

Le contrôle des loyers au cœur de l'arc lémanique : une analyse comparative entre Genève et Vaud

MEMOIRE

présenté

par

Victoria Delaite

sous la direction du

Professeur Laurent Bieri

Lausanne, le 24 mars 2024

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	1
2. LE CONTROLE DES LOYERS SOUS L'ANGLE DU DROIT FEDERAL.....	2
2.1 LA LOI FEDERALE ENCOURAGEANT LA CONSTRUCTION ET L'ACCESSION A LA PROPRIETE DE LOGEMENTS ET LA LOI FEDERALE ENCOURAGEANT LE LOGEMENT A LOYER OU A PRIX MODERES	3
2.2 LE DROIT DU BAIL A LOYER	4
2.3 LA LOI FEDERALE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	4
2.4 LA LIBERTE CONTRACTUELLE, LA GARANTIE DE LA PROPRIETE ET LA LIBERTE ECONOMIQUE	5
3. LE CONTROLE DES LOYERS A GENEVE.....	6
3.1. LE CONTROLE DES LOYERS DES LOGEMENTS SUBVENTIONNES.....	6
3.1.1. <i>Le contrôle des loyers dans la loi générale sur le logement et la protection des locataires.....</i>	<i>6</i>
3.1.2. <i>Le contrôle des loyers dans la loi pour la construction de logements d'utilité publique.....</i>	<i>9</i>
3.2. LE CONTROLE DES LOYERS DES LOGEMENTS APRES TRAVAUX DANS LA LOI SUR LES DEMOLITIONS, TRANSFORMATIONS ET RENOVATIONS DE MAISONS D'HABITATION	12
4. LE CONTROLE DES LOYERS DANS LE CANTON DE VAUD.....	16
4.1. LE CONTROLE DES LOYERS DES LOGEMENTS SUBVENTIONNES.....	16
4.1.1. <i>Les bases légales.....</i>	<i>16</i>
4.1.2. <i>Les logements subventionnés.....</i>	<i>18</i>
4.1.3. <i>Focus sur le contrôle des loyers</i>	<i>22</i>
4.2. LE CONTROLE DES LOYERS DES LOGEMENTS APRES TRAVAUX.....	25
5. COMPARAISON ENTRE GENEVE ET VAUD.....	26
5.1. COMPARAISON DU REGIME DES CONTROLES DE LOYERS CONCERNANT LES LOGEMENTS SUBVENTIONNES.....	26
5.2. COMPARAISON DU REGIME DES CONTROLES DE LOYERS CONCERNANT LES LOGEMENTS APRES TRAVAUX.....	30
6. PARALLELE AVEC LE CANTON DU VALAIS.....	31
7. CONCLUSION.....	33

Table des abréviations :

CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse, du 30 mars 1911 (RS 220)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101)
HBM	Habitations bon marché
HLM	Habitations à loyer modéré
HM	Habitations mixtes
ISPC	Indice suisse des prix à la consommation
LAAL	Loi concernant l'aliénation d'appartements loués, du 11 décembre 1989 (RS 840.13)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700)
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété, du 4 octobre 1974 (RS 843)
LDAU	Loi sur le développement des zones urbaines, du 25 janvier 1957
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (RS L 5 20)
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (RS I 4 05)

LGZD	Loi sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RS L 1 35)
LE	Logements pour étudiants
LL	Loi sur le logement
LLA	Logements à loyer abordable
LLM	Logements à loyer modéré
LOG	Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, du 21 mars 2003 (RS 842)
LP	Logements protégés
LPPPL	Loi sur la préservation et promotion du parc locatif, du 10 mai 2016 (RS 840 15)
LUP	Loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (RS I 4 06)
RGL	Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 24 août 1992 (RS I 4 05 01)

1. Introduction

Dans l'univers complexe de l'économie de marché, la loi de l'offre et de la demande règne en maître, dictant les mouvements des prix et les équilibres des échanges. C'est un principe fondamental : lorsque l'offre excède la demande, les prix fléchissent, tandis que lorsque la demande dépasse l'offre, les prix s'envolent. Cette dynamique, simple en apparence, régit la plupart des marchés, mais le marché immobilier, lui, nous dévoile une réalité bien plus nuancée. En effet, ce dernier révèle des caractéristiques qui troublent le jeu naturel de l'offre et de la demande. Une asymétrie marquée entre les acteurs de ce marché se dessine : d'un côté, les promoteurs immobiliers, avides de rendements financiers, perçoivent les immeubles comme des investissements lucratifs. De l'autre, les locataires, pour qui trouver un logement représente une nécessité impérieuse, oscillent dans un déséquilibre flagrant de pouvoir. Face à ces déséquilibres, l'intervention de l'État est nécessaire pour rétablir l'équité sur le marché immobilier. Cette intervention revêt des formes diverses, mais c'est tout particulièrement le contrôle des loyers qui retient notre attention dans le cadre de ce travail.

Au cours de celui-ci, nous porterons une attention particulière au contrôle des loyers tel qu'il est pratiqué dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Le choix de ces cantons s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, ils partagent des caractéristiques géographiques communes, étant tous situés dans l'arc lémanique, une région reconnue pour son attractivité économique et son marché immobilier sous pression. Toutefois, malgré ces similitudes, ces cantons présentent également des distinctions notables en termes d'attrait, de taille, de gouvernance politique, avec des orientations tantôt de droite, tantôt de gauche, ainsi que des perspectives et des visions propres à chacun. C'est donc au croisement de ces réalités géographiques, démographiques et politiques que se dessinent des dynamiques spécifiques en matière de régulation des loyers, offrant ainsi un terrain d'analyse riche et diversifié pour notre recherche portant sur le contrôle des loyers.

Avant d'entrer dans le vif du sujet et de nous pencher sur les différents régimes cantonaux, ce travail débutera par un tour d'horizon des lois fédérales et autres principes fondamentaux qui pourraient avoir un lien avec le contrôle des loyers, et ainsi exercer une influence sur le droit cantonal. Ce chapitre introductif, consacré au droit fédéral, jettera les bases nécessaires à la compréhension des législations cantonales à venir.

Après avoir posé cette toile de fond, nous entamerons une étude approfondie du canton de Genève, avant de nous pencher sur celle du canton de Vaud. Nous commencerons pour chacune de ces collectivités par traiter des contrôles des loyers des logements subventionnés puis nous en viendrons au contrôle des loyers des logements après travaux.

Ces deux cantons présentent des approches distinctes en matière de logements subventionnés, Genève optant pour une organisation législative par catégorie de logements, tandis que Vaud déploie un réseau de lois interconnectées. Ces différences organisationnelles dans les législations de ces cantons expliquent les variations au sein de la table des matières, rendant les sous-chapitres différents et la structure non linéaire.

Toutefois, malgré ces différences structurelles, les mêmes sujets seront abordés. Nous entamerons ainsi notre analyse par une partie historique, indispensable pour saisir le contexte d'adoption des lois et les motivations sous-tendant le contrôle des loyers mis en place. Cette

rétrospective nous fournira des clés précieuses pour comprendre les nuances et les implications du contrôle des loyers au sein de chaque législation.

Une fois le contexte historique éclairci, nous nous attarderons sur une présentation de la loi en question, mettant en lumière son contenu et son fonctionnement, avec un accent particulier sur le contrôle des loyers. Nous décortiquerons les modalités d'intervention, les périodes d'application, et les spécificités de chaque dispositif.

Parallèlement, nous explorerons les autres dispositifs de contrôle instaurés par ces lois, soulignant que le contrôle des loyers s'inscrit dans un écosystème de régulations plus vaste, comprenant notamment le contrôle des locataires. Cette perspective transversale nous permettra d'appréhender le contrôle des loyers non pas comme un but en soi, mais comme une mesure à côté d'autres mesures afin de poursuivre un objectif général qui est celui de l'accès au logement pour toutes les classes de la population.

Après avoir examiné les logements subventionnés, nous aborderons le contrôle des loyers des logements après démolition ou rénovation. Comme pour le chapitre précédent et dans un objectif similaire, nous explorerons le contexte historique ainsi que le contenu de la loi, en mettant toujours l'accent sur le contrôle des loyers.

Dans une seconde phase, nous nous pencherons sur la comparaison entre le canton de Genève et le canton de Vaud, point central de notre étude. Au-delà des apparences, nous mettrons en lumière les nuances subtiles qui séparent ces deux régimes, notamment à travers la distinction entre le contrôle des loyers et le contrôle du revenu locatif. Cette différenciation terminologique révèle en réalité des visions divergentes en matière de politique du logement, dont nous explorerons les implications concrètes.

Avant de conclure, nous consacrerons un chapitre au canton du Valais, offrant un exemple contrasté des choix politiques en matière de logement. Bien que les cantons de Genève et de Vaud présentent des distinctions significatives, ils ont tous deux mis en place des politiques étendues concernant les loyers des logements subventionnés et les loyers des logements après travaux. Le canton du Valais se démarque quant à lui par l'absence de législation similaire. Nous nous interrogerons sur les raisons qui ont conduit le Valais à ne pas emboîter le pas à ses voisins en matière de politique du logement.

2. Le contrôle des loyers sous l'angle du droit fédéral

La Suisse étant un État fédéral, la question de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons se pose dans chaque domaine, tout comme celle de la hiérarchie des normes. Les thèmes abordés dans ce travail à savoir le contrôle des loyers des logements subventionnés et le contrôle des loyers des logements après démolition et/ou travaux n'échappent pas à cette règle. Il est dès lors nécessaire de s'intéresser brièvement aux règles fédérales pouvant avoir de l'influence en matière de contrôle des loyers.

2.1 La loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements et la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés

La politique du logement de la Confédération repose tout d'abord sur le mandat constitutionnel de l'article 108 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (ci-après : Cst.). En vertu de cette disposition, la Confédération « encourage la construction de logements ; encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers ; encourage les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. La Confédération encourage plus particulièrement l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et la diminution du coût du logement. Elle peut aussi légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction. Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin. »¹

Sur la base de cet article, le parlement a adopté en 1974 la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (ci-après : LCAP). Celle-ci a pour but « d'encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales »². Cette loi prévoit notamment la mise à disposition de diverses aides fédérales, tels que des prêts accordés à des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique³. En plus de ces aides financières, les articles 35 et suivants de la LCAP sont consacrés à des mesures d'abaissement de loyer destinées à favoriser la construction de logements d'utilité publique. Les loyers abaissés feront l'objet d'un contrôle officiel tant que les aides étatiques accordées n'auront pas été remboursées⁴. Ce système de contrôle des loyers qui dure aussi longtemps que les aides étatiques ne sont pas remboursées, n'est pas sans rappeler le choix du législateur genevois que nous aurons l'occasion de découvrir ultérieurement.

Cependant, toutes ces aides fondées sur la LCAP ont arrêté d'être accordées en 2001 et seront alors versées pour la dernière fois en 2025. Elles ont été remplacées par les aides de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (ci-après : LOG) adoptée en substitution à la LCAP. Cette seconde loi a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accèsion à la propriété⁵. Tout comme la LCAP, cette seconde loi prévoit notamment le principe d'une aide à la rénovation⁶. Celle-ci est allouée à la condition que les investissements génèrent une plus-value raisonnable⁷. De manière similaire à la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ci-après : LDTR) ou la loi vaudoise sur la préservation et promotion du parc locatif (ci-après :

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.), RS 101.

² Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP), RS 843.

³ LCAP.

⁴ LCAP.

⁵ Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG), RS 842.

⁶ LOG.

⁷ Ordonnance du 28 novembre 2007 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG), RS 842.1.

LPPPL), le loyer après rénovation sera fixé et contrôlé par l'Office fédéral du logement⁸. Le calcul du loyer initial après rénovation se fonde sur l'ancien loyer, auquel s'ajoute la part des améliorations augmentant la valeur de la chose louée qu'il est possible de répercuter⁹. La LOG institue également une aide fédérale pour encourager l'offre de logements à loyer modéré destinés aux personnes économiquement ou socialement défavorisées. L'aide fédérale peut prendre la forme de prêts sans intérêts ou à taux préférentiel, ainsi que de cautionnements. Celle-ci est accordée pour 25 ans, durée pendant laquelle l'office contrôle les loyers de ces logements¹⁰. Cette aide fédérale est similaire à certaines aides cantonales que nous étudierons par la suite, tant par le choix des aides, à savoir des prêts et des cautionnements, que par le contrôle des loyers qui les accompagne.

2.2 Le droit du bail à loyer

L'article 108 Cst. sur lequel repose la LOG, n'est pas le seul article de la Constitution fondant la compétence de la Confédération en matière de logement. L'article 109 Cst. prévoit que « La Confédération légifère afin de lutter notamment contre les loyers abusifs et les résiliations de bail abusives. » Sur la base de cette disposition, le législateur a adopté les articles 253 et suivants de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (ci-après : CO) en matière de bail à loyer. Ce titre du CO est divisé en trois parties dont la deuxième est consacrée à la protection contre les loyers abusifs. Une augmentation de loyer ne sera pas considérée comme telle lorsqu'elle peut être justifiée par des hausses de coûts ou de prestations supplémentaires. Au contraire, un loyer sera abusif lorsqu'il permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée¹¹. Il appartiendra alors au locataire de demander au juge de constater le caractère abusif de son loyer et d'en réduire le montant¹². Le droit fédéral consacre ici un système de surveillance des loyers. Ce système se distingue du contrôle des loyers car il suppose une démarche du locataire. En effet, alors qu'en cas de contrôle de loyer, l'autorité étatique intervient spontanément, la surveillance des loyers n'aura lieu que pour autant que le locataire saisisse l'autorité de conciliation. Cependant, ces régimes ne sont pas totalement indépendants l'un de l'autre. En effet, les loyers soumis au contrôle peuvent également subir des modifications autorisées en fonction des mêmes critères que ceux applicables aux loyers libres. De plus, une fois le régime de contrôle des loyers terminé, ces derniers deviennent des loyers libres et la surveillance des loyers prend le relais, évitant ainsi que les loyers précédemment contrôlés ne connaissent une augmentation démesurée.

2.3 La loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Selon l'article 75 Cst., la Confédération a pour mandat de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire, tandis que les cantons le mettent en œuvre. La Confédération a légiféré en adoptant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT), qui constitue une loi-cadre posant les principes que les autorités cantonales et communales doivent respecter lorsqu'elles prennent toutes mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire¹³.

⁸ OLOG.

⁹ OLOG.

¹⁰ LOG.

¹¹ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (CO), RS 220.

¹² CO.

¹³ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700.

Bien que le lien entre l'aménagement du territoire et le contrôle des loyers ne soit pas immédiatement apparent, le Conseil fédéral a annoncé dans un communiqué son intention d'utiliser des instruments d'aménagement du territoire pour encourager la construction de logements à loyer modéré¹⁴, logements qui, comme nous le verrons, impliquent dans les législations cantonales, un contrôle des loyers.

