Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.293/2004 /col

Arrêt du 31 mai 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Nay, Reeb,
Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Société coopérative d'habitation Lausanne,
route des Plaines-du-Loup 32, 1018 Lausanne, recourante, représentée par Me Christian Fischer, avocat, avenue Juste-Olivier 9, 1006 Lausanne,

contre

Conseil communal de Lausanne,
place de la Palud 2, 1002 Lausanne, représenté par
Me Jean-Claude Perroud, avocat, Grand-Chêne 4 et 8, case postale 7283, 1002 Lausanne.

Objet
art. 9, 36 et 49 Cst. (règlement communal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier de la Commune de Lausanne),

recours de droit public contre le règlement du Conseil communal de Lausanne du 30 mars 2004.

Faits:

A.
Le 30 mars 2004, le Conseil communal de Lausanne a adopté un règlement communal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier de la Commune de Lausanne (ci-après: RCO). Il a pour objet de favoriser la stabilité et la mixité dans le parc des immeubles à loyers subventionnés et sociaux, et s'applique à tous les logements construits ou rénovés avec un appui financier des pouvoirs publics communaux et dont le loyer est soumis au contrôle des autorités cantonales ou communales (art. 1). Il prévoit notamment que les logements peuvent être loués à des personnes majeures, suisses ou titulaires d'un permis B ou C, qui exercent leur activité professionnelle principalement sur le territoire de la commune de Lausanne ou qui y sont domiciliées depuis trois ans, ou qui font des études ou un apprentissage, avec activité professionnelle accessoire ou disposant d'une bourse. Le règlement fixe des limites de revenu et de fortune (en renvoyant au règlement cantonal du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics - ci-après: RCOL), et certaines conditions de résiliation et de prolongation du bail (art. 5-8). Les articles 11
à 13 de ce règlement ont la teneur suivante:
Chapitre III. Dispositions spéciales pour les autorités et pour le propriétaire
Attribution de logements
Mixité et stabilité

Art. 11- 1 Le choix des locataires dans un immeuble est réservé aux autorités compétentes pour 15% du nombre total de logements ou de pièces de chaque immeuble.

2 Le propriétaire peut, en contrepartie et dans la même proportion de 15%, conserver des locataires ne répondant pas ou plus aux conditions d'occupation sous réserve des articles 8, 9 et 10 du présent règlement.
Cellule logement
Art. 12- 1 Les locataires choisis par les autorités peuvent être pris en charge par la cellule logement constituée au sein de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement qui peut être appelée à intervenir, tant sur le plan social que sur tous les aspects financiers du bail.
2 L'organisation de la cellule logement est réglée par voie de directives.
Chapitre IV. Dispositions d'assouplissement - Dérogations
Dérogations - mesures d'assouplissement
Art. 13- 1 Dans les cas où le locataire est choisi en application de l'art. 11 ou dans d'autres cas justifiés, des dérogations peuvent être appliquées aux réglementations sur les conditions d'occupation en fonction notamment de la situation du logement dans le quartier, de sa qualité, de sa surface, de son loyer, de la durée du bail, de la situation personnelle et familiale du locataire.
2 Les assouplissements portent sur les règles relatives à la résiliation du bail et au montant des suppléments de loyers.
3 Les modalités et conditions de dérogations spécifiques seront fixées par voie de directives.
4 Les normes cantonales relatives aux logements construits en application de la Loi du 9 septembre 1975 sur le logement demeurent réservées.
Le même jour, le Conseil communal a adopté un règlement sur l'allocation communale au logement, destiné à permettre aux ménages à revenus modestes d'habiter ou de conserver un logement adapté à leurs besoins; l'allocation personnalisée doit servir à réduire le loyer à un niveau supportable, et s'applique aux locataires de logements construits ou rénovés avec l'appui des pouvoirs publics et à ceux du marché libre (art. 1). Le Conseil communal a également accepté le financement de cette allocation par une subvention annuelle pouvant aller jusqu'à 2'075'000 fr.
Dans son rapport-préavis du 25 septembre 2003, la Municipalité de Lausanne expliquait que les cantons et les communes étaient appelés à devenir les acteurs principaux en matière de logements sociaux. La commune contrôlait et subventionnait plus de 10% de l'ensemble des logements lausannois. La politique communale en matière de logement tendait à faciliter le maintien des ménages bien intégrés et actifs dans les logements occupés depuis un certain nombre d'années (en supprimant les résiliations et en modérant les suppléments de loyers), tout en améliorant l'intégration des ménages financièrement et socialement défavorisés. Les gérances acceptaient déjà 600 ménages au bénéfice d'une garantie de loyer du Service social, et il convenait de porter ce nombre à 900. Les gérances acceptant d'attribuer des logements à des ménages défavorisés, recommandés par le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement (SEHL), pourraient bénéficier de dérogations en faveur de ménages ne respectant pas certaines conditions d'occupation.

