

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement - réclamation

1. INTRODUCTION

1.1 Objet

Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une modification de l'art. 12a al. 5 et 6 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL ; BLV 840.11). Son but est d'introduire une procédure de réclamation contre les décisions d'application de la LL en matière de logements construits ou rénovés avec une aide à la pierre (art. 28 LL). Ces décisions sont rendues par la Direction générale du territoire et du logement, Direction du logement. La réclamation remplacera le recours hiérarchique au Département des institutions et du territoire (ci-après : DIT) que la LL prévoit actuellement. Les décisions rendues par les offices des communes au bénéfice d'une délégation de compétences de l'Etat (art. 22 al. 3 LL) pourront aussi faire l'objet d'une réclamation.

1.2 Situation actuelle

La Direction du logement est chargée de rendre différentes décisions en matière de logements, en particulier sur la base de la LL, du règlement du 17 janvier 2007 d'application de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (RLL ; BLV 840.11.1), du règlement du 24 janvier 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL ; BLV 840.11.2) et du règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyer modérés (RCOLLM ; BLV 840.11.2.5). Il s'agit notamment de fixer le loyer d'un logement pour la construction duquel le Canton a accordé une aide à la pierre (art. 28 LL, art. 19 et ss RLL), d'adapter ce loyer aux variations des composantes du revenu locatif et du taux d'aide à la pierre (art. 28 LL, art. 21 et ss RLL) ou encore de vérifier en cours de bail si les conditions d'occupation d'un logement subventionné sont respectées par le locataire et, à défaut, de prendre les mesures prévues par la loi (art. 28 LL, art. 20 et ss RCOL, art. 19 et ss RCOLLM).

La Direction du logement doit transmettre des décisions rapidement à un nombre élevé de personnes, par exemple lorsqu'il s'agit de prévoir des modifications de loyers dues à l'évolution des paramètres des taux hypothécaires et de l'indice des prix à la consommation. Elle le fait en communiquant aux bailleurs (chargés de les notifier eux-mêmes aux locataires, art. 25 RLL, art. 21 RCOL, art. 21 et 22 RCOLLM) des justifications de nature technique, brèves, mais suffisantes à expliquer les adaptations de loyer prévues, à l'instar de la motivation succincte qui figure sur les avis de majoration de loyers libres. Ces justifications sont ensuite reprises par les bailleurs à l'appui des formulaires de notification qu'ils adressent aux locataires. Des échanges similaires entre Etat, bailleurs et locataires interviennent lorsque la Direction du logement ordonne des correctifs après un contrôle périodique des conditions d'occupation (art. 29 et ss RCOL, art. 19 et ss RCOLLM).

Les décisions notifiées aux locataires peuvent faire l'objet d'un recours au DIT (art. 12a al. 5 LL) puis au Tribunal cantonal (art. 12a al. 6 LL). Ce recours hiérarchique intermédiaire représente une exception, puisque depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; BLV 173.36), les décisions administratives rendues par les services de l'Etat sont généralement susceptibles d'un recours direct au Tribunal cantonal (art. 92 LPA-VD).

En cas de recours au DIT, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), chargée par la Cheffe du DIT d'instruire ces contestations, requiert systématiquement les déterminations de la Direction du logement. Cette dernière fournit alors des explications détaillées sur le contexte de faits ainsi que les aspects techniques et légaux sur lesquels elle s'est basée pour rendre la décision contestée. En raison du cadre juridique strict qui régit les loyers des logements subventionnés (LL, RLL, RCOL et RCOLLM), dont la conséquence est que les autorités appelées à statuer disposent de peu de pouvoir d'appréciation, la décision du DIT se limite très souvent à reprendre en substance ces explications de la Direction du logement. Il arrive aussi régulièrement que des recours soient retirés après que leurs auteurs ont pris connaissance des déterminations de la Direction du logement. Celles-ci leur auront en effet permis de mieux connaître les règles juridiques qui permettent de fixer le loyer de leur appartement et de lever les incompréhensions ayant abouti au dépôt d'une contestation.

L'analyse de la situation réalisée par le DIT aboutit à la conclusion que le maintien d'un recours hiérarchique ne se justifie pas. En effet, par rapport à une procédure de réclamation, le traitement d'un recours administratif (art. 73 LPA-VD) mobilise plus de ressources et se révèle plus lent. Par exemple, le fait que l'intervention d'une autorité tierce soit nécessaire provoque une multiplication des échanges de correspondance, chaque courrier de la Direction du logement, des locataires ou des bailleurs devant être réceptionné par la DGAIC puis retransmis par ses soins aux autres parties, le cas échéant après que des précisions ont été demandées à son auteur. L'organisation actuelle des voies de droit contre les décisions de la Direction du logement se révèle donc peu efficiente.

Il est enfin rappelé que l'art. 22 al. 3 LL accorde au département en charge du logement la faculté de déléguer aux autorités communales différentes tâches, parmi lesquelles le contrôle des conditions d'occupation. Les règlements qui fixent les conditions d'occupation des logements au bénéfice de l'aide à la pierre réservent par ailleurs la possibilité pour les communes de fixer des règles particulières applicables sur leur territoire, si la situation locale le justifie et si la commune participe pour les immeubles en cause à l'abaissement des loyers (art. 12 al. 1 RCOL et 13 al. 1 RCOLLM). Sur la base de ces dispositions, six communes sont actuellement amenées à rendre différentes décisions en matière de logements subventionnés (Lausanne, Yverdon-les-Bains, Montreux, Morges, Vevey et Nyon). Pour l'heure, ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la municipalité (art. 12a al. 5 LL), puis du Tribunal cantonal (art. 12a al. 6 LL). La modification proposée supprimera l'obligation de prévoir un recours à la municipalité, qui présente les mêmes inconvénients que le recours au DIT sur le plan cantonal et permettra une procédure plus simple de réclamation au niveau communal aussi.