Si toutes ces lois fédérales jouent effectivement un rôle dans le domaine qui nous intéresse et devront dès lors être respectées par les dispositions cantonales que nous étudierons plus tard, des principes fondamentaux peuvent aussi, en vertu de la primauté du droit fédéral, avoir une influence en matière de contrôle des loyers. C'est notamment le cas de la liberté contractuelle, de la garantie de la propriété et de la liberté économique.

2.4 La liberté contractuelle, la garantie de la propriété et la liberté économique

La liberté contractuelle est un principe fondamental qui permet à une personne de décider librement si elle souhaite conclure un contrat ou non, avec qui elle souhaite le faire, et sur quoi porterait ce contrat. Le contrôle des loyers constitue une entrave à ce principe. En effet, il empêche les parties au contrat de déterminer librement le montant du loyer. Dans le domaine du logement, les limitations à la liberté contractuelle sont justifiées car elles répondent à un problème présentant un caractère général et les mesures prises pour le résoudre relèvent de la préoccupation des pouvoirs publics d'assurer à chacun un logement décent¹⁵. Ainsi le contrôle des loyers porte atteinte à la liberté contractuelle mais est justifié par un intérêt public pertinent.

La garantie de la propriété, consacrée à l'article 26 Cst., a quant à elle pour objet de protéger la propriété individuelle, notamment le droit de la conserver, d'en jouir et d'en disposer librement. En toute hypothèse, le législateur doit veiller à sauvegarder les facultés essentielles de disposition, d'usage et de jouissance qui découlent du droit de propriété et ne pas porter atteinte à la substance de celles-ci en tant qu'institutions fondamentales de l'ordre public suisse¹⁶.

Pour ce qui est de la liberté économique, celle-ci a une double portée. Dans sa finalité individuelle, la liberté économique a pour fonction de permettre l'exercice de toute activité économique privée destinée à la production d'un gain, ce qui comprend l'investissement immobilier. Dans sa finalité institutionnelle, également appelée principe de la liberté économique, elle vise à prévenir des mesures étatiques menaçant la concurrence¹⁷.

Le contrôle des loyers constitue une atteinte à la garantie de la propriété¹⁸ ainsi qu'à la liberté économique. Aussi, il convient de rappeler que lorsqu'un état de fait tombe dans la sphère de protection de plusieurs droits fondamentaux, il y a concours entre ces droits, pour autant que ceux-ci ne se trouvent pas dans un rapport de subsidiarités ou de spécialités. A ce titre, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler dans l'ATF 113 Ia 126 que le grief tiré de la violation de la liberté économique n'a pas de portée indépendante et se confond avec celui de la violation de la garantie de la propriété.

¹⁴ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15 mai 2013.

¹⁵ ATF 113 Ia 126 consid. 8.c ainsi que ATF 101 Ia 509 consid. 3.b.

¹⁶ TF, arrêt 1P.559/2001 du 25 février 2002 consid. 2.

¹⁷ ATF 131 I 333 consid. 4.

¹⁸ ATF 131 I 333 consid. 3.1.

Il convient de rappeler que toute restriction à un droit fondamental doit se conformer aux conditions énoncées à l'article 36 de la Cst. En effet, celle-ci doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Le contrôle des loyers constitue une atteinte significative à ces droits fondamentaux, ce qui implique généralement l'exigence d'une base légale formelle. En ce qui concerne l'intérêt public, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet largement que les mesures liées à la politique du logement répondent à un tel intérêt, notamment lorsqu'elles visent à lutter contre la pénurie de logements¹⁹. Enfin, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, son évaluation sera effectuée au cas par cas, en tenant compte de divers aspects tels que les objectifs du contrôle des loyers, sa durée et ses modalités.

3. Le contrôle des loyers à Genève

3.1. Le contrôle des loyers des logements subventionnés

3.1.1. Le contrôle des loyers dans la loi générale sur le logement et la protection des locataires

Les logements subventionnés sont des logements locatifs à loyer modéré ou bon marché destinés à des tranches modestes de la population. Les premiers logements subventionnés apparaissent sur le sol genevois durant les Trente Glorieuses. A cette époque, l'économie genevoise est florissante. Les organisations internationales sont de plus en plus nombreuses dans le canton. Elles participent à la création d'emplois et attirent de la main d'œuvre. Les flux migratoires sont importants²⁰ et la natalité est élevée²¹. En près de 20 ans, la population genevoise va passer de 187'084 à 294'275 habitants²². Ce boum démographique aura pour conséquence d'aggraver la pénurie de logements²³. Alors que jusqu'à présent, les couches sociales les moins favorisées étaient seules à avoir des difficultés à se loger, c'est désormais l'entier de la classe ouvrière qui souffre de la pénurie. Les mesures antérieurement prises par l'État pour favoriser l'accession au logement ne suffisent plus. C'est dans ce contexte de tensions sociales que la première loi Dupont est adoptée en 1955²⁴. Cette loi favorise la construction de logements à loyer modéré destinés à la classe moyenne. Elle fut le précurseur de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (ci-après : LGL), loi qui encadre aujourd'hui les logements d'utilité publique dans le canton de Genève.

La LGL a pour but d'encourager « la construction de logements d'utilité publique »²⁵. Pour ce faire, l'État peut acquérir des terrains dans le but d'y construire ces logements, favoriser leur construction par le biais d'aide étatique, ou encore les réaliser par ses propres moyens²⁶.

¹⁹ ATF 111 Ia 23 consid 3.a.

²⁰ Office cantonal de la statistique de Genève, *Population du canton de Genève selon l'origine et le statut migratoire - Résultats 2012-2014 et évolution depuis 1960*, p. 8.

²¹ Office cantonal de la statistique de Genève, *Population du canton de Genève selon l'origine et le statut migratoire - Résultats 2012-2014 et évolution depuis 1960*, p. 3.

²² Bureau cantonal de la statistique, *Informations statistiques Genève*.

²³ FRANDSEN, *Les outils de la démesure*.

²⁴ FRANDSEN, *Les outils de la démesure*.

²⁵ Loi générale du 4 décembre 1977 sur le logement et la protection des locataires (LGL), RSGE I 4 05.

²⁶ LGL.

La contrepartie de ce soutien étatique se concrétise par la mise en place d'un contrôle des loyers. En effet, comme le précise l'article 1 al. 3 : « L'État instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'État de Genève. » Pour ce faire, l'État va commencer par fixer un loyer de référence. Cette fixation du loyer se fera en deux temps. Un premier loyer sera arrêté avant la réalisation de la construction ou avant l'octroi des aides de l'État²⁷. Ce premier loyer qui n'est qu'une estimation permet de fournir davantage de visibilité au propriétaire afin qu'il appréhende mieux sa future situation financière. Dans un deuxième temps, une fois la construction réalisée, ou une fois les aides étatiques accordées, un second loyer sera déterminé sur la base du total des coûts engagés²⁸. Le loyer initialement prévu est alors ajusté en fonction de la réalité²⁹. Ce passage entre le loyer *ex ante* et le loyer *ex post* est concrétisé par les articles 66 et suivants du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (ci-après : RGL). Selon l'article 68 RGL, un accord de principe sera tout d'abord délivré. Il sera ensuite remplacé par une décision dans laquelle le loyer sera définitivement arrêté par l'État³⁰. Dans les faits, ce loyer sera déterminé par la pratique administrative de l'Office du logement.

Une fois que le loyer de référence est arrêté par l'État, il n'est pas pour autant définitif. Il peut en effet évoluer durant la période de contrôle³¹. Celui-ci peut tout d'abord évoluer en fonction de paramètres propres au droit administratif. Par exemple, certaines aides étatiques ne sont pas linéaires dans le temps, mais dégressives, ce qui aura pour conséquence de faire augmenter le loyer admissible. C'est notamment le cas des subventions octroyées au bailleur. Afin d'aider le locataire à payer son loyer, l'État versera directement au bailleur une partie de celui-ci sous la forme de subvention. Cependant, comme le précise l'article 23 al. 1 LGL, cette subvention étatique est dégressive. Au fur et à mesure que l'aide diminue, le loyer augmentera d'autant. A côté de ces paramètres spécifiques au droit administratif, des paramètres du droit civil peuvent aussi influencer le loyer de référence. Cette influence des critères du droit civil en matière de loyer contrôlé est tout d'abord prévue à l'article 42 al. 1 LGL. Qui plus est, dans son arrêt 1C_500/2013, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'affirmer que « le loyer des objets locatifs qui font l'objet d'un soutien des pouvoirs publics et dont le loyer est contrôlé par une autorité administrative, doit néanmoins être conforme aux prescriptions matérielles découlant de l'article 269 CO. » Le loyer de référence peut donc être adapté, non seulement selon les prescriptions de la LGL mais aussi en fonction des paramètres de droit civil et en particulier selon l'article 269 CO comme le rappelle le Tribunal fédéral.

Une fois que le loyer de référence a été déterminé, l'autorité administrative a la possibilité d'imposer aux parties une modification de leur loyer pour que celui-ci concorde avec le loyer de référence. L'autorité administrative peut intervenir d'office, sur demande du bailleur ou du locataire³².

²⁷ KINZER, p. 100-101.

²⁸ KINZER, p. 102-103.

²⁹ KINZER, p. 102.

³⁰ Règlement d'exécution du 24 août 1992 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL), RSGE I 4 05.01.

³¹ KINZER, p. 105.

³² KINZER, p. 109.

Après le loyer de référence établi par l'État, reste à déterminer la durée de ce contrôle. Celui-ci dépend de la durée des aides étatiques. Nous pouvons dès lors avancer que dans la LGL, le contrôle des loyers vise à garantir la bonne utilisation des aides gouvernementales, à éviter tout gaspillage ou utilisation non conforme au but de la loi, afin de s'assurer dans un second temps, que ces aides se répercutent bel et bien sur le loyer et qu'elles diminuent effectivement la charge locative pour le locataire³³. Pour ce faire, le contrôle des loyers durera aussi longtemps que des aides étatiques seront fournies. Ceci est concrétisé par l'article 1 al. 3 LGL prévoyant que « Les logements et les locaux situés dans des immeubles construits avec l'aide de l'État au sens de l'alinéa 2, lettre b, sont soumis à ce contrôle aussi longtemps qu'ils bénéficient de cette aide. »

Il convient dès lors de s'intéresser aux différentes aides prévues par la loi et à leur longévité respective. Il existe tout d'abord des aides au financement. Ces aides se déclinent en cautionnement et en prêt hypothécaire³⁴. Par exemple, la durée des engagements de l'État à titre de cautionnement ne pouvant en principe dépasser 20 ans, la durée du contrôle des logements bénéficiant de cette aide sera lui aussi de 20 ans. À côté de ces aides au financement, des aides à l'exploitation sont aussi prévues³⁵. Comme expliqué plus haut, des subventions dégressives peuvent être accordées à certaines conditions. En principe, ces subventions persisteront pendant une période de 25 ans. Durant toute cette période, un contrôle étatique aura lieu. Un régime fiscal préférentiel est aussi envisageable. Ces exonérations ne pourront pas excéder une période de 20 ans, autant d'années où un contrôle des loyers s'exercera.

Comme nous venons de le détailler, les loyers des logements subventionnés sont soumis à un contrôle. Ce contrôle contribue au but de la loi en s'assurant que les aides étatiques permettent bien de créer des logements à loyer attractif pour les classes modestes de la population. Cependant, afin que ce but soit bel et bien atteint, le contrôle étatique s'inscrit dans une plus large mesure, ne se limitant pas uniquement aux contrôles des loyers. Le contrôle du taux d'occupation ainsi que du taux d'effort est aussi nécessaire³⁶. Il s'agit cette fois de conditions relatives aux locataires : à savoir le nombre de pièces en fonction du nombre de personnes occupant le logement ainsi que le pourcentage du revenu à consacrer au loyer. La mise en place de ce contrôle pour les locataires, montre bien ici le but poursuivi par la loi. En effet, la LGL a été instaurée afin de s'assurer que les classes modestes de la population, ne bénéficiant pas d'importants revenus puissent avoir accès à des logements décents proposés à des loyers abordables. Le contrôle des loyers est alors accompagné de deux autres contrôles révélant bien l'envergure de la loi. Le contrôle du taux d'effort permet de s'assurer que les logements subventionnés ne seront pas attribués à d'autres personnes que ces personnes-là. Le contrôle du taux d'occupation sert quant à lui à s'assurer que les logements subventionnés soient intelligemment répartis et qu'une personne seule ne se retrouve pas dans un logement trop grand pour elle et qui pourrait profiter à une famille plus nombreuse.

En conclusion, alors que nous aurions pu avoir tendance à appréhender le contrôle des loyers comme une mesure individuelle poursuivant son propre but, le développement ci-dessus tend à remettre en question cette première conception. Dans le cadre de la LGL, le contrôle des loyers s'intègre à d'autres mesures telles que le contrôle des locataires. Ensemble, ces dispositifs sont

³³ Confirmé par entretien téléphonique avec l'Office cantonal du logement et de la planification foncière du 8 février 2024.

³⁴ LGL.

³⁵ LGL.

³⁶ LGL.

conçus pour garantir l'efficacité des subventions étatiques en limitant les coûts de location, réduisant ainsi la charge financière des locataires et assurant aux personnes aux revenus modestes l'accès à des logements adaptés à leurs besoins et à leur capacité financière.

Il est important de souligner que le contrôle des loyers n'est dès lors pas une mesure dirigée contre les bailleurs, mais plutôt une mesure conçue pour promouvoir l'équité sur le marché locatif. Bien qu'il puisse entraîner une diminution potentielle des revenus des bailleurs en l'empêchant de pratiquer des loyers trop élevés, il ne s'agit pas là de son but premier, s'inscrivant comme les autres contrôles dans le soutien des locataires. Cette analyse est notamment vérifiable dans une plus ample mesure par le taux de rendement que les bailleurs peuvent réaliser. En effet, alors qu'en moyenne, les bailleurs genevois perçoivent des rendements à hauteur de 3 pour cent, la pratique administrative genevoise assure aux bailleurs de logements sociaux un rendement allant entre 4 et 6 pour cent³⁷. Bien que cette réalité soit très contestée³⁸, il n'en demeure pas moins qu'il serait donc tout aussi rentable, si ce n'est pas davantage, d'être bailleur de logements sociaux que bailleur de logements libres. Il convient tout de même de nuancer cette analyse en rappelant qu'un grand nombre de logements subventionnés appartient à l'État.