B.
Par acte du 14 mai 2003, la Société coopérative d'habitation Lausanne déclare recourir contre le RCO, ainsi que contre toute décision d'approbation du Conseil d'Etat vaudois. Elle demande principalement l'annulation de ce règlement, subsidiairement de son seul art. 11.
L'instruction de la cause a été suspendue jusqu'à ce que le Conseil d'Etat vaudois ait statué à propos de l'approbation du règlement. Celle-ci est intervenue, sans modification, par décision du 8 septembre 2004. La procédure a été reprise par ordonnance du 22 septembre 2004.
La Commune de Lausanne conclut au rejet du recours. Les parties ont répliqué et dupliqué en maintenant leurs conclusions.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le recours est formé contre un règlement adopté par le parlement communal. La notion d"'arrêté cantonal" figurant à l'art. 84 al. 1 OJ comprend les actes normatifs communaux (Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Berne 1994 p. 109).

1.1 Selon l'art. 89 OJ, le recours de droit public doit être déposé dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté attaqué. Le recours a été déposé dans ce délai, mais avant l'approbation par le Conseil d'Etat, laquelle a un caractère constitutif (cf. l'art. 94 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes - LC). Conformément à la pratique, ce dépôt, quoique prématuré, ne rend pas le recours irrecevable: la procédure a été suspendue, puis reprise après le prononcé cantonal d'approbation (cf. ATF 103 Ia 577). Par ailleurs, même si l'approbation suppose un certain contrôle de conformité au droit supérieur, elle ne constitue qu'une condition de validité de la norme et ne saurait être assimilée à une voie de droit cantonale. Il n'était donc pas nécessaire que la recourante s'en prenne également à la décision d'approbation.

1.2 La recourante est une société coopérative au sens des art. 828 ss CO, disposant de la personnalité juridique (art. 838 CO). Elle a pour but de procurer à ses membres, avec ou sans le concours des pouvoirs publics, des habitations à des conditions avantageuses; à cet effet, elle acquiert, construit, loue, ou gère des immeubles (art. 2 de ses statuts). Elle ne loue des appartements qu'à ses membres (art. 49 let. a). Elle dispose d'un parc immobilier de 5000 objets, avec 1716 logements répartis dans la région lausannoise, dont plus des trois quarts en marché libre. Pour le quart restant, elle est susceptible de se voir imposer, dans 15% des cas, la conclusion d'un bail avec des personnes choisies par l'autorité en vertu de l'art. 11 RCO. Elle dispose ainsi d'un intérêt juridique suffisant au sens de l'art. 88 OJ.

1.3 Au moment de son adoption, puis de son approbation par le Conseil d'Etat, le règlement attaqué n'était susceptible d'aucun recours cantonal (art. 86 al. 1 OJ). La cour constitutionnelle, chargée selon l'art. 136 Cst./VD de contrôler la conformité des "normes cantonales" au droit supérieur, n'est entrée en fonction que le 1er janvier 2005.

1.4 La recourante conclut à l'annulation de tout le règlement. En réalité, son argumentation est limitée au seul art. 11, et la recourante n'explique pas en quoi l'annulation de cette disposition devrait entraîner celle du règlement dans son entier. Faute d'une motivation suffisante (art. 90 al. 1 let. b OJ), la conclusion tendant à l'annulation de l'intégralité du règlement est irrecevable.

1.5 Le Tribunal fédéral vérifie en principe librement la constitutionnalité d'un arrêté de portée générale, notamment sous l'angle de la force dérogatoire du droit fédéral (ATF 126 I 76 consid. 1 p. 78). Il n'annule toutefois les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation ou application conforme au droit constitutionnel. Il y a donc lieu de tenir compte des circonstances dans lesquelles ces dispositions seront appliquées, sur le vu, en particulier, des intentions exprimées à ce sujet par l'autorité intimée. A elle seule - pour autant qu'une protection juridique suffisante soit assurée contre les mesures concrètes d'application -, l'éventualité d'une application inconstitutionnelle à des cas particuliers n'est pas déterminante (ATF 125 II 440 consid. 1d p. 443-444 et les arrêts cités; 125 I 369 consid. 3 in fine p. 375).

