses des locataires. Il refuse de transformer son intervention en postulat car le problème est une base légale.

La parole n'est plus demandée il est procédé au vote.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 6 voix contre 5, et 0 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Goumoens-la-Ville, le 14 décembre 2018

Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Bezençon