3.1.2. Le contrôle des loyers dans la loi pour la construction de logements d'utilité publique

Jusqu'en 2007, l'État de Genève a principalement agi en octroyant des subventions aux propriétaires d'immeubles locatifs sur la base de la LGL. Cela s'est traduit par la mise sur le marché d'immeubles subventionnés, entraînant des coûts substantiels pour l'État³⁹. En 2007, le système fut changé avec l'adoption de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : LUP). En application de cette nouvelle loi, l'État de Genève est chargé de constituer un parc de logements d'utilité publique de 20% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements⁴⁰. Avec la LUP, le législateur cherchait à établir un parc de logements destinés à répondre de manière durable aux besoins des personnes disposant de ressources limitées⁴¹. Ceci contrastait avec le modèle existant de la LGL, fondé sur l'idée que le logement subventionné ne l'était que pour une période de 20 ans. Cette initiative constituait en quelque sorte une reconnaissance des changements sociaux : les parcours de vie, autrefois linéaires pendant les Trente Glorieuses et permettant de s'enrichir, ont cédé la place à des trajectoires plus sinueuses, reflétant des variations dans l'acquisition de revenus, le fonctionnement moins étendu de l'ascenseur social, ou encore l'évolution des structures familiales. Ces nouvelles réalités constituent des éléments qui diminuent la capacité à accumuler des richesses et qui rendent le locataire plus difficilement capable, même à long terme, de subvenir seul à ses frais de loyer. De plus, avec cette nouvelle loi, l'optique du législateur n'était pas la même. Alors que dans la LGL, l'accent était particulièrement mis sur les subventions, dans le cadre de la LUP, l'État veut agir davantage en amont dans le but de constituer un parc de logements sociaux. La LUP met donc l'accent sur l'aide à la construction et à l'acquisition foncière.

³⁷ Pratique administrative du 3 avril 2007 de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière : « Taux de rendement nets initiaux admis en fonction du type de financement » (PA/SI/004.04).

³⁸ Asloca Genève, *Qui contrôle les loyers contrôlés ?*

³⁹ MULLER, p. 95.

⁴⁰ Loi du 24 mai 2007 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), RSGE I 4 06.

⁴¹ GAIDE/GAUDIN, p. 76.

Cependant, même si la LUP s'inscrit dans un contexte différent de la LGL et appréhende l'accès au logement de manière distincte, elles n'en restent pas moins extrêmement liées. Premièrement, la notion de logement d'utilité publique se confond avec certains logements subventionnés au sens de la LGL. En effet, la définition de logement d'utilité publique repose sur trois critères, à savoir un niveau d'occupation déterminé, un seuil d'effort spécifique, ainsi que d'être en principe aux mains d'une entité publique⁴²; autant de notions que l'on retrouve dans la LGL et qui permettent de souvent regrouper la notion de logement d'utilité publique avec des logements de types habitations à loyer modéré (ci-après HLM), habitations bon marché (ci-après HBM) et habitations mixtes (ci-après HM). Deuxièmement, les ressources financières servant à financer les projets réalisés sous l'égide de la LUP sont prélevés sur la base du même fonds que la LGL⁴³. Finalement, et il s'agit sans doute du lien le plus important, la LUP étant une loi très succincte, elle renvoie de manière générale à la LGL. En effet, l'article 2 al. 4 LUP prévoit : « les dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, sont applicables par analogie. » Cette disposition aura tout d'abord pour conséquence la réalisation d'un contrôle du taux d'effort et du taux d'occupation conformément aux règles de la LGL. L'article 2 al. 4 LUP entraînera en plus un contrôle des loyers des logements d'utilité publique selon la procédure de la LGL.

Si la LUP et la LGL sont intrinsèquement liées, elles diffèrent cependant sur un point : le contrôle des loyers. Tout comme la LGL, la LUP instaure un contrôle, mais celui-ci n'est cependant pas de la même durée que le contrôle des loyers LGL. En effet, alors que la LGL prévoit que le contrôle doit durer uniquement pendant l'aide étatique, la LUP prévoit un contrôle permanent des loyers. Cette durabilité du contrôle s'explique par la réussite en demi-teinte des objectifs de la LGL. Tout comme la LUP, celle-ci a été adoptée dans le but d'augmenter le nombre de logements sociaux et de faciliter l'accès au logement pour des personnes modestes. Si cet objectif a été rempli dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la loi, le nombre de logements HLM, HBM et HM a rapidement dégringolé⁴⁴. En effet, la LGL présente un point faible : son contrôle limité dans le temps. Alors que pendant près des deux décennies qui ont suivi l'adoption de la LGL, le nombre de logements sociaux croît à Genève, au terme de la durée du contrôle, les aides étatiques disparaissent, les loyers contrôlés deviennent des loyers libres et le nombre de logements sociaux dégringolent⁴⁵. Pour remédier à cette réalité et assurer un nombre de logements sociaux durable dans le temps, le Grand Conseil a prévu un contrôle des loyers permanent en adoptant la LUP.

Nous nous apercevons ici, que ces deux lois ayant un but similaire, les mêmes contrôles ont été instaurés, à savoir le contrôle du taux d'effort, le contrôle du taux d'occupation et le contrôle des loyers. Ces contrôles ont tous été pensés pour s'assurer que les aides étatiques soient utilisées à bon escient. Ce qui, en revanche, différencie ces deux lois réside dans la durée du contrôle des loyers. Cette différence existe pour contrer les failles du système mis en place par la LGL et assurer à long terme, l'existence de logements sociaux.

⁴² LUP.

⁴³ LUP.

⁴⁴ GAIDE/GAUDIN, p. 76.

⁴⁵ État de Genève, *Logements d'utilité publique (LUP)*.

3.1.3. Le contrôle des loyers dans la loi générale sur les zones de développement

Comme nous l'avons vu précédemment, la politique du logement à Genève a été lancée par la loi Dupont de 1955. Cependant, cette loi n'a pas eu que des effets positifs. En effet, de par les incitations à la construction qu'elle engendrait, de plus en plus de capitaux étaient injectés dans le marché immobilier. Le prix des terrains ont alors augmenté fortement et une spéculation financière débuta⁴⁶. Afin de contrer les effets pervers de la loi Dupont et tout en voulant continuer de répondre à la forte demande de logements sociaux, la loi sur le développement des zones urbaines (ci-après : LDAU) fut adoptée le 25 janvier 1957. Le but de cette loi était le suivant : déclasser des zones agricoles en zone urbaine afin de répondre au manque de logements et construire en masse. Ces nouveaux terrains avaient l'obligation d'accueillir des logements sociaux et ne devaient pas devenir le théâtre d'opérations spéculatives. Pour se faire, cette loi fixait des contraintes strictes sur des périmètres d'extensions urbaines appelées zone de développement⁴⁷. La LDAU deviendra par la suite la loi sur les zones de développement (ci-après : LGZD) que l'on connaît encore aujourd'hui.

Comme son nom l'indique, la LGZD traite des zones de développement. Il s'agit de nouveaux quartiers de logements dans lesquels la majorité des immeubles se construisent actuellement. Cette loi précise que tous les logements se situant sur ces zones dites de développement doivent répondre à un besoin prépondérant d'intérêt général. Ces zones sont spécifiquement dédiées à la classe moyenne, y compris la classe moyenne supérieure, qui peut se permettre d'acheter ou de louer un logement sans recourir à des aides publiques, mais à des tarifs régulés, ainsi qu'aux personnes aux revenus plus faibles.

Afin de s'assurer que les logements construits dans ces zones de développement répondent aux besoins prépondérants d'intérêt général de la population, la LGZD a instauré bon nombre de contrôles :

Premièrement, afin qu'une autorisation de construire soit délivrée, le Conseil d'État doit commencer par approuver un plan technique et financier⁴⁸. Ce document contient notamment le prix de revient de l'opération. Ce prix de revient est déterminé par le prix du terrain et les coûts des travaux entrepris. Ces deux notions sont soumises à un contrôle étatique. Le prix du terrain fait tout d'abord l'objet d'un contrôle indirect. Si le prix du terrain négocié entre le propriétaire et le promoteur est formellement libre, le propriétaire d'immeubles en zone de développement n'est cependant autorisé qu'à réaliser un rendement maximum prédéterminé⁴⁹. Cette limite de rendement revient à exercer un contrôle indirect. En effet pour qu'un permis de construire soit délivré, il est nécessaire que le rendement prévisible respecte le rendement maximum admis. Le prix du terrain ne doit donc pas être trop élevé au risque de dépasser le montant admis. Le promoteur devra donc veiller à ne pas payer un prix trop important sous peine de ne pas recevoir d'approbation. Afin d'apporter davantage de clarté, la pratique

⁴⁶ GAIDE/GAUDIN, p. 67.

⁴⁷ GAIDE/GAUDIN, p. 68.

⁴⁸ Loi générale du 29 juin 1957 sur les zones de développement (LGZD), RSGE L 1 35.

⁴⁹ Pratique administrative du 3 avril 2007 de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière : « Taux de rendement nets initiaux admis en fonction du type de financement » (PA/SI/004.04).

administrative a fini par déterminer les prix d'acquisition admis⁵⁰. Cette restriction indirecte et non pas directe s'explique par l'atteinte potentiellement excessive que représenterait une restriction directe concernant le prix de vente des transactions. Elle évite d'instaurer un contrôle du prix de vente des transactions, dont la constitutionnalité devrait être examinée par ailleurs, tout en donnant un cadre aux négociations sur le prix du terrain. Les coûts des travaux entrepris sont quant à eux limités par un prix plafond déterminé par l'Office cantonal du logement et de la planification foncière. Le prix plafond autorisé varie en fonction du type de logements. Il est par exemple de 625.-/m³ pour les HBM et de 640.-/m³ pour les HM et HLM⁵¹.

Le contrôle indirect du prix du terrain, ainsi que le montant limité du prix des travaux revient d'ores et déjà à imposer un contrôle des loyers. En effet, si l'État autorisait des prix de terrains ou des prix de travaux élevés, le bailleur voulant réaliser un rendement, serait contraint de fixer un loyer élevé. En agissant de la sorte, l'État garanti un loyer bas.

Deuxièmement, tout comme pour les deux précédentes lois, les loyers sont soumis à un contrôle étatique pour 10 ans⁵². Ce contrôle s'applique à tous les logements construits sous la LGZD, même lorsque aucune subvention n'a été accordée par l'État. Les loyers maximums sont fixés par la pratique administrative selon le nombre de pièces et varient en fonction de la catégorie de logements. Par exemple, le loyer maximum pour un HBM est de 4500.- tandis qu'il est de 5300 pour un HLM. Ce contrôle est réalisé selon les modalités prévues dans la LGL⁵³.

En conclusion, bien que la LGZD instaure elle aussi un contrôle des loyers, celui-ci se distingue des contrôles instaurés par la LGL et la LUP. En effet, dans ces deux dernières lois, le loyer est baissé artificiellement grâce au soutien financier de l'État. Le contrôle des loyers vise alors notamment à s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public investi. Dans la LGZD, l'État n'investissant pas d'argent, la situation est différente. Il a tout d'abord fallu trouver une autre manière de diminuer la charge locative pour le locataire. Pour ce faire, la loi a instauré l'approbation d'un plan technique et financier. Celle-ci permet de s'assurer que les logements en zone de développement seront réalisés à moindre coût. De la sorte, le bailleur pourra réaliser des rendements acceptables tout en pratiquant des loyers bon marché. Concernant le contrôle des loyers, celui-ci servira dès lors uniquement à s'assurer que la charge locative soit supportable pour les locataires.

3.2. Le contrôle des loyers des logements après travaux dans la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation

La LDTR est sans doute l'une des lois cantonales qui divise le plus la population genevoise. Alors qu'elle est vue comme la bête noire de l'immobilier par les professionnels du secteur, elle est au contraire très appréciée des défenseurs des locataires. Les tensions entourant cette loi expliquent les nombreuses refontes qu'elle a subies. La LDTR a été totalement révisée pas moins de quatre fois entre 1962 et 1996⁵⁴. Comme déjà expliqué, en 1960, le canton de Genève doit faire face à une forte pénurie de logements. Afin de lutter contre cette pénurie, le canton a adopté différentes législations favorisant la construction. Cependant, en parallèle de ces

⁵⁰ Pratique administrative du 1 août 2006 de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière : « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement » (PA/SI/001.06).

⁵¹ MULLER, p. 105.

⁵² LGZD.

⁵³ LGZD.

⁵⁴ GAIDE/GAUDIN, p. 3.

nouvelles constructions, de nombreux logements étaient détruits⁵⁵. Selon le mémorial de 1962 du conseil d'État, ces démolitions étaient réalisées dans le but d'éluder des prescriptions fédérales limitant la hausse des loyers. C'est à la suite de cette situation que le parlement cantonal adopta la première LDTR. Cette première version devait permettre de lutter contre la multiplication des démolitions et ainsi lutter contre la pénurie de logements. Il faudra attendre la troisième version de la LDTR, celle de 1989, pour qu'un contrôle des loyers soit instauré⁵⁶. Cette nouvelle version fut adoptée à la suite d'une initiative déposée par le « Rassemblement pour une politique sociale du logement » et l'ASLOCA⁵⁷. Celle-ci avait pour objectif de limiter l'augmentation du nombre de logements de luxe remplaçant des logements abordables après travaux. Pour ce faire, cette initiative proposait l'instauration d'un contrôle des loyers post-travaux.

La dernière version de la LDTR poursuit plusieurs buts. Ceux-ci sont prévus à l'article 1 LDTR. Cependant, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'affirmer plusieurs fois que cette loi avait aussi pour ambition de lutter contre la pénurie de logements⁵⁸. Bien que celui-ci ne ressorte pas du texte légal, il s'agirait du but le plus essentiel de la LDTR. Afin de réaliser ce but, les juges cantonaux admettent que la LDTR poursuit des objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs⁵⁹. Quantitatifs car il s'agit de conserver sur le marché l'effectif des surfaces de logements⁶⁰ et qualitatifs car il s'agit de conserver sur le marché, certains types de logements qui répondent aux besoins de la population en raison de leur prix et de leur conception⁶¹. Afin d'atteindre ces objectifs quantitatifs, la LDTR prévoit différentes mesures telles que : L'interdiction des démolitions, l'interdiction des changements d'affectation, un régime d'autorisation préalable pour l'aliénation des appartements loués⁶². Pour ce qui est des objectifs qualitatifs, la LDTR prévoit des possibilités d'octroi de dérogations à l'autorisation de démolir, un régime d'autorisation pour les travaux de transformation, des mesures d'encouragement à la rénovation et encore un contrôle des loyers après travaux⁶³. En conséquence de ces mesures, l'État exercera un contrôle important sur le marché immobilier genevois :

Premièrement, les démolitions sont en principes exclues.⁶⁴ Elles pourront être autorisées que si elles obtiennent une dérogation étatique. Cette dérogation sera délivrée si les conditions de l'article 6 al. 1 LDTR et de l'article 6 al. 2 LDTR sont remplies. Ce dernier article prévoit que le département compétent accordera une dérogation si les logements reconstruits répondent, quant à leur genre et à leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population. Le contrôle exercé par la LDTR permet donc de garantir que le logement après travaux continue de répondre aux besoins prépondérants de la population, en termes de surface de logements et en termes de prix. L'État cherche à lutter par exemple contre le remplacement de logements ordinaires par des logements moins abordables, voire luxueux. Bien que ce premier contrôle ne soit pas un contrôle des loyers, il revient d'ores et déjà à le contrôler d'une certaine manière

⁵⁵ GAIDE/GAUDIN, p. 4.