2.
La recourante invoque le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.). Selon elle, la possibilité pour l'autorité de forcer le bailleur à conclure avec une personne déterminée serait contraire au principe du consentement mutuel comme condition de conclusion d'un contrat de bail. Il s'agirait d'une intervention dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, prohibée par la jurisprudence (ATF 119 Ia 348). Si les relations ainsi imposées entre bailleur et locataire ne devaient pas constituer un contrat de bail, il s'agirait d'une réquisition par l'autorité communale, elle aussi contraire au droit fédéral.
La commune relève que l'aide au logement constitue une tâche publique de l'Etat - soit du canton et des communes - figurant notamment à l'art. 67 de la constitution vaudoise (Cst./VD). L'obligation d'accepter certains locataires ne serait qu'une modalité de la mise en oeuvre du subventionnement, sous la forme d'une charge. Le contrat de bail serait ainsi un instrument de réalisation du droit public.

2.1 Le droit fédéral prime d'emblée et toujours le droit cantonal dans les domaines placés dans la compétence de la Confédération et que celle-ci a effectivement réglementés (art. 49 al. 1 Cst.; art. 2 Disp. trans. aCst.). Les règles cantonales qui seraient contraires au droit fédéral, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, doivent ainsi céder le pas devant le droit fédéral. Ce principe n'exclut cependant toute régle-

mentation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral a réglées de façon exhaustive, les cantons restant au surplus compétents pour édicter, quand tel n'est pas le cas, des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit fédéral (ATF 130 I 82 consid. 2.2 p. 87, 169 consid. 2.1 p. 170, 279 consid. 2.2 p. 283, et les arrêts cités). Si donc, dans les domaines régis en principe par le droit civil fédéral, les cantons conservent la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'art. 6 CC, c'est à condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive, que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éludent pas le droit civil, ni
n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 130 I 169 consid. 2.1 p. 170; 129 I 330 consid. 3.1 p. 334, 402 consid. 2 p. 404, et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'une règle de droit cantonal ou communal au droit fédéral (ATF 130 I 96 consid. 2.3 p. 98; 128 I 46 consid. 5a p. 54; 128 II 66 consid. 3 p. 70, et les arrêts cités).

2.2 Fondée sur ces principes, la jurisprudence admet qu'il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral (ATF 117 Ia 328 consid. 2b p. 331; 113 Ia 126 consid. 9d p. 143). Les cantons demeurent cependant libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation (ATF 89 I 178). Si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est incompatible avec le droit fédéral (ATF 116 Ia 401 consid. 4b/aa, et les arrêts cités), il est possible en revanche de conditionner l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée de dix ans (ATF 101 Ia 502). Le Tribunal fédéral a rappelé à cette occasion que les dispositions cantonales qui soumettent à une autorisation les transformations de maisons d'habitation et imposent un contrôle des loyers ne sont en principe pas contraires aux règles du droit civil fédéral qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires.
Dans la perspective de la lutte contre la pénurie de logements locatifs, il n'est pas non plus contraire au droit fédéral de soumettre à autorisation l'aliénation d'appartements, qu'il s'agisse de ventes de lots de PPE ou de donations. Il en va de même en cas d'avancement d'hoirie, de partage ou de liquidation d'un régime matrimonial, pour autant que ces aliénations aient pour conséquence la transformation d'un appartement offert en location en logement soumis au régime de la propriété par étages. La réglementation doit toutefois permettre une pesée suffisante des intérêts en présence (ATF 113 Ia 126).
La jurisprudence tient aussi pour conformes au droit fédéral et à la constitution les normes imposant au propriétaire une réaffectation forcée de ses locaux à l'usage d'habitation, voire l'expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides (ATF 119 Ia 348; arrêt 1P.664/1999 du 1er septembre 2000, RDAF 2002 I p. 25). Ces normes poursuivent un but d'intérêt public évident, suffisamment important pour justifier des restrictions au droit de propriété, à la liberté économique et à l'application de certaines règles de droit civil fédéral (ATF 116 Ia 401 consid. 9 p. 414/415; 113 Ia 126 consid. 7a p. 133; 111 Ia 23 consid. 3a p. 26).

2.3 L'ensemble des réglementations cantonales précitées, qui soumettent à autorisation les ventes d'appartements, imposent une certaine affectation ou limitent les loyers, porte une atteinte évidente à la liberté contractuelle. Le droit public peut en effet interdire, ou au contraire imposer la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle, énoncée à l'art. 19 CO, bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 102 Ia 533 consid 10a p. 542). Elle n'est toutefois pas illimitée: elle est notamment soumise aux restrictions qui sont réservées aux al. 1 et 2 de l'art. 19 CO, ainsi qu'à l'art. 20 CO. Certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). Faute de prétendre que la réglementation attaquée serait contraire aux dispositions spéciales régissant le bail à loyer, l'argumentation de la recourante fondée sur le respect du droit fédéral n'a pas de portée propre par rapport à celle qui est tirée de la garantie de la propriété, respectivement de la liberté économique (cf. ATF 102 Ia 533 consid. 10a p. 542).