2. SOLUTION PROPOSÉE

Poursuivant l'objectif général de simplification administrative qu'il s'est donné, le Conseil d'Etat propose de modifier l'art. 12a LL afin de prévoir que les décisions rendues par la Direction du logement et les offices des communes délégataires de compétences en matière de logement subventionné puissent faire l'objet d'une réclamation, au sens des art. 66 et ss LPA-VD.

La réclamation est un moyen de droit ordinaire sans effet dévolutif, par lequel l'administré peut demander à l'autorité de contrôler la décision qu'elle a rendue. L'autorité saisie de la réclamation revoit librement sa décision, tant en ce qui concerne l'établissement des faits qu'en ce qui concerne l'application du droit. Son pouvoir d'examen est identique à celui dont elle dispose dans la phase décisionnelle. La nouvelle décision remplace la décision contestée et seule la nouvelle décision peut être attaquée par la voie judiciaire. La procédure est gratuite (art. 71 LPA-VD).

En tant que voie de droit préalable à un recours devant une autorité judiciaire, la réclamation vise deux objectifs :

- Faciliter le travail des entités amenées à rendre des décisions en grand nombre en leur permettant, dans un premier temps, de les rendre sous forme standardisée et, le cas échéant, sans entendre les parties, tout en permettant à ces dernières d'obtenir aisément et sans frais le droit de s'exprimer et une décision complètement motivée ;
- Garantir qu'en cas de recours, l'autorité appelée à en connaître pourra se fonder sur une décision complètement motivée, ce qui lui évitera d'avoir à procéder à deux échanges d'écritures.

En droit cantonal, des procédures de réclamation se rencontrent déjà dans des domaines importants : circulation routière, impôts, bourses d'études et d'apprentissage, aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale, assurance incendie, assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnité de chômage pour chômeurs, etc. Ce type de contestation a fait ses preuves, en permettant une réduction considérable du nombre de recours au Tribunal cantonal. Sur le plan fédéral, le système de l'opposition (équivalent de la réclamation) est aussi fréquent, particulièrement en matière d'assurances sociales.

Cette nouvelle procédure, gratuite, permettra bien sûr à chaque locataire de faire valoir ses droits dans une mesure aussi large qu'aujourd'hui. Du reste, le traitement des réclamations contre les décisions de la Direction du logement sera en principe confié à la direction générale de la DGTL, ce qui permettra un double regard à ce stade déjà. Enfin, puisqu'un recours au Tribunal cantonal restera bien sûr possible contre les décisions sur réclamation de la Direction du logement et des offices communaux, les exigences du droit fédéral qui imposent aux cantons de prévoir une double instance cantonale dont la dernière doit être judiciaire (art. 86 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110) seront pleinement respectées.

3. CONSÉQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires

Modification de l'art. 12a al. 5 et 6 LL pour introduire la voie de la réclamation contre les décisions de la Direction du logement et des communes délégataires de compétences. Adoption d'une disposition prévoyant que l'ancienne définition des voies de droit continuera à régir les recours contre les décisions déjà notifiées au moment de l'entrée en vigueur de la modification.

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

Néant

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant

3.4 Personnel

Néant

3.5 Communes

La voie de la réclamation est également introduite à l'encontre des décisions communales en matière de logements subventionnés, dans les communes au bénéfice d'une délégation de compétences.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant

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

Conformément au Programme de législature du Conseil d'Etat, la modification proposée s'inscrit dans l'objectif de simplification des processus administratifs et des formalités administratives.

3.8 Loi sur les subventions

Néant

3.9 Incidences informatiques

Néant

3.10 Simplifications administratives

En remplaçant par une procédure de réclamation l'actuel recours hiérarchique au DIT contre les décisions de la Direction du logement, la procédure de contrôle des loyers de logements subventionnés préalable à la saisine du Tribunal cantonal sera simplifiée et accélérée.

3.11 Autres

Néant

4. CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 9 septembre 1975 sur le logement

du 17 novembre 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 9 septembre 1975 sur le logement est modifiée comme il suit :

Art. 12a Sans changement

¹ Sans changement.

a. Sans changement.

b. Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 12a

¹ L'aide financière est octroyée par :

a. le chef du département jusqu'à un million de francs, avec compétence de délégation au chef du service;

b. le Conseil d'Etat au-delà d'un million de francs.

² Toute demande de mesure financière au sens du présent titre est adressée au département, par son service en charge du logement.

³ Les décisions rendues par le chef de département ou de service peuvent faire l'objet d'un recours à l'autorité hiérarchique supérieure. Celle-ci statue définitivement.

⁴ Les décisions rendues par le Conseil d'Etat sont définitives.

⁵ Les décisions relatives à l'aide individuelle, aux conditions d'occupation, de revenu locatif et de prêt au logement peuvent faire l'objet d'un recours, pour les décisions communales à la municipalité, pour les décisions du service au département. La loi sur la procédure administrative est applicable.

⁶ Les décisions rendues en vertu de l'alinéa 5 peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. La loi sur la procédure administrative est applicable.

⁵ Les décisions cantonales ou communales relatives aux conditions d'occupation et au revenu locatif peuvent faire l'objet d'une réclamation. La loi sur la procédure administrative est applicable.

⁶ Abrogé.

Après Titre IV - Dispositions transitoires et finales

Art. 33a Dispositions transitoires de la loi modifiante du ...

¹ Les recours contre les décisions notifiées avant l'entrée en vigueur de la modification de l'article 12a , alinéas 5 et 6 adoptée le ... demeurent régis par l'ancien droit.

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.