⁵⁶ GAIDE/GAUDIN, p. 267.

⁵⁷ GAIDE/GAUDIN, p. 13.

⁵⁸ ATF 116 Ia 401 consid. 9.c.

⁵⁹ GAIDE/GAUDIN, pp. 110 et 111.

⁶⁰ GAIDE/GAUDIN, p. 112.

⁶¹ GAIDE/GAUDIN, p. 114.

⁶² Loi du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR), RSGE L 5 20.

⁶³ LDTR.

⁶⁴ LDTR.

puisque, si le loyer après démolition devait ne plus correspondre aux besoins de la population, la démolition resterait interdite.

Deuxièmement, La LDTR vise à limiter voire empêcher les travaux de transformation qui auront pour conséquence de faire basculer des logements répondant aux besoins prépondérants de la population dans des catégories de logements moins abordables voire de luxe. Pour ce faire, avant de réaliser des transformations, le propriétaire devra recevoir une autorisation étatique⁶⁵. Cette autorisation sera délivrée aux mêmes conditions que la dérogation pour les démolitions, à savoir, notamment correspondre quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population⁶⁶. A nouveau, bien qu'il ne s'agisse pas d'un contrôle des loyers à proprement parlé, cette autorisation revient déjà à surveiller le montant des loyers.

Troisièmement, la LDTR instaure un véritable contrôle des loyers pour tous les logements ayant fait l'objet de travaux ou de démolition⁶⁷. Ce contrôle des loyers est réalisé afin de prévenir un changement qualitatif dans le parc de logements. Ce contrôle de l'État s'opère sur les logements répondant aux besoins prépondérants de la population, c'est-à-dire les logements de catégories en pénurie et/ou les logements dont le loyer avant travaux se situe dans la fourchette LDTR, le but étant toujours de préserver un parc de logements locatifs correspondant aux besoins prépondérants de la population. De manière contraire, la LDTR ne vise pas à garantir la préservation du parc de logements de luxe ni des logements qui, avant travaux, ne répondent pas aux besoins prépondérants de la population, que ce soit en termes de typologie ou de loyer.

Reste maintenant à se demander comment s'exerce ces contrôles des loyers : Comme vu précédemment, les démolitions et les travaux doivent faire l'objet d'une autorisation par le département⁶⁸. Dans un premier temps, l'autorité va donc commencer par vérifier si le loyer attendu des logements après démolition ou après travaux correspond aux besoins prépondérants de la population. Si le loyer attendu devait être supérieur au loyer correspondant aux besoins de la population, l'autorisation (en cas de travaux) ou la dérogation (en cas de démolition) ne serait pas accordée. Comme le précise l'article 6 al. 3 LDTR : « Par besoins prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population. Au 1^{er} janvier 1999, les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population sont compris entre 2400 francs et 3225 francs la pièce par année. » Dans un deuxième temps, après la réalisation des travaux ou de la démolition, le département fixe le montant maximum des loyers.⁶⁹ Pour ce faire, la LDTR régleme le calcul de la hausse de loyer autorisée. Selon l'article 11 al. 1 LDTR, le département fixe le montant des loyers en tenant compte : du rendement équitable des capitaux investis pour les travaux, de l'amortissement, des frais d'entretien et des autres facteurs de hausse et de baisse à prendre en considération selon les articles 269 et suivants CO. La LDTR fixe ensuite un loyer maximum qui ne peut pas être dépassé après travaux, appelé « loyers répondant aux besoins prépondérants de la population »⁷⁰. Les loyers LDTR sont compris dans une fourchette fixée initialement dans la loi. Ils peuvent être révisés tous les deux ans par le Conseil d'État en fonction de l'évolution du revenu des ménages. Le Conseil d'État l'a fait, la dernière fois, en août 2011, en fixant les loyers LDTR sur la base des revenus des

⁶⁵ LDTR.

⁶⁶ LDTR.

⁶⁷ LDTR.

⁶⁸ LDTR.

⁶⁹ MULLER, p. 192.

⁷⁰ MULLER, p. 192.

ménages genevois de 2007, entre CHF 2536.– et CHF 3405.– la pièce par année⁷¹ soit, pour un appartement de 4 pièces, entre 845.- et 1'135.- par mois, charges non comprises.

Cependant, certaines exceptions persistent. En effet, pour certains logements, le département renoncera à fixer un loyer après travaux. Tel sera notamment le cas pour des logements de luxe ou encore pour des logements dont le loyer avant travaux dépassait d'ores et déjà de 2,5 fois les loyers LDTR⁷². Ces exceptions montrent bien quel est le but recherché derrière toutes ces mesures : garantir des logements à loyer accessible pour l'ensemble de la population, sans pour autant se préoccuper des logements de luxe car les résidents de ces appartements ne rencontrent généralement pas de difficultés pour se loger ni pour acquitter leur loyer.

Les loyers établis conformément à la LDTR sont soumis à un contrôle du département pendant une période de 5 à 10 ans en cas de nouvelles constructions ou de 3 ans en cas d'immeubles transformés ou rénovés, laquelle peut être étendue à cinq ans en cas de transformations importantes⁷³. La période de surveillance débute dès la conclusion des travaux, à moins que l'autorisation de construire ne spécifie un autre moment, tel que la première mise en location après les travaux.

Pendant la durée du contrôle, des modifications de loyer sont envisageables en cas d'évolution des critères de fixation des loyers au sens des articles 269 et suivants CO. Il reviendra alors au département de statuer sur l'évolution de ces critères et de fixer un nouveau loyer.

Malgré ce que nous pourrions penser, au terme de la période de contrôle, les loyers ne pourront pas augmenter de manière abusive. En effet, à ce moment-là, les loyers deviennent des loyers libres. Ils restent dès lors soumis à la surveillance des loyers prévoyant qu'une augmentation de loyer n'est envisageable qu'à la condition qu'elle soit justifiable. De la sorte, le régime du CO permet d'éviter des augmentations démesurées une fois le régime du contrôle des loyers terminé.

Comme nous venons de le voir, la LDTR instaure divers contrôles. Tous ont un but commun : la protection du locataire contre la pénurie de logements. En effet, en adoptant cette loi, le législateur a voulu s'assurer que ce dernier disposerait toujours de logements qui quantitativement et qualitativement correspondent à ses besoins. Cette volonté du législateur se vérifie encore grâce à d'autres contrôles instaurés par la LDTR mais non évoqués ci-dessus, tel que le contrôle en cas de changement d'affectation. Ce contrôle vise à limiter les modifications qui auraient pour effet de remplacer des locaux à destination de logements par des locaux à usages commerciaux. Une nouvelle fois, ce contrôle s'inscrit dans la perspective de protéger le locataire en préservant des habitations.

Cette législation, ainsi que le contrôle des loyers qui en découle, adopte une perspective distincte des contrôles des loyers appliqués aux logements d'utilité publique et/ou subventionnés. Comme évoqué précédemment, ces derniers sont destinés principalement aux personnes à revenu modeste, bénéficiant d'aides étatiques visant à réduire leur charge locative. Le contrôle des loyers dans ce contexte garantit que les loyers demeurent plus bas que la moyenne, contribuant ainsi à alléger le fardeau financier des locataires.

⁷¹ MULLER, p. 189.

⁷² MULLER, p. 192.

⁷³ LDTR.

En revanche, dans le cadre de la LDTR, les logements concernés sont des logements ordinaires destinés à la majorité de la population. Les loyers de ces logements ne bénéficient pas de réductions grâce à des aides étatique ou d'autres mesures. Le contrôle des loyers vise dans ce cas à prévenir une hausse excessive des loyers en évitant par exemple des abus de propriétaires justifiant des hausses de loyers en réalisant des travaux, maintenant ainsi les loyers dans des limites raisonnables, mais sans en assurer une réelle diminution.

Ainsi, tandis que le contrôle des loyers des logements d'utilité publique et/ou subventionnés cherche à garantir l'accessibilité financière pour les classes modestes, celui prévu par la LDTR vise à prévenir les pratiques abusives et à maintenir la stabilité des loyers dans un contexte de marché ordinaire, sans pour autant garantir des loyers réduits.

4. Le contrôle des loyers dans le canton de Vaud

4.1. Le contrôle des loyers des logements subventionnés

4.1.1. Les bases légales

Dans le canton de Vaud, les logements subventionnés sont régis par la loi sur le logement (ci-après : LL) et la LPPPL.

4.1.1.1 La loi sur le logement

Le canton de Vaud est le premier en 1953 à s'être doté d'une loi prévoyant la mise sur place de logements à loyer modéré et bas⁷⁴. Cette première loi contenait déjà à l'époque de nombreux éléments toujours présents dans la loi sur le logement actuelle et qui permettent aujourd'hui de distinguer cette loi vaudoise des autres lois. Concernant les aides étatiques par exemple, l'accent était d'ores et déjà mis sur des capitaux à intérêt réduit mis à disposition des communes soit par le biais de prêts sans intérêts ou alors encore grâce à une garantie étatique⁷⁵. Les subventions quant à elles devaient rester exceptionnelles. Cette préférence faite pour les prêts et les cautionnements s'explique par la volonté du canton de substituer la formule du financement partiel direct par le système de garantie collective des capitaux⁷⁶. En effet alors que les subventions ne permettent que d'aider individuellement chaque locataire en difficulté, les cautionnements permettent quant à eux d'agir à une plus large échelle en favorisant la construction de nouveaux logements adaptés aux besoins de la population. De plus, au-delà des aides étatiques, cette loi de 1953 prônait déjà une collaboration entre différents secteurs et différentes entités. En effet, le législateur vaudois estimait déjà très tôt qu'une véritable politique du logement ne pourrait être menée que grâce à la collaboration entre le secteur privé et le secteur public. La proportion de logements réalisés avec l'appui financier de l'État restant faible, l'économie privée a un véritable rôle à jouer afin que les loyers des logements construits par elle correspondent aux possibilités matérielles de la population⁷⁷. Qui plus est, à côté de ce travail étroit avec l'économie privée, le canton collabore avec de nombreux organismes

⁷⁴ RICHARD, p. 9.

⁷⁵ RICHARD, p. 9.

⁷⁶ RICHARD, p. 10.

⁷⁷ RICHARD, p. 11 et loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL), RS 840.11.

étatiques, comme une commission cantonale consultative du logement ou encore l'Office cantonal du logement⁷⁸. De plus, les communes ont un rôle absolument central dans la politique du logement vaudoise, puisqu'elles accordent elles aussi des aides étatiques et qu'elles peuvent se doter de règlements communaux afin de préciser les dispositions cantonales⁷⁹. Cette collaboration est toujours actuelle dans la loi sur le logement et lui permet de se distinguer notamment de la loi genevoise où le rôle du canton est absolument central et se fait au détriment des autres acteurs.

Bien que de nombreux éléments de la loi de 1953 perdurent encore à ce jour, elle a tout de même fait l'objet de modifications afin d'arriver à la loi sur le logement de 1975, toujours en vigueur aujourd'hui. Ces modifications sont le résultat de trois faits survenus dans les années 70 :

Premièrement au début de l'année 1975, le paysage législatif fédéral a évolué⁸⁰. En effet, le 5 mars 1972, l'article 34 sexies fait son entrée dans la Constitution fédérale. Cet article prévoyait que « La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. » Cet article devint dès lors la base juridique pour une politique de logement digne de ce nom et c'est sur cette base constitutionnelle que la loi fédérale du 1 janvier 1975 fut adoptée. La loi vaudoise sur le logement de 1975 a évidemment été influencée par l'entrée en vigueur de ce texte fédéral.

Deuxièmement, la nouvelle loi vaudoise sur le logement fut adoptée pour des raisons d'opportunités politiques⁸¹. En effet, en 1973, le parti socialiste vaudois et le parti ouvrier et populaire déposèrent une initiative « logement ». Celle-ci avait pour objectif de doubler le montant maximal du capital engagé ou garanti par l'État ainsi que d'instituer une fondation vaudoise pour le logement. La loi de 1975 constitue un contre-projet à cette initiative.

Finalement, la dernière raison expliquant l'adoption d'une nouvelle loi sur le logement résulte de la relative inefficacité ou inopportunité de certaines règles de la loi de 1953⁸².

C'est à la suite de ces différents événements que la LL fut adoptée le 9 septembre 1975. Cette loi toujours en vigueur aujourd'hui a pour but de promouvoir une politique du logement qui mette à disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins et de favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton⁸³. Pour ce faire, la loi prévoit une collaboration accrue entre le secteur privé et le secteur public, ainsi que diverses aides publiques pour faciliter l'accès au logement à des populations aux revenus modestes.

4.1.1.2. La loi sur la préservation et promotion du parc locatif

⁷⁸ RICHARD, p. 9.

⁷⁹ LL.

⁸⁰ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire « logement », p. 1058.

⁸¹ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire « logement », p. 1059.

⁸² Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire « logement », p. 1060.

⁸³ LL.

Comme précisé précédemment, la période de l'après-guerre engendra une forte pression sur le secteur immobilier. L'offre n'arrivant plus à suivre la demande, une forte montée des prix fut observée. A ce moment-là, la démolition d'immeubles, même en bon état devint de plus en plus fréquente dans le but de reconstruire des logements plus onéreux et de profiter un peu plus de l'envolée des prix⁸⁴. C'est dans ce contexte que Genève se dota de sa première LDTR en 1961⁸⁵. Elle fut bientôt suivie par le canton de Vaud, qui en 1962 adopta un décret sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation⁸⁶. Ce décret posait le principe de l'autorisation pour la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation. Dans les années qui suivirent, la situation évolua. Entre 1970 et 1980, une croissance de près de 22 pour cent du parc de logements construits fut enregistrée. Dans cette même décennie, la population n'augmenta que de 3 pour cent⁸⁷. Malgré ces chiffres de prime abord encourageants, la pénurie perdurait. Toutefois, celle-ci changea de forme. En effet, la pénurie anciennement quantitative devint une pénurie catégorielle, touchant particulièrement certains types d'appartements destinés à des populations disposant de bas revenus⁸⁸. C'est dans ce contexte que la première LDTR vaudoise fut adoptée. La préoccupation principale du législateur lors de cette adoption fut donc de répondre aux besoins de la population, notamment en fonction de leurs moyens financiers. Cependant, cette pénurie catégorielle n'était pas la seule difficulté à laquelle le marché immobilier devait faire face. Durant les années 80, un nouveau phénomène fut constaté : nombreux étaient les bailleurs qui contraignaient les locataires à acheter leurs appartements sous peine de résiliation de bail⁸⁹. C'est dans ce contexte que la LDTR qui traitait de la question de la rénovation, fut complétée par un dispositif spécifique visant à réglementer la vente d'appartements loués : la loi concernant l'aliénation d'appartements loués (ci-après : LAAL). Cette loi faisait suite à une initiative de l'ASLOCA déposée à la fin des années 80 « halte aux congés-ventes »⁹⁰.

