

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

**Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Article 103 LATC et LPPPL - Des simplifications
administratives s'imposent.**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier cette motion s'est réunie le jeudi 12 septembre 2019 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Gross, Sylvie Podio, Valérie Schwaar, Muriel Thalmann ainsi que de Messieurs les Députés Marc-Olivier Buffat, Jean-François Cachin, Régis Courdesse, Jean-Marc Genton, Olivier Gfeller, Raphaël Mahaim, Alexandre Rydlo, Éric Sonnay et du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État, Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), Messieurs Pierre Imhof, chef du Service du développement territorial (SDT), Mathieu Carrel, responsable du groupe juridique au SDT, et Éric Bron, juriste à la division logement du Service des communes et du logement (SCL).

Les notes de séances ont été prises par Mr Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Il souhaite être clair sur cette question de procédures qui connaît un rebondissement actuellement avec la mise en consultation de la révision du volet constructions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Il donne lecture de l'alinéa 1 de l'article 103 de cette loi :

« Aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Les articles 69a, alinéa 1, et 72a, alinéa 2, sont réservés ».

Lorsqu'un locataire quitte un appartement, le propriétaire peut décider de procéder à des travaux de rafraîchissement (peinture, ponçage du parquet, etc.) qui ne sont soumis ni à autorisation ni à un devoir d'avis selon deux arrêts, dont l'un récent de février 2019 de la Cour de droit administratif et public (CDAP). Dans le cas d'une transformation d'une pièce, la modification de la configuration d'un appartement de quatre pièces débouchera sur une sollicitation d'autorisation. Elle est nécessaire parce qu'il y a une modification de la distribution d'un appartement. Si nous sommes dans le champ de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), un dossier doit être adressé au département. Il y a une complication de taille, car il faut alors solliciter deux autorisations, une à la commune et l'autre au canton, qui devra dire à quel montant l'appartement pourra être reloué. Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, les gérances et les propriétaires sont confrontés à ce maelström d'autorisations qui prend du temps et rend indisponible des appartements, avec le risque de décisions qui ne sont pas coordonnées, voire contradictoires. Il faut compléter l'alinéa 6 de l'article 103 de la LATC disant que, après une longue procédure d'évaluation et suite à l'autorisation de pouvoir procéder à des travaux, le propriétaire ne devrait pas être contraint à solliciter une seconde autorisation auprès de la commune après celle du canton. Elle devrait pouvoir être informée et même donner un préavis au canton comme cela se pratique déjà maintenant.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le département est toujours preneur de simplification administrative non seulement pour l'État, mais aussi pour les propriétaires et locataires. Il est vrai que lorsqu'un propriétaire entreprend des travaux de minime importance, il peut être dispensé du permis de construire selon la LATC et dispensé d'autorisation selon la LPPPL. L'exigence d'autorisation est pour tous les travaux débouchant sur une plus-value. Les deux pistes proposées par le motionnaire ne sont pas idéales pour les raisons suivantes :

1) la réduction de devoir d'annonce de la LATC pourrait poser problème dans la mesure où la frontière entre les travaux soumis à permis de construire et ceux qui ne le sont pas est délicate à établir sur la base de multiples critères. Elle voudrait éviter que des propriétaires de bonne foi entreprennent les travaux sans les autorisations nécessaires ;

2) la dispense du permis de construire quand il y a une autorisation LPPPL pose des problèmes de conformité au droit fédéral. De plus, il y a un volet qui échappe au canton par rapport à la difficulté de certaines communes à tenir le délai imparti de trente jours en raison de consultations internes vues comme étant trop compliquées et trop longues.

Le chef du SDT complète qu'il est paradoxal que la procédure soit plus compliquée pour des travaux simples que pour des travaux complexes. Pour ces derniers, il y a une demande de permis de construire avec, au final, un dossier à déposer auprès du canton. Toutes les autorisations requises au niveau du canton figurent dans le permis de construire. Les délais de traitement dépendent autant des services cantonaux que communaux dont certains, parmi ces derniers, sont moins rapides que d'autres. C'est dans le cas de figure de travaux qu'il y a deux autorisations à demander : il faut d'une part annoncer les travaux à la municipalité qui doit se prononcer s'il y a besoin d'un permis de construire ou non et, d'autre part, une demande doit être faite au SCL pour la dispense d'autorisation LPPPL. Le département convient que cette procédure mérite d'être simplifiée. À ce stade, il n'a pas de proposition concrète à soumettre à la commission, mais un travail avec le SCL devrait permettre de trouver une solution allant dans le sens d'une simplification.

Le juriste à la division logement indique que l'idée de l'article 6 alinéa 2 de la LPPPL est de définir une procédure se voulant plus rapide quand il s'agit de rénover un voire deux appartements isolés dans un immeuble d'habitation sachant que souvent ceux-ci sont libérés après une longue période d'occupation. À ce moment, le propriétaire entreprend des travaux d'importance qui vont bien au-delà des travaux de pur entretien et qui ne sont pas soumis à autorisation. Dans la LPPPL, il y a trois paliers de travaux :

- les travaux de pur entretien qui ne nécessitent pas d'autorisation liée à la LPPPL ;
- les travaux nécessitant à la fois de l'entretien et de l'amélioration du confort, mais qui s'avèrent inférieurs au 20% de la valeur de l'établissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ECA) de l'immeuble ou du logement calculé par ratio ;
- les travaux d'importance impliquant la rénovation complète d'un logement avec une forte part d'entretien et de plus-value. Ils représentent entre 45% et 70% de la valeur ECA du logement.