Dans les années 2010, différents projets de loi furent proposés afin de réunir ces deux textes législatifs en un seul⁹¹. Cette unification devait permettre une simplification des procédures, une harmonisation des champs d'application et la mise en place de nouveaux instruments juridiques⁹². C'est finalement le 10 mai 2016 que la toute première LPPPL fut adoptée, résultat de la jonction de la LDTR et de la LAAL.

4.1.2 : Les logements subventionnés

La LPPPL a pour but de « lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population et de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population. »⁹³ Pour ce faire, cette loi institue des logements d'utilité publique. Les logements d'utilité publique sont des logements qui répondent aux besoins de la population en proposant notamment des loyers

⁸⁴ GAIDE/GAUDIN, p. 89.

⁸⁵ GAIDE/GAUDIN, p. 90.

⁸⁶ GAIDE/GAUDIN, p. 90.

⁸⁷ Exposé des motifs complémentaire et projets de lois de juillet 2014, p. 7.

⁸⁸ Exposé des motifs complémentaire et projets de lois de juillet 2014, p. 7.

⁸⁹ Exposé des motifs complémentaire et projets de lois de juillet 2014, p. 15.

⁹⁰ État de Vaud, Objets déposés depuis 1978.

⁹¹ Exposé des motifs complémentaire et projets de lois de juillet 2014, pp. 5 et 24 et Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?* p. 4.

⁹² Exposé des motifs et projet de loi de février 2008, p. 25.

⁹³ Loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), RS 840 15.

plus accessibles ou des logements avec des aménagements particuliers. Le montant attractif de ces loyers est possible grâce aux diverses aides étatiques prévues dans la LL⁹⁴. La reconnaissance d'utilité publique est délivrée par la Division logement lors de la demande de permis de construire⁹⁵. Afin d'obtenir cette reconnaissance, les logements doivent répondre à des critères techniques, économiques et sociaux spécifiques à la catégorie de logements d'utilité publique concernée. Une fois le statut de logement d'utilité publique reconnu, celui-ci confère au maître d'ouvrage la possibilité de bénéficier de différentes mesures telles que des bonus de surfaces prévus dans les règlements et plans d'affectation, ainsi que des diverses aides cantonales disponibles, telles que des prêts, des cautionnements, ou encore des subventions⁹⁶. Cependant, ces soutiens étatiques feront l'objet de différentes contreparties variant selon le type de logements, notamment de nombreux contrôles.

4.1.2.1. Les logements à loyer modéré

Les logements à loyer modéré (ci-après : LLM) sont des logements destinés aux personnes à revenu modeste⁹⁷. Ces logements bénéficient d'investissement à fonds perdu de la part de l'État, aussi appelé aide à la pierre⁹⁸. Très concrètement, l'État prendra à sa charge une partie du loyer pendant 15 ans afin de faire diminuer de 20 pour cent la charge locative pour le locataire. Cette subvention est en principe paritaire entre le canton et la commune⁹⁹. Elle est dégressive pour les logements datant avant 2008 et linéaire pour les immeubles plus récents¹⁰⁰. Ces LLM peuvent aussi bénéficier d'autres soutiens, comme la mise à disposition gratuitement du terrain¹⁰¹ qui accueillera le LLM ou encore de cautionnements¹⁰².

En échange de ces aides gouvernementales, les LLM sont soumis à divers contrôles

Premièrement, l'autorité compétente exercera un contrôle propre aux caractéristiques de l'immeuble¹⁰³. En effet, pour pouvoir bénéficier de l'aide à la pierre et donc avoir le statut de LLM, l'autorité vérifiera que le coût d'acquisition du terrain ainsi que le coût des constructions restent conformes aux limites fixées par le service. Ce contrôle permet de s'assurer que les coûts de ces projets restent compatibles avec le but de la loi, à savoir proposer des logements qui correspondent aux besoins de la population. Ce premier contrôle a d'ores et déjà une incidence sur les loyers. En effet, en assurant des coûts d'acquisition et de construction bas, l'État s'assure que le bailleur n'aura pas besoin de pratiquer des loyers trop élevés pour rentrer dans ses frais et obtenir un rendement.

⁹⁴ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 60-62.

⁹⁵ Règlement d'application du 25 octobre 2017 de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL), RSVD 840.15.1.

⁹⁶ LL, RLPPPL et Règlement d'application du 17 janvier 2007 de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 (RLL), RS 840.11.1.

⁹⁷ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 10.

⁹⁸ LL.

⁹⁹ LL.

¹⁰⁰ RLL.

¹⁰¹ LL.

¹⁰² Règlement du 9 octobre 2019 sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCLo), RSVD 840.11.5.

¹⁰³ RLL.

Deuxièmement, l'autorité exercera un contrôle des locataires¹⁰⁴. En effet, n'importe qui ne peut pas bénéficier d'un LLM. Le contrôle effectué par les autorités portera sur le revenu des locataires, ainsi que sur le taux d'occupation, à savoir le nombre de personnes habitant dans le logement en fonction du nombre de pièces. Pour ce faire, un premier contrôle aura lieu avant la conclusion du contrat de bail. Le bailleur présentera à l'autorité compétente des candidatures de locataires. L'autorité compétente rendra une décision après avoir vérifié le respect des conditions susmentionnées. Il reviendra ensuite au bailleur de choisir un locataire approuvé par le service du logement. Des contrôles annuels pourront ensuite avoir lieu en cours de bail afin de vérifier que les locataires continuent de respecter les conditions d'occupation. Le but de ces contrôles est de s'assurer que les locataires bénéficiant des subventions de l'État soient des locataires bel et bien dans le besoin.

Troisièmement, le loyer sera contrôlé par l'État¹⁰⁵. Pour ce faire, l'autorité compétente va commencer par fixer un revenu locatif maximal admissible. Par revenu locatif, il faut entendre l'addition de tous les loyers mensuels d'un immeuble, multipliée par douze¹⁰⁶. Ce revenu locatif maximal est déterminé selon les critères fixés à l'articles 19 al 2 RLL. Il est en principe calculé annuellement et pourra faire l'objet de modifications par l'autorité compétente. Ces modifications se feront d'année en année en fonction, notamment de la variation du taux hypothécaire de référence, ou encore de la réalisation de travaux de plus-value¹⁰⁷. Ces variations du revenu locatif admissible pourront entraîner des variations du loyer. Cependant ces variations de loyers ne seront pas libres. Elles seront au contraire déterminées par l'État, qui les communiquera au bailleur, chargé ensuite de les transmettre au locataire.

4.1.2.2. Les logements pour étudiants

Les logements pour étudiants (ci-après : LE) sont des logements destinés aux personnes en formation dans le canton de Vaud¹⁰⁸. Ces logements peuvent être réalisés avec des prêts étatiques sans intérêts ainsi que des cautionnements mais peuvent aussi ne bénéficier d'aucune aide¹⁰⁹. Dans ce cas, les LE seront assimilés à des logements à loyer abordable (ci-après : LLA)¹¹⁰.

Que ces logements fassent l'objet d'aide étatique ou non, ils seront soumis à certains contrôles:

Premièrement, un contrôle relatif aux caractéristiques propres à l'immeuble est réalisé¹¹¹. Les logements destinés aux étudiants doivent respecter des directives techniques spécifiques prévoyant des dimensions minimales et maximales de surface utile principale ou encore des espaces communs. Ce contrôle sera réalisé grâce à une validation de plans par la Direction du logement.

¹⁰⁴ Règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL), RSVD 840.11.2 et Règlement du 17 janvier 2017 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (RCOLLM), RSVD 840.11.2.5.

¹⁰⁵ RLL.

¹⁰⁶ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 81.

¹⁰⁷ RLL.

¹⁰⁸ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 12.

¹⁰⁹ RPCLo.

¹¹⁰ Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?* p. 7.

¹¹¹ RPCLo.

Deuxièmement, la qualité des locataires est, elle aussi, contrôlée¹¹². En effet, ces logements d'utilité publique doivent être occupés par des étudiants immatriculés à l'Université de Lausanne, à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, dans une haute école vaudoise de type HES ou à la Haute école pédagogique du Canton de Vaud. Pour ce faire, le service peut demander au bailleur en tout temps des attestations d'immatriculation et effectuer des contrôles¹¹³.

Troisièmement, le revenu locatif des LE seront contrôlés¹¹⁴. Le département fixe le plafond du revenu locatif initial au moment de la première mise en location, à savoir l'entrée en vigueur du premier bail de l'immeuble reconnu d'utilité publique. Pour ce faire, les autorités étatiques fixeront des loyers maximums admissibles afin d'obtenir un revenu locatif maximal admissible. Cependant, seul le revenu locatif perçu par le bailleur sera contrôlé. Les loyers quant à eux, ne feront pas l'objet d'un véritable contrôle. Ils seront simplement soumis à une limite maximale étatique. L'autorité étatique est libre de modifier annuellement les limites maximales des loyers en fonction des variations de l'indice suisse des prix à la consommation (ci-après : ISPC) et du taux hypothécaire de référence. Avec la variation des montants maximaux des loyers, le revenu locatif admissible pourra lui aussi évoluer.

4.1.2.3. Les logements protégés

Les logements protégés (ci-après : LP) sont des appartements destinés au maintien à domicile des personnes âgées et ou handicapées¹¹⁵. Ces logements disposent généralement d'un espace communautaire. Ces logements peuvent aussi bien être réalisés avec ou sans aide étatique¹¹⁶. En cas d'aide, celle-ci pourra prendre la forme d'un prêt sans intérêts ou encore d'un cautionnement. Dans la situation inverse, les LP seront assimilés à des LLA.

Comme les précédents logements d'utilité publique, ces logements feront l'objet de divers contrôles :

Tout d'abord, des contrôles propres aux qualités de l'immeuble seront effectués¹¹⁷. En effet, pour pouvoir bénéficier d'un prêt ou d'un cautionnement, l'immeuble devra répondre à des critères spécifiques, tels que respecter des superficies définies ou encore être destiné à l'habitation.

Ce sera ensuite aux locataires de faire l'objet d'un contrôle¹¹⁸. En effet, comme dit précédemment, les LP permettent d'accueillir des personnes âgées ou handicapées. Pour ce faire, « une commission d'attribution et de suivi des locataires valide les candidatures de demande de LP. Cette commission inclut un représentant du propriétaire ainsi que divers partenaires membres du réseau médico-social »¹¹⁹. Le choix final du locataire reviendra au propriétaire. Ce contrôle sur les locataires sera réalisé qu'une aide étatique soit octroyée ou non.

¹¹² RPCLo.

¹¹³ RPCLo.

¹¹⁴ RPCLo.

¹¹⁵ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 11.

¹¹⁶ Entretien téléphonique avec la Direction du logement du canton de Vaud, du 8 décembre 2023.

¹¹⁷ RPCLo.

¹¹⁸ RPCLo.

¹¹⁹ MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, p. 12.

Enfin, le revenu locatif des LP sera soumis au contrôle de l'État¹²⁰. Sur le même principe que le contrôle des LE, l'autorité administrative déterminera, pour chaque appartement, un loyer maximal en fonction du nombre de m² et de la localisation. Ce loyer maximal permettra de déterminer le revenu locatif admissible que le bailleur percevra. Seul le revenu locatif fera l'objet de contrôle périodique par l'autorité étatique. En effet, le montant du loyer maximum autorisé servant uniquement à déterminer le revenu locatif maximum admissible, il ne sera quant à lui jamais contrôlé. Le bailleur restera donc libre de pratiquer un loyer plus bas.

4.1.2.4. Les logements à loyer abordable

Les logements à loyer abordable sont la plus récente catégorie de logements d'utilité publique à avoir été instaurée. Leur création coïncide avec l'adoption de la LPPPL. Destinés à la classe moyenne, ces logements diffèrent des précédentes formes de logements d'utilité publique en ce sens qu'ils ne bénéficient d'aucun soutien financier de l'État. Toutefois, malgré cette absence d'aide étatique, ils demeurent soumis à diverses réglementations et contrôles :

Premièrement, les logements à loyer abordable sont assujettis à des exigences de constructions spécifiques. Ils doivent être intégrés dans des immeubles comprenant au moins quatre logements. De plus, ces logements à loyer abordable doivent respecter des critères concernant leurs surfaces minimales et maximales. Ces normes liées à l'agencement de la construction jouent un rôle crucial dans la détermination du loyer admissible puisque celui-ci est fixé en fonction de la taille et de l'emplacement géographique du logement.

Deuxièmement, tout comme pour les LE et les LP, le revenu locatif des LLA sera contrôlé par l'État. Pour ce faire, la Division logement fixe le plafond du revenu locatif initial au moment de la première mise en location. Ce plafond est ensuite ajusté chaque année en fonction de l'évolution de l'ISPC. L'État communique cette variation au propriétaire ou à la gérance avant le 30 juin de l'année en question.

Les conditions d'accès au LLA ne sont en revanche soumises à aucun contrôle étatique.

4.1.3. Focus sur le contrôle des loyers

Comme développé précédemment, seul l'un des quatre logements d'utilité publique est soumis à un véritable contrôle des loyers. Il s'agit des LLM. En effet, les trois autres logements d'utilité publique ne font l'objet que d'un contrôle du revenu locatif. Contrôle de loyer et contrôle du revenu locatif se distinguent par leur incisivité respective. Le contrôle des loyers est une mesure plus forte puisqu'il s'agit, dans ce cas pour l'État, de fixer le loyer et de l'imposer au bailleur. Avec un tel contrôle, le loyer sort totalement du régime des loyers libres et le bailleur n'a de choix que de respecter le loyer imposé par l'État. Au contraire, dans le cas d'un contrôle du revenu locatif, l'État ne fera que vérifier que le revenu tiré par le bailleur sur l'ensemble de ses logements n'est pas excessif à l'année. Pour ce faire, l'État fixera des limites maximales aux loyers, afin de déterminer quel est le revenu locatif admissible, mais ne contrôlera pas les loyers ultérieurement. Le bailleur restera ainsi libre de pratiquer les loyers qu'il veut, pour autant que son revenu locatif ne dépasse pas celui imposé par l'État.

¹²⁰ RPCLo.

La différence de contrôle pratiquée entre les LLM et les autres logements d'utilité publique s'explique de trois manières :

Premièrement, parmi les différentes aides accordées, la subvention représente l'engagement le plus important du point de vue de l'État. En effet, ces subventions ne sont rien d'autre qu'un investissement à fonds perdu octroyé par l'État afin de prendre à sa charge une partie du loyer. Ces subventions ne feront pas l'objet de remboursement ultérieur. Il s'agit donc d'une dépense définitive d'argent public. Celle-ci nécessite un contrôle incisif de la part de l'État afin de s'assurer que l'argent public investi soit utilisé de manière conforme au but de la loi et profite bien aux locataires. Les LLM étant les seuls à recevoir une subvention, ils seront les seuls à voir leur loyer fixé et contrôlé annuellement et individuellement dans le cadre d'un véritable contrôle des loyers.

Les trois autres catégories de logements d'utilité publique ne bénéficient pas quant à elles de subventionnements. En effet, comme expliqué précédemment, les LP ainsi que les LE peuvent bénéficier ou non de prêts qui devront faire l'objet de remboursements ultérieurs ou encore des cautionnements. Les LLA quant à eux sont réalisés sans aucune aide étatique. Ces logements bénéficiant dès lors d'aide moins importante de la part de l'État (ou n'en bénéficiant simplement pas), il ne se justifiait pas de faire un contrôle aussi incisif que pour les logements recevant des subventions. Un simple contrôle de revenu locatif a alors été préféré à un contrôle du loyer afin de garantir tout de même des loyers raisonnables, et, qui plus est, à moindre coût. En effet, un contrôle des loyers, par l'investissement qu'il représente pour les autorités administratives, est moins économique qu'un contrôle du revenu locatif.

Deuxièmement, la distinction de contrôle selon les logements d'utilité publique s'explique par les différentes catégories de personnes en bénéficiant. En effet, les LLM sont destinés aux personnes percevant les revenus les plus modestes. Leur besoin de protection est accru. Il s'agit ici pour l'État de s'assurer que la subvention accordée se répercute bel et bien sur le montant des loyers et permette ainsi de diminuer la charge locative supportée par les locataires des LLM. Un contrôle des loyers est alors ici nécessaire, tandis qu'un contrôle du revenu locatif se révélerait sans doute insuffisant dans ce cas-là par rapport au but poursuivi.

Les autres catégories de logements d'utilité publique ne sont pas destinées à des populations se trouvant dans des situations aussi précaires. Par exemple, les LLA sont destinés à la classe moyenne de la population. Puisque le besoin de protection des bénéficiaires des trois autres catégories de logements d'utilité publique est moins accru, l'État peut se contenter d'un plus simple contrôle du revenu locatif afin de s'assurer que le revenu global ne soit pas excessif et ainsi que les loyers restent dans une commune mesure, mais sans avoir besoin pour autant de contrôler chaque loyer payé par les locataires.

Troisièmement, la distinction de contrôle selon les logements d'utilité publique s'explique par le but poursuivi par le législateur vaudois. Ce dernier se révèle être peu enclin à pratiquer un contrôle fort et perpétuel, préférant au contraire un marché du logement qui se régule seul autant que possible¹²¹. Pour ce faire, l'accent est mis sur les garanties étatiques plutôt que sur les subventions. Les garanties sont effectivement préférées car elles permettent naturellement de réduire le montant des loyers. En effet, par le biais des prêts et des cautionnements, l'État

¹²¹ Entretien téléphonique avec la Direction du logement du canton de Vaud, du 8 décembre 2023.

permet la construction de logements bon marché. Puisque des logements bon marché sont créés, les bailleurs peuvent pratiquer des loyers plus bas. En effet, comme les constructions n'ont pas engendré des coûts trop importants, les bailleurs peuvent rentrer dans leur frais sans avoir besoin de pratiquer de hauts loyers. Grâce au prêt et au cautionnement, les loyers étant naturellement bas, un contrôle étatique ne devrait plus être nécessaire. Actuellement, la législation vaudoise permet un équilibre entre un marché libre et un marché tout de même régularisé. En effet, un contrôle des loyers n'est plus que pratiqué pour les subventions, subventions qui restent des aides accessoires et minoritaires par rapport aux autres aides accordées. Le contrôle du revenu locatif est quant à lui appliqué en cas de garanties et de prêts. Il représente alors quantitativement le contrôle le plus pratiqué dans le canton de Vaud, tout en étant moins incisif que le contrôle du loyer, assurant ainsi davantage de liberté et de souplesse sur le marché du logement.

Après nous être intéressés aux différents types de contrôles qui existaient dans le canton de Vaud concernant les logements subventionnés, nous nous intéressons désormais à la durée de ces contrôles. En raison de leurs formes différentes, nous pourrions nous attendre à ce que leur durée respective varie. Cependant, le choix du législateur vaudois a été plus subtil que cela.

Les LLA font l'objet d'un contrôle par le canton durant 25 ans¹²². Les LP ainsi que les LE ne bénéficiant pas de soutiens étatiques sont assimilés à des LLA¹²³. La durée de contrôle de ces logements est donc aussi de 25 ans¹²⁴. Ces logements, lorsqu'ils perçoivent des aides de l'État sont soumis à un contrôle durant 20 ans¹²⁵. Il en va de même pour les LLM¹²⁶. Alors que la durée de contrôle varie entre les LLA et les autres logements d'utilité publique l'article 25 al. 4 RLPPPL précise que : « Lorsqu'ils ne sont pas inclus dans des quotas de logements d'utilité publique, les logements désignés à l'alinéa 2 conservent le statut de LLA jusqu'à ce que 25 ans se soient écoulés depuis la première mise en location à un loyer contrôlé sur la base de la LL. » Cette disposition permet de prolonger le contrôle des LLM, LP et LE de 5 ans en les assimilant à des LLA. De ce fait le contrôle de trois premiers logements d'utilité publique passent de 20 ans à 25 ans. Cet article 25 al. 4 permet donc de prévoir un contrôle de la même durée pour tous ces logements. On remarque ici la volonté du législateur de prolonger le contrôle le plus longtemps possible ainsi que de l'uniformiser pour l'ensemble des logements d'utilité publique. Cette disposition permet de prévoir un contrôle particulièrement long pour l'ensemble des logements d'utilité publique afin d'assurer que les loyers ne redeviennent pas trop rapidement, après quelques années seulement, des loyers libres¹²⁷.

Cependant, même si un contrôle de 25 ans est d'ores et déjà important, celui-ci peut dans certains cas durer encore plus longtemps. Pour ce faire, il convient de distinguer les logements subventionnés réalisés dans le cadre de quotas communaux et ceux réalisés en dehors de ceux-ci. En effet, les communes ont la possibilité de prévoir dans leur plan d'affectation et dans leur règlement des quotas de logements d'utilité publique¹²⁸. Ceux-ci correspondent à une

¹²² RLPPPL.

¹²³ Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?* p. 7.

¹²⁴ RLPPPL.

¹²⁵ RPLCO.

¹²⁶ Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?* p. 7.

¹²⁷ Entretien téléphonique avec la Direction du logement du canton de Vaud, du 8 décembre 2023.

¹²⁸ LPPPL.

prescription de constructions d'un certain pourcentage de logements d'utilité publique sur le territoire de ladite commune.

Lorsque les logements subventionnés sont réalisés en dehors de ces quotas, les règles décrites ci-dessus s'appliquent et les contrôles des revenus locatifs (respectivement des loyers) s'arrêtent après 25 ans. Au contraire, lorsque les logements subventionnés sont réalisés dans ces zones de quotas, au terme du contrôle de 25 ans réalisé par le canton, la commune prendra le relai¹²⁹. En effet, celle-ci continuera de réaliser un contrôle aussi longtemps que le régime légal propre aux zones de quotas s'appliquera.

4.2. Le contrôle des loyers des logements après travaux

Comme nous venons de le voir, afin de lutter contre la pénurie de logements conformément à l'article 1 al. 1 let a LPPPL, le canton de Vaud favorise la construction de logements d'utilité publique. Cependant, ce n'est pas la seule mesure que ce canton met en œuvre pour agir contre la pénurie de logements et préserver sur le marché locatif des logements correspondant aux besoins de la population. En plus des logements d'utilité publique, le canton de Vaud limite la réalisation de travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués¹³⁰. Ces limites se concrétisent par un régime d'autorisation. En effet, dès que des modifications de ce type sont envisagées par le propriétaire, il devra préalablement soumettre une demande d'autorisation à la commune et au département¹³¹. L'autorisation sera délivrée si l'un des motifs de l'article 13 LPPPL est rempli, à savoir : « Lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ; lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ; lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. » De plus, concernant les deux derniers motifs d'autorisation, une condition supplémentaire est attendue. En effet, celle-ci ne sera accordée que si les investissements consentis restent proportionnés par rapport aux avantages attendus et que les travaux n'aient pas pour objectif de soustraire les logements en cause des catégories répondant aux besoins de la population¹³². Les logements répondant aux besoins de la population étant notamment déterminés par le montant de leur loyer, la volonté du législateur de conserver sur le marché locatif des logements dont le loyer reste supportable pour la population est d'ores et déjà perceptible.

Cependant, l'intervention du législateur va encore plus loin. En effet, le département a la possibilité de limiter la répercussion des coûts de travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif¹³³. Pour ce faire, il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de 5 ans. En cas de pénurie prononcée, la durée du contrôle peut s'étendre jusqu'à 10 ans. Très concrètement, le département fixera au cas par cas le revenu locatif maximal admissible par immeuble. Celui-ci a pour conséquence de maintenir les loyers des appartements de l'immeuble à un niveau relativement bas en évitant ainsi une envolée de ces loyers après travaux.

¹²⁹ Entretien téléphonique avec la Direction du logement du canton de Vaud, du 8 décembre 2023.

¹³⁰ LPPPL.

¹³¹ LPPPL.

¹³² LPPPL.

¹³³ LPPPL.

A travers ces dispositions, la volonté du législateur est claire : conserver sur le parc locatif des logements correspondant aux besoins de la population. De tels logements étant notamment déterminés par le montant de leur loyer, des contrôles du revenu locatif sont effectués. Tout comme dans le canton de Genève, ce contrôle permet d'éviter une envolée des loyers après la réalisation, par exemple, de travaux par le bailleur, en garantissant ainsi sur le marché du logement des biens financièrement accessible à la majeure partie de la population. Même si ce contrôle n'est pas destiné à un abaissement du loyer, mais simplement à éviter des augmentations de loyer à tort et à travers, il convient de préciser que l'article 14 LPPPL prévoyant la limitation de la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif a fait l'objet d'une motion en novembre 2022¹³⁴. Cette motion a été déposée après qu'il a été constaté que la pratique administrative actuelle ait pour conséquence que les loyers de ces logements après travaux soient en dessous de ceux des logements à loyer abordable. Par le biais de cette motion, il s'agit de revoir la pratique administrative afin de trouver un juste équilibre entre des loyers non excessifs mais pour autant pas inférieurs aux loyers des LLA.

5. Comparaison entre Genève et Vaud

5.1. Comparaison du régime des contrôles de loyers concernant les logements subventionnés

Il n'est pas toujours très clair de savoir si le droit est à l'origine de l'évolution des réalités sociales ou, si ce sont, au contraire, les réalités sociales qui influent le droit¹³⁵. Dans certain cas, la société est en avance sur le droit. Celle-ci évolue et le droit la rattrape ensuite en légiférant sur de nouveaux phénomènes. Il en va de même pour les logements subventionnés. En effet, les lois genevoises et les lois vaudoises ont le plus souvent été adoptées afin de lutter contre des pénuries de logements provoquées souvent par des événements historiques majeurs tels que, par exemple, d'importants flux migratoires au cours des Trente Glorieuses engendrant une intense pression sur le secteur immobilier. Le contexte d'adoption de ces lois étant similaire, il en va de même de leur but respectif. Ces lois tendent effectivement à conserver et à construire des logements correspondant aux besoins de la population. Pour atteindre ces objectifs, les législateurs cantonaux ont opté pour des instruments juridiques identiques. En effet, tant les lois genevoises que les lois vaudoises prescrivent l'encouragement à la construction ainsi que la réalisation de logements à loyer bas par le biais d'aides étatiques pouvant prendre la forme de subventionnements, de prêts, de cautionnements ou encore de régime fiscal avantageux¹³⁶. Dans les deux cantons, le législateur a eu pour préoccupation de voir ces aides permettre la réalisation des buts poursuivis et pour ce faire a instauré divers contrôles. En effet, tant dans la législation genevoise que dans la législation vaudoise, le contrôle des loyers n'est jamais pensé comme une mesure isolée. Au contraire, il s'inscrit dans un panel d'autres mesures telles que le contrôle des locataires ou encore des exigences relatives aux immeubles afin de s'assurer que les aides étatiques profitent aux personnes qui en ont le plus besoin et que les logements correspondent à leur besoin.

¹³⁴ Motion de Philippe Jobin et consorts du 5 novembre 2019.

¹³⁵ RINGELHEIM, p. 157.

¹³⁶ LGL, LL.

Malgré ces similitudes, les lois cantonales conservent néanmoins des divergences. La principale d'entre elles se trouve être le contrôle des loyers. En effet, le canton de Genève a fait le choix d'instaurer un véritable contrôle des loyers se concrétisant par une fixation du loyer au cas par cas par l'autorité administrative accompagnée ensuite d'un contrôle périodique. Le canton de Vaud a quant à lui préféré généralement imposer un contrôle du revenu locatif sur l'entier d'un immeuble. Il s'agit pour l'autorité administrative de déterminer un revenu locatif maximum admissible et de contrôler périodiquement le revenu locatif effectivement perçu par le bailleur, sans pour autant imposer un loyer ni le contrôler.

Cette disparité dans les contrôles étatiques s'explique tout d'abord par le type d'aides majoritairement accordées par chacun de ces États. Bien que les aides étatiques proposées par ces lois soient identiques et qu'elles soient toutes à disposition des deux cantons, dans les faits, ils ne recourent pas avec la même intensité à ces différentes aides.

Le canton de Genève a tendance à financer les logements HLM, HBM et HM très majoritairement grâce aux subventions et à délaisser les autres aides étatiques. C'est notamment pour cette raison que la LGL a par la suite été complétée par la LUP, afin de rééquilibrer quelque peu le recours aux autres aides¹³⁷. Pour autant, à ce jour, le parc genevois des logements subventionnés reste composé à près de 70 pour cent par des HLM, HBM et HM, soutenus majoritairement par des subventions¹³⁸.

Le canton de Vaud fait quant à lui plus rarement recours aux subventions. En effet, contrairement à la loi genevoise, seul l'un des quatre logements d'utilité publique, les LLM, peuvent être financés à l'aide de subventions¹³⁹. Les trois autres logements d'utilité publique, à savoir les LP, les LE, et les LLA peuvent quant à eux uniquement bénéficier de cautionnements ou de prêts¹⁴⁰.

Ces divergences dans le choix des aides accordées expliquent la disparité des contrôles. Lorsque Genève décide d'attribuer des subventions, elle ne s'attaque pas directement à la cause des loyers élevés, mais cherche plutôt à atténuer les conséquences en réduisant la charge locative de manière individuelle. En effet, avec cette aide, elle ne facilite pas la construction de logements bon marché mais intervient uniquement auprès des locataires. Cette intervention étatique représente alors un investissement financier considérable puisque celui-ci devra sans cesse être renouvelé pour endiguer les difficultés à se loger et maintenir une charge locative basse. Qui plus est, ces subventions sont octroyées à fonds perdu par l'État. Elles impliquent donc que l'argent public investi ne soit jamais récupéré. Pour ces deux raisons, cette aide est l'investissement étatique qui représente le plus gros engagement financier pour l'État. Cet engagement financier étant particulièrement important, il nécessite un contrôle approfondi afin de s'assurer de la réussite du but poursuivi, à savoir baisser les loyers de manière à les rendre supportables pour les locataires.