La différence entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée est que pour un maximum de deux appartements, il n'y a pas de passage par le préavis communal. L'objectif était que ces appartements, libérés par les locataires, restent vides le moins longtemps possible et puissent être remis en location rapidement. Dans la pratique, la plupart des décisions LPPPL faisant l'objet de cette procédure sont rendues en une quinzaine de jours. Pour la commune, si le dossier vient directement du requérant (par courriel ou par courrier), il est rendu une décision dite de logement isolé qui est généralement assorti d'un contrôle du loyer sur une période de trois à cinq ans. La commune avisée reçoit systématiquement des copies délivrées lors de rénovation d'appartement. Beaucoup de communes délivrent des autorisations simplifiées LATC sous forme de dispense de procédure. À l'inverse, il y a des communes qui sont saisies par un propriétaire qui veut rénover. Celles-ci constatent, au sens de la LATC, que ce sont des travaux qui peuvent être dispensés de la procédure complète, mais demeure réservée l'application de la LPPPL avec copie au département pour une éventuelle intervention de ce dernier.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le motionnaire clarifie quelques points avant la discussion générale afin de ne pas être mal compris, il ne demande aucune modification structurelle des dispositions légales, mais seulement une meilleure coordination et un respect de la volonté du législateur, afin d'éviter des appartements vides. Le problème est que lorsqu'il y a une autorisation simplifiée rapide dans certaines communes, une nouvelle demande d'autorisation est nécessaire avec, pour résultat, une accumulation des délais. Le dispositif qu'il propose est

que du moment où il y a la procédure simplifiée, généralement appliquée avec célérité par le canton, il faudrait ne pas déposer un 2e dossier, pour des travaux identiques, à la commune. Enfin, il termine sur l'article 11 du projet du département qui démontre l'actualité de cette discussion parce que celui-ci va poser les mêmes questions qu'aujourd'hui avec les travaux de minime importance pour les constructions et installations avec une fixation, qui plus est, dans le règlement de la loi. L'alinéa 3 de cet article stipule que « tout projet de travaux dépassant l'entretien courant doit être annoncé à la municipalité » et s'interroge sur la notion d'entretien courant, lui qui pratique le droit du bail depuis plus de trente ans.

Une commissaire estime qu'il y a une confusion, car il ne s'agit pas du même service communal pour la LPPPL que pour la LATC. Au niveau de la 1re, c'est juste un contrôle des loyers. Elle s'inquiète, sur la motion, à partir de quand la commune n'est plus consultée au niveau de l'urbanisme et de la construction puisque la LPPPL ne se prononce que sur les coûts et la légitimité financière de procéder à des travaux, et pas sur l'impact architectural du bâtiment.

Le chef du SDT répond que la procédure de permis de construire ou d'autorisation dépend des communes. Par conséquent, le département ne possède pas de statistiques des délais des communes pour décider si des travaux sont soumis à autorisation ou pas. À ce propos, il donne lecture de l'article 103, alinéa 5. « Dans un délai de trente jours, la municipalité décide si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation ». Les questions de la LPPPL et de la LATC peuvent être traitées en parallèle et le délai de trente jours est généralement respecté par les communes et le canton. S'il ne l'est pas, c'est parce que le dossier est alors mis en circulation dans les différents services qu'ont certaines communes.

Le responsable du groupe juridique au SDT indique que l'article 11 du projet de loi reprend le système actuel. À l'article 68 du règlement (RLATC), il y a une liste précisant ce qui est dispensé d'autorisations municipales. Il est vrai qu'il y a une pratique large du devoir d'annonce des travaux hors de la zone à bâtir parce que même un petit coup de peinture peut changer l'esthétique. En zone à bâtir, même une modification intérieure, si le bâtiment est protégé, peut être soumis à permis de construire selon l'article 103, alinéa 3 de la LATC. Certaines communes peuvent prendre cela un peu trop au sérieux. Un dernier point à relever est que toute autorisation liée à la LPPPL ne peut être assimilée à un permis de construire. En effet, l'obligation d'un permis de construire dépend de l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). S'il y a des cas où il y aurait besoin d'un permis de construire et que le droit cantonal prévoit uniquement une autorisation LPPPL, les travaux pourraient être contestés devant un tribunal au motif qu'ils n'auraient pas été autorisés.

Après avoir débattu sur l'article 103 LATC, des divers points LPPPL, LAT et les compétences des communes, une commissaire fait la proposition de changer la motion en postulat pour les raisons suivantes :

Elle confirme que la simplification, à destination des citoyens, est louable et que la problématique se situe dans certaines communes avec le non-respect d'un délai légal. Elle doute de la solution proposée et reste persuadée que l'arsenal législatif est à disposition. Cette motion ne résoudra pas le problème et le département n'a pas de solution pour le moment. Sa proposition est de transformer cette motion en postulat et de demander aux SCL et SDT de réfléchir conjointement à une proposition dont l'objectif serait la simplification pour le citoyen et le respect du délai de trente jours. Une partie des commissaires trouvent que cette motion n'est pas mûre et demande une réflexion plus aboutie de la part des services de l'État.

A contrario, une partie de la commission juge cette motion opportune devant être soutenue telle quelle. Pour l'un des raisons suivantes : elle simplifierait le processus, avec la possibilité de passer par la suppression d'une autorisation qui irait tant dans le sens des locataires et des propriétaires. Il faut savoir que si le délai de trente jours n'est pas respecté, la vacance des appartements peut durer plusieurs mois dans l'attente de travaux à effectuer. La motion permettrait de réduire ce temps de vacance.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 6 voix pour, 5 contre et 1 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé

Echichens, le 25 août 2020.

Le rapporteur de majorité :
(*signé*) Philippe Jobin