¹³⁷ État de Genève, *Logements d'utilité publique (LUP)*.

¹³⁸ Banque cantonale de Genève, *Financement de l'immobilier - la doctrine d'engagement de la BCGE*, p. 10.

¹³⁹ RCOL, RCOLM.

¹⁴⁰ RPClo.

Quant aux cantons de Vaud, lorsqu'il agit par le biais de prêts et de cautionnements, son intervention s'inscrit dans une perspective différente. En effet, contrairement au canton de Genève qui vient en aide à chaque locataire individuellement, le canton de Vaud cherche à favoriser la construction de logements subventionnés. L'engagement étatique est dans ce cas de moins grande importance puisqu'il ne s'agit pas d'une aide individuelle qui devra sans cesse être renouvelée mais d'une aide ponctuelle favorisant la réalisation de constructions. De plus, les prêts octroyés seront remboursés et la qualité de garant n'implique pas nécessairement de dépenses pour l'État. L'engagement financier étant moins important, le canton de Vaud a pu se contenter d'un simple contrôle du revenu locatif, moins incisif et moins coûteux. Cette observation est corroborée par le fait que les LLM vaudois, seuls logements à bénéficier de subventions représentant l'investissement financier le plus conséquent, sont également les seuls à être assujettis à un contrôle des loyers.

Le recours fait majoritairement à des subventions par l'État de Genève et généralement à des prêts et des cautionnements par le canton de Vaud s'explique par la divergence dans la manière d'envisager leur politique du logement respective.

Alors que dans le canton de Genève, le rôle de l'autorité cantonale est absolument central et est voué à être permanent (tant par le biais de ses subventions que par le biais de son contrôle), dans le canton de Vaud la situation est différente. Sa politique de logement s'inscrit dans une optique beaucoup plus globale qu'une aide individuelle octroyée à chaque locataire. Cette approche plus générale se manifeste tout d'abord par l'activité d'information générale et de coordination prévue par la LL. En effet, le canton de Vaud aspire à ce que l'économie privée concourt à la réalisation de son programme et que les loyers des logements construits par elle s'adaptent aux moyens des locataires¹⁴¹. Alors que le secteur de l'immobilier a tendance à fixer les loyers en fonction des coûts de constructions, le canton de Vaud cherche à inverser la tendance en poussant le secteur privé à commencer par fixer le montant que les locataires sont à même de consacrer à leur loyer puis de réaliser par la suite un projet de construction en adéquation à ces montants¹⁴². Pour ce faire, le canton essaie d'inciter les maîtres d'ouvrage à réaliser par eux-mêmes des logements dont le loyer serait accessible, en octroyant des avantages, comme des augmentations de surfaces constructibles¹⁴³. A terme, l'objectif de l'autorité étatique est de réduire progressivement son intervention afin de permettre au marché de s'autoréguler¹⁴⁴.

Cette divergence de conception résulte de caractéristiques propres aux cantons de Genève et de Vaud. En effet, le canton de Genève est connu pour être un canton doté d'une autorité cantonale forte, déléguant peu de compétence à d'autres entités, qu'il s'agisse des communes ou encore d'organismes privés¹⁴⁵. Ceci s'explique certainement par le fait que le canton de Genève soit un canton ville avec un petit territoire relativement homogène, centralisé et urbanisé.

Le canton de Vaud a, quant à lui, une situation territoriale très différente, beaucoup plus éparse que le canton de Genève l'obligeant à collaborer davantage avec les communes ou avec le

¹⁴¹ RICHARD, pp. 9 et 11.

¹⁴² RICHARD, p. 9.

¹⁴³ LPPPL.

¹⁴⁴ RICHARD, p. 10.

¹⁴⁵ KANAAN, *Les communes genevoises, de la naphthaline ?*

secteur privé. En effet, le canton de Vaud travaille régulièrement de concert avec les communes afin de pouvoir prendre en compte les caractéristiques économiques, géographiques et démographiques de ces collectivités publiques. La volonté de collaborer avec le secteur privé ressort quant à elle de la coutume vaudoise. En effet, ce canton a souvent eu l'occasion, dans différents domaines, d'affirmer politiquement être peu enclin à une intervention étatique forte et au contraire toujours privilégier l'indépendance du secteur privé et le libre marché.

En plus de l'aide étatique majoritairement accordée, un autre facteur peut expliquer le recours tantôt au contrôle des loyers et tantôt au contrôle du revenu locatif: l'importance de l'investissement financier.

Comme nous l'avons d'ores et déjà mis en évidence, les subventions représentent une charge financière considérable pour le canton de Genève car il s'agit d'investissement à fonds perdu, sans attente de retour. Au contraire, les aides étatiques prenant la forme de prêts sans intérêts ou à intérêts réduits, ainsi que de cautionnements, représentent une charge financière moindre. Cependant, en plus de ces divergences de poids financiers en fonction des aides étatiques, les cantons de Genève et de Vaud n'ont pas la même proportion de logements subventionnés sur leur territoire. En effet, alors que le canton de Genève est composé de près de 247'000 logements, 20'000 sont des logements subventionnés¹⁴⁶. Ils représentent alors 8,1 pour cent du parc du logement genevois. Au contraire, le canton de Vaud compte près de 433'000 logements dont 8873 sont des logements subventionnés¹⁴⁷. Ces logements représentent 2 pour cent du parc du logement vaudois. L'effort financier réalisé par le canton de Genève, par le choix de l'aide majoritairement octroyée ainsi que par le nombre de logements sociaux, est donc plus important que celui du canton de Vaud. Le canton de Genève, en raison de son investissement substantiel dans la politique sociale du logement, opte pour une approche renforcée en matière de contrôle des loyers. Ce contrôle renforcé découle logiquement de l'importance des fonds publics investis dans le logement social. Le renforcement du contrôle des loyers sert ainsi de mécanisme de supervision afin d'assurer une utilisation judicieuse des fonds, contribuant ainsi à la réalisation efficace des objectifs sociaux du canton en matière de logement. Cette démarche reflète la volonté de maximiser l'impact positif de l'investissement public dans le secteur du logement.

Après avoir comparé les formes de contrôle exercées par ces cantons, intéressons-nous à leur durée respective.

Comme nous l'avons vu, dans le canton de Genève, la durée du contrôle des loyers varie selon le type de logements. Le contrôle des logements HLM, HBM et HM dure aussi longtemps que l'aide étatique accordée, à savoir généralement 25 ans. Les logements d'utilité publique sont quant à eux soumis à un contrôle perpétuel, tandis que ceux en zone de développement le sont pour 10 ans. Cependant, la législation genevoise inclut bon nombre de HLM, HM et HBM dans la catégorie des logements d'utilité publique, ce qui implique l'application des mêmes dispositions pour l'ensemble de ces logements. Ainsi, la loi assure un contrôle perpétuel pour de nombreux logements subventionnés.

Le canton de Vaud a également cherché à harmoniser la durée du contrôle du revenu locatif par la combinaison de différentes dispositions légales. En effet, alors que les LLM, les LP et les LE sont en principe contrôlés pour une période de 20 ans, nous avons remarqués que diverses

¹⁴⁶ Banque cantonale de Genève, *Financement de l'immobilier - la doctrine d'engagement de la BCGE*, p. 10.

¹⁴⁷ État de Vaud, *Statistiques en matière de logement*.

dispositions permettaient de les assimiler à des LLA, afin de pouvoir étendre la durée de contrôle à 25 ans.

Au terme de ce développement, nous nous rendons compte que les deux cantons ont essayé d'unifier la durée de leur contrôle respectif. Cette unification, dans les deux cas, vise le même but : prolonger le plus longtemps possible la durée des contrôles afin de maintenir les loyers à des montants abordables¹⁴⁸. Cependant, la comparaison entre la durée des contrôles des loyers à Genève et dans le canton de Vaud révèle à nouveau des approches divergentes. Tandis que Genève opte généralement pour un contrôle des loyers perpétuel, démontrant ainsi un engagement fort envers la protection des locataires, le canton de Vaud limite cette régulation en principe à une période de 25 ans. Cette distinction initiale suggère que Genève adopte une position particulièrement sociale envers ses locataires. Cependant, une analyse approfondie révèle une nuance essentielle. Comme vu précédemment, le canton de Vaud privilégie une approche proactive en autorisant uniquement la réalisation de projets de constructions si ceux-ci sont abordables. Ces constructions à faibles coûts permettent aux bailleurs de percevoir des rendements attractifs sans pour autant imposer des loyers élevés. Cette dynamique naturelle des loyers soutenue par les politiques vaudoises, élimine le besoin d'un contrôle perpétuel, contrairement à Genève qui ne vient que réduire artificiellement les loyers par le biais des subventions et où le contrôle perpétuel se révèle dès lors être nécessaire. Ainsi, si Genève opte pour une régulation continue des loyers, Vaud n'en est pas pour autant moins social car ce canton parvient à maintenir des loyers abordables de manière naturelle grâce à des mesures incitatives en amont.

5.2. Comparaison du régime des contrôles de loyers concernant les logements après travaux

La LDTR et le titre II de la LPPPL, préservation du parc locatif sont très similaires. Ces similitudes se constatent tout d'abord par leur but respectif, à savoir « préserver l'habitat et les conditions de vie existante »¹⁴⁹ et « conserver sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population »¹⁵⁰ Afin de poursuivre ce but, ces deux lois ont mis en place les mêmes instruments juridiques. En effet, les cantons de Genève et de Vaud ont respectivement prévu un système de dérogation et d'autorisation permettant, sous certaines conditions restrictives, la réalisation de travaux de démolition, de transformation et d'entretien. Les définitions de ces différentes notions sont quasiment identiques et les conditions requises pour pouvoir réaliser ces travaux sont semblables. En effet, tant la LDTR que la LPPPL conditionnent les autorisations à des motifs de « sécurité, de salubrité ou encore d'intérêt général »¹⁵¹ et ceci toujours pour autant que les nouvelles constructions correspondent « aux besoins de la population »¹⁵². Autre similitude, Genève et Vaud ont tous deux instauré un contrôle du loyer, respectivement un contrôle du revenu locatif à la suite de la réalisation de démolition ou de travaux. Nous retrouvons ici la même distinction à laquelle nous avons déjà été confrontés préalablement, à savoir Genève instaurant un véritable contrôle de loyer pour chaque appartement pendant une période généralement de 5 à 10 ans et Vaud se contentant d'un

¹⁴⁸ État de Genève, *Logements d'utilité publique (LUP)* et Entretien téléphonique avec la Direction du logement du canton de Vaud, du 8 décembre 2023.

¹⁴⁹ LDTR.

¹⁵⁰ LPPPL.

¹⁵¹ LDTR et LPPPL.

¹⁵² LDTR et LPPPL.

contrôle du revenu locatif d'une durée similaire. Cependant, chose étonnante, la LDTR vaudoise, précurseur de la LPPPL, prévoyait un véritable contrôle des loyers. Nous pouvons dès lors nous demander comment le canton de Vaud s'est éloigné du texte de la loi pour finir par réaliser un contrôle du revenu locatif. Cette évolution est le fruit de la pratique administrative vaudoise. En effet, jamais un contrôle des loyers n'a été réalisé au sein du canton de Vaud en vertu de la LDTR, le contrôle du revenu locatif lui ayant toujours été préféré. Selon la Direction du logement vaudoise, celui-ci s'est imposé pour deux raisons : premièrement les autorités vaudoises considéraient que le loyer était d'ores et déjà suffisamment encadré par les règles de droit privé et que par conséquent, le contrôle administratif pouvait se limiter à un contrôle général du revenu locatif. Deuxièmement, préférer ce contrôle à celui du loyer permettait aussi de réduire les coûts et le temps investi par l'administration puisqu'il n'est alors pas nécessaire de contrôler chaque logement individuellement.

Malgré cette distinction résultant de la pratique, la LDTR et le titre II de la LPPPL n'en restent pas moins extrêmement semblables. Cette ressemblance résulte de deux facteurs :

Tout d'abord, les premières versions de ces lois sont apparues dans un contexte similaire. En effet, lorsque la LDTR genevoise et la LDTR vaudoise ont été adoptées, les deux cantons devaient faire face à une forte pénurie de logements. Afin de lutter contre cette pénurie, plusieurs lois ont été adoptées. Cependant, parallèlement, de nombreux logements étaient démolis afin de contourner les différentes prescriptions législatives limitant l'augmentation des loyers. Puisque ces cantons étaient confrontés à des enjeux similaires, le contenu de ces deux lois s'est révélé être très semblable. La LPPPL étant le fruit de la jonction de la LDTR vaudoise et de la LAAL, elle continue de présenter bon nombre de similitudes avec la LDTR genevoise.

Ensuite, la LDTR genevoise a été adoptée en 1961, soit une année avant l'adoption de la LDTR vaudoise. Bon nombre d'écrits laissent entendre que la loi vaudoise aurait été influencée par la législation du canton voisin.

6. Parallèle avec le canton du Valais

Comme vu précédemment, bien que présentant des approches différentes, les cantons de Genève et de Vaud ont tous deux mis en place une véritable politique du logement afin de soutenir les locataires¹⁵³. Cependant, tel n'est pas le cas de tous les cantons suisses. En effet, à ce jour, le Valais ne connaît ni de législation introduisant des logements subventionnés ni de législation comparable à la LDTR ou à la LPPPL et encore moins de contrôle des loyers.

L'absence de contrôle des loyers dans ce canton s'explique de la manière suivante :

Antérieurement, et ce jusqu'en 2023, le seul contrôle des loyers réalisé par les autorités valaisannes, l'était sur la base de la LCAP. En effet, à ce moment-là les seules aides cantonales allouées par le Valais, l'étaient sur la base de cette loi fédérale, en complément d'aides octroyées par la Confédération. Lorsque celles-ci étaient accordées, les autorités fédérales chargeaient l'administration cantonale de contrôler les loyers afin de garantir leur conformité

¹⁵³ FREDRICH, *Logement et pauvreté, une analyse sur l'engagement des cantons*, p. 10-12.

avec les montants autorisés par la LCAP. Il s'agissait alors du seul contrôle des loyers réalisé dans ce canton. Toutefois, suite à l'entrée en vigueur de la LOG, la LCAP a été abrogée, ce qui a entraîné la fin de toutes les aides financières accordées sur cette base-là. De même, le contrôle des loyers, qui était lié à ces aides a été interrompu¹⁵⁴.

Le canton du Valais n'ayant jamais prévu lui-même l'octroi d'aides financières et un contrôle des loyers s'y référant, l'abrogation de la LCAP a engendré la disparition de toutes formes d'aides ainsi que du seul contrôle des loyers pratiqué en Valais.

Nous pouvons par conséquent nous demander pourquoi ce canton a fait le choix de ne pas instaurer de législation cantonale prévoyant un soutien financier pour les locataires.

Ce choix s'explique par une vision qui se distingue de celle de la majorité des autres cantons. En effet, le Valais ne perçoit le statut de locataire que comme une phase transitoire devant finalement aboutir à la propriété¹⁵⁵. Les aides fournies par l'autorité cantonale sont donc majoritairement des aides favorisant l'accès à la propriété en octroyant par exemple des subventions en cas d'achat ou de rénovation et non à la location¹⁵⁶.

Cette vision particulière du Valais s'explique par le nombre important de propriétaires dans ce canton. En effet, alors que le pourcentage de propriétaire est de 36 pour cent en Suisse, de 19 pour cent à Genève et de 30 pour cent dans le canton de Vaud, il est de 54 pour cent dans le canton du Valais¹⁵⁷.

Ces chiffres évocateurs expliquent les raisons pour lesquelles ce canton accorde plus d'importance à la propriété et cherche davantage à soutenir son accès.

Il convient cependant de nuancer un peu ces propos. En effet, si le canton du Valais a bel et bien le parc de propriétaires le plus important de Suisse, il est aussi une destination de choix en termes de résidence secondaire, soit plus de 36 pour cent du parc du logement valaisans¹⁵⁸. Il se pourrait donc que le nombre de propriétaires très important dans ce canton soit influencé par la prise en compte de propriétaires de résidences secondaires.

Par ailleurs, une autre caractéristique propre aux cantons du Valais pourrait expliquer l'inexistence de contrôle des loyers et ce, même dans le cadre d'une « LDTR valaisanne » : le taux de logements vacants. En effet, celui-ci se trouve être plus élevé dans le canton du Valais que dans les deux autres cantons romands. Il était de 1,69 pour cent en Valais contre 0,42 à Genève et 0,98 pour cent dans le canton de Vaud en juin 2023¹⁵⁹. Au vu des définitions de la pénurie de logements dans les différentes lois cantonales¹⁶⁰, seul le canton du Valais ne se

¹⁵⁴ Entretien téléphonique avec le Département de l'économie et de la formation du canton de Valais, du 6 février 2024.

¹⁵⁵ CHAPPOT, *Les locataires, les grands oubliés du Valais*.

¹⁵⁶ Ordonnance du 09.12.2009 sur la loi sur la politique régionale, RS 901.100.

¹⁵⁷ Office fédéral de la statistique, *Taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton en 2021-2022*.

¹⁵⁸ Fiche d'informations sur l'initiative populaire « pour en finir avec les constructions envahissantes des résidences secondaires ».

¹⁵⁹ Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 11 septembre 2023.

¹⁶⁰ LDTR, LPPPL.

trouve pas être dans cette situation. Étant épargné par la pénurie, le canton du Valais n'a pas besoin de faire face à ce que cette situation sur le marché immobilier implique, à savoir : une diminution de l'offre engendrant une augmentation des prix, ces derniers se répercutant finalement sur les locataires ayant de plus en plus de mal à se loger. Les locataires valaisans étant moins sous pression, leur besoin de protection est dès lors moins accru.

L'existence de plus nombreux logements disponibles dans le canton du Valais pourrait s'expliquer par la moins grande attractivité que représenterait ce canton. En effet, selon un rapport de 2023 du Crédit Suisse, le Valais serait comparativement moins attractif que d'autres régions de Suisse sur la base de trois critères principaux. Tout d'abord, il présente une charge fiscale significative pour les personnes physiques ainsi qu'une taxation relativement élevée pour les personnes morales, ce qui ne le place pas fiscalement dans une position significativement plus avantageuse que des cantons comme Genève ou Vaud¹⁶¹. Ensuite, le manque de disponibilité de main-d'œuvre qualifiée constitue un défi majeur pour ce canton¹⁶², limitant ainsi son attrait pour les entreprises à la recherche de talents spécialisés. Enfin, le manque d'interactions et d'accessibilité avec les régions voisines contribue à cette image de moins grande attractivité, réduisant les possibilités de collaborations et de synergies¹⁶³. Ces éléments, combinés, dépeignent le canton du Valais comme moins compétitif sur le plan économique et moins favorable à l'installation d'entreprises par rapport à d'autres régions suisses, influençant ainsi positivement le nombre de logements disponibles sur le territoire.

7. Conclusion

Au cours de ce travail, nous nous sommes aperçus que le contrôle des loyers est une mesure bien plus complexe qu'elle n'y paraît de prime abord. Cette complexité s'explique par la nature interdisciplinaire du contrôle des loyers, se trouvant au carrefour d'enjeux juridiques, économiques et politiques. La somme de ces différents enjeux, fait du contrôle des loyers une mesure éminemment concrète et ancrée dans les réalités spécifiques de chaque contexte local, comme en témoignent les divergences observées entre les cantons de Genève, Vaud et Valais. Qui plus est, nous nous sommes rendu compte que le contrôle des loyers, loin d'être une mesure isolée, s'inscrivait au contraire dans une politique de logement globale propre à chaque région. Étant dès lors inexorablement influencé par la manière dont cette politique sera envisagée et menée par les autorités cantonales, le contrôle des loyers n'en sera que plus contrasté selon les régions.

Néanmoins, malgré les différences dans les approches et la mise en œuvre du contrôle des loyers, cette mesure demeure étroitement liée à une réalité à laquelle chacun des cantons mentionnés peut être confronté sur le marché immobilier : la pénurie de logements. En effet, comme expliqué dans ce travail, bons nombres de législations instaurant un contrôle des loyers ont été adoptées dans le but de lutter contre une pénurie de logements.

¹⁶¹ SCHUPBACH, *Concurrence entre les cantons : Bâle-Campagne a le vent en poupe - Qualité de la localisation 2023*, p. 9.

¹⁶² SCHUPBACH, *Concurrence entre les cantons : Bâle-Campagne a le vent en poupe - Qualité de la localisation 2023*, pp. 10 et 11.

¹⁶³ SCHUPBACH, *Concurrence entre les cantons : Bâle-Campagne a le vent en poupe - Qualité de la localisation 2023*, p. 12.

Actuellement, les médias se montrent alarmistes quant à la situation sur le marché immobilier suisse. En effet, de nombreuses régions seraient en train de subir une pénurie de logements et, de manière générale, le marché immobilier helvétique serait particulièrement tendu. En réponse à ces défis, divers projets ont été soumis à l'Assemblée fédérale au cours de l'année 2023 dans le but de protéger davantage les locataires et d'étendre le contrôle des loyers, potentiellement à l'échelle fédérale. Ce processus illustre le caractère cyclique et évolutif du contrôle des loyers, directement lié aux fluctuations du marché immobilier. Ainsi, le contrôle des loyers demeure au cœur de l'actualité et des réformes, reflétant les défis persistants et l'aspiration à un accès équitable au logement pour tous.

Bibliographie

Références doctrinales et contributions

Banque cantonale de Genève, *Financement de l'immobilier - la doctrine d'engagement de la BCGE*, Genève 2021 (cité : Banque cantonale de Genève, *Financement de l'immobilier - la doctrine d'engagement de la BCGE*).

FRANSEN Rune, *les outils de la démesure*, Tracés, 2023 (cité : FRANSEN, *Les outils de la démesure*)

FREDRICH Bettina pour Caritas, *Logement et pauvreté, une analyse sur l'engagement des cantons*, Lucerne 2014 (cité : FREDRICH, *Logement et pauvreté, une analyse sur l'engagement des cantons*).

GAIDE Emmanuelle/DEFAGO GAUDIN Valérie, *la LDTR – Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation immeubles de logements et appartements, Loi genevoise et panorama des autres lois cantonales*, Stämpfli édition Berne 2014.

KINZER Daniel, la surveillance et le contrôle des loyers dans le temps in *Imprescriptibilité, contrôle et responsabilité. Les effets du droit de propriété dans le temps*, Bénédicte Foëx et Michel Hottelier, Schulthess éditions romandes, Genève 2018, p.79 ss.

MARMY Vanessa pour le Département des institutions et de la sécurité, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*, Lausanne 2018 (cité : MARMY, *Logements d'utilité publique - Une vision d'ensemble des outils mis à disposition par l'État*).

MULLER Mark, *Droit genevois de la construction, Aménagement, autorisation de construire, droit du logement, rénovation, protection du patrimoine*, Schulthess Editions romandes 2021.

Office cantonal de la statistique de Genève, *Population du canton de Genève selon l'origine et le statut migratoire - Résultats 2012-2014 et évolution depuis 1960*, Genève 2017 (cité :

Office cantonal de la statistique de Genève, *Population du canton de Genève selon l'origine et le statut migratoire - Résultats 2012-2014 et évolution depuis 1960*).

RICHARD Charles, *Le logement dans le canton de Vaud : la loi cantonale vaudoise et son application in Habitation*, Revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat, 1960, p.9 ss.

RINGELHEIM Julie, *Droit, contexte et changement social*, Revue interdisciplinaire juridique, 2013, p.157 ss.

SCHUPBACH Jan pour Crédit Suisse, *Concurrence entre les cantons : Bâle-Campagne a le vent en poupe - Qualité de la localisation 2023*, 2023 (cité : SCHUPBACH, *Concurrence entre les cantons : Bâle-Campagne a le vent en poupe - Qualité de la localisation 2023*).

Textes officiels et textes législatifs

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS : 101.

Exposé des motifs complémentaire et projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie de juillet 2014 (cité : Exposé des motifs complémentaire et projets de lois de juillet 2014).

Exposé des motifs et projet de loi abrogeant la loi du 4 mars 1985 sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation et de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués et exposé des motifs et projets de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) de février 2008 (cité : Exposé des motifs et projet de loi de février 2008).

Fiche d'information du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication sur l'initiative populaire : « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » (cité : Fiche d'information sur l'initiative populaire : « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires »).

Loi concernant l'aliénation d'appartements loués du 11 décembre 1989, RSV 840.13.

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 du 4 mars 1985, RSV 840.15.

Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) du 30 mars 1911, RS 220.

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 octobre 1974, RS 843.

Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés du 21 mars 2003, RS 842.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.

Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, RSGE I 4 05.

Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957, RSGE L 1 35.

Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007, RSGE I 4 06.

Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016, RSV 840.15.

Loi sur le logement du 9 septembre 1975, RSV 840.11.

Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996, RSGE L 5 20.

Motion de Philippe Jobin et consorts : « Pour que la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) remplisse sa mission, modifions l'article 14 LPPPL » du 5 novembre 2019 (cité : Motion de Philippe Jobin et consorts du 5 novembre 2019).

Ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés du 26 novembre 2003, RS 842.1.

Ordonnance sur la loi sur la politique régionale du 9 décembre 2009, RS 901.100.

Pratique administrative de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière : « Taux de rendement nets initiaux admis en fonction du type de financement » du 3 avril 2007, (PA/SI/004.04).

Pratique administrative de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière : « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement » du 1 août 2006, (PA/SI/001.06).

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion Armand Rod et consorts demandant l'abrogation de la loi du 4 mars 1985 sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation et de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués, février 2008 (cité : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion Armand Rod et consorts).

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire « Logement » demandant la révision partielle de la loi sur le logement et projet de décret ordonnant la convocation des assemblées de commune à l'effet de se prononcer sur cette initiative. Exposé des motifs et projet

de loi sur le logement, septembre 1975 (cité : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative populaire « logement »).

Règlement d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif du 25 octobre 2017, RSV 840.15.1.

Règlement d'application de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 du 17 janvier 2007, RSV 840.11.1.

Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés du 17 janvier 2007, RSV 840.11.2.5.

Règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics du 24 juillet 1991, RSV 840.11.2.

Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements du 9 octobre 2019, RSV 840.11.5.

Table des arrêts

ATF 101 Ia 509

ATF 111 Ia 23

ATF 113 Ia 126

ATF 116 Ia 401

ATF 131 I 333

Arrêt du TF 1C_500/2013 du 25 septembre 2014

Arrêt du TF 1P.559/2001 du 25 février 2002

Références électroniques

Asloca Genève - *Qui contrôle les loyers contrôlés ?*, novembre 2016, disponible sous : <https://geneve.asloca.ch/actualites/geneve-qui-contrôle-les-loyers-contrôlés> (consulté le 5 mars 2024) (cité : Asloca Genève - *Qui contrôle les loyers contrôlés ?*).

Bureau cantonal de la statistique, *informations statistiques Genève*, disponible sous : https://statistique.ge.ch/tel/publications/1965/donnees_generales/informations_statistiques/dg_is_1965_01.pdf (consulté le 5 mars 2024) (cité comme : Bureau cantonal de la statistique, *informations statistiques Genève*).

CHAPPOT Florian, *Les locataires, les grands oubliés du Valais*, juin 2023, disponible sous : <https://www.letemps.ch/opinions/locataires-grands-oublies-valais> (consulté le 5 mars 2024) (cité : CHAPPOT, *Les locataires, les grands oubliés du Valais*).

Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15 mai 2013 : *Le Conseil fédéral optimise sa politique en matière de logement*, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-48869.html> (consulté le 5 mars 2024) (cité : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15 mai 2013).

Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 11 septembre 2023, *Nouveau recul des taux de logements vacants en 2023*, disponible sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-vacants.assetdetail.27565758.html> (consulté le 5 mars 2024) (cité comme : Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 11 septembre 2023).

État de Genève, *Logements d'utilité publique (LUP)*, disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/votations-et-elections/initiatives-et-referendums/objets-deposes-depuis-1978> (consulté le 5 mars 2024) (cité : État de Genève, *Logements d'utilité publique (LUP)*).

État de Vaud, *Objets déposés depuis 1978*, disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/votations-et-elections/initiatives-et-referendums/objets-deposes-depuis-1978> (consulté le 5 mars 2024) (cité : État de Vaud, *Objets déposés depuis 1978*).

État de Vaud, *Statistiques en matière de logement*, disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/observatoire-du-logement/statistiques-en-matiere-de-logement#c2073024> (consulté le 5 mars 2024) (cité : État de Vaud, *Statistiques en matière de logement*).

KANAAN Sami, *Les communes genevoise, de la naphthaline ?*, février 2021, disponible sous : <https://blogs.letemps.ch/sami-kanaan/2021/02/22/les-communes-genevoises-de-la-naphthaline/> (consulté le 5 mars 2024) (cité : KANAAN, *Les communes genevoise, de la naphthaline ?*).

Office fédéral de la statistique, *Taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton en 2021-2022*, disponible sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/conditions-habitation/locataires-proprietaires.html> (consulté le 5 mars 2024) (cité : Office fédéral de la statistique, *Taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton en 2021-2022*).

Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?*, disponible sous : <https://ouest-lausannois.ch/wp-content/uploads/pfl-ol-atelier-09-compte-rendu-pano.pdf> (consulté le 5 mars 2024) (cité : Plate-Forme logement ouest lausannois, *La L3PL : Pourquoi ? Comment ?*).

Avec mes sincères remerciements aux services du logement genevois, vaudois et valaisan pour avoir fait preuve d'une écoute bienveillante et m'avoir permis d'accéder à de précieuses informations nécessaires à l'élaboration de ce travail.