3.
Invoquant la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), la recourante estime que l'art. 11 RCO instituerait un droit de réquisition en faveur de l'Etat, de nature expropriatoire. Il s'agirait d'une restriction grave qui devrait être

prévue dans une loi au sens formel. La loi vaudoise sur l'expropriation exigerait d'ailleurs aussi une base légale formelle. L'art. 12 du règlement cantonal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui des pouvoirs publics (RCOL) ne serait pas suffisamment précis pour permettre à l'autorité de choisir et d'imposer 15% des locataires de certains immeubles.
Pour la commune, l'art. 11 RCO ne constituerait pas une atteinte à la garantie de la propriété puisqu'il s'agit de la contrepartie d'un avantage accordé par l'Etat, librement accepté par son bénéficiaire. Adopté par le parlement communal, le RCO serait, en dépit de sa dénomination, une loi au sens formel. La compétence communale dans ce domaine reposerait sur l'art. 67 Cst./VD, les art. 2, 3 et 22 de la loi vaudoise sur le logement (LL), concrétisée par l'art. 12 RCO. Les conventions conclues entre propriétaires, commune et canton prévoiraient l'application du règlement et des prescriptions communales; elles prévoient aussi que le bailleur n'a qu'un droit de proposition: l'autorité - soit la commune - peut, selon ces conventions, décider si le candidat peut être admis à conclure le bail. En signant ces conventions, la recourante aurait donc renoncé à son droit de choisir librement ses locataires, et accepté l'adoption par la commune d'autres prescriptions particulières. A titre subsidiaire, la commune soutient que l'atteinte au droit de propriété ne serait pas grave puisque le propriétaire perdrait tout au plus son droit de proposition; les conditions du bail resteraient les mêmes. Par conséquent, l'examen du Tribunal fédéral
serait limité à l'arbitraire.

3.1 Selon l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. L'art. 26 al. 2 Cst. pose le principe de la pleine indemnisation en cas d'expropriation ou de mesure équivalente. Dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire: celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les mesures de contrôle des loyers (ATF 116 Ia 401), d'affectation forcée au logement, d'expropriation du droit d'habitation (ATF 119 Ia 348), d'autorisation d'aliénation, de démolir ou de transformer un immeuble (ATF 113 Ia 126) portent toutes atteinte à l'une des prérogatives découlant du droit de propriété. Il n'en va pas évidemment de même de la disposition attaquée: le droit de conserver et d'aliéner n'est pas touché; en outre, dans la mesure où le bailleur est de toute façon soumis à un contrôle des loyers, et où le locataire doit remplir des conditions de revenus et de fortune fixées dans la réglementation et être de surcroît agréé par l'autorité avant la signature du bail, le fait de se voir imposer un locataire plutôt qu'un autre n'a guère d'incidence sur le revenu qui pourra être retiré de l'appartement loué. Certes, l'art. 11 RCOL permettra d'imposer des locataires présentant
une garantie moindre de solvabilité. Toutefois, ces locataires pourront bénéficier d'une aide personnalisée de la commune, susceptible de pallier cet inconvénient.

3.2 En réalité, l'atteinte résultant de la réglementation contestée concerne bien d'avantage la liberté du commerce et de l'industrie, laquelle comprend notamment la liberté de conclure ou non un contrat et de choisir son cocontractant (ATF 102 Ia 533 consid. 10a p. 542). La recourante n'invoque certes pas expressément ce droit fondamental, mais les objections qu'elle fait valoir sous l'angle des art. 26 et 36 Cst. (existence d'une base légale, principe de la proportionnalité) sont applicables de la même manière à la liberté économique.

4.
Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss, p. 176; ATF 118 Ia 175 consid. 1). La garantie de la liberté contractuelle, consacrée explicitement aux art. 1 et 19 CO, fait partie intégrante de l'aspect constitutif de la liberté économique (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. II, p. 318).
L'art. 36 Cst. exige que toute restriction à une liberté fondamentale soit fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé. Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale ne doit pas nécessairement être formelle (art. 36 al. 1, 2e phrase Cst. a contrario), mais peut se trouver dans des actes de rang infra-légal ou dans une clause générale, ce que le Tribunal fédéral examine sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 129 I 173 consid. 2.2; 126 I 112 consid. 3b; 123 I 112 consid. 7a et les arrêts cités). Pour le surplus, le Tribunal fédéral vérifie librement si les exigences de

l'intérêt public et de la proportionnalité sont respectées (ATF 130 I 65 consid. 3.3; 128 II 259 consid. 3.3).

4.1 Il n'est ni contesté, ni contestable que l'art. 11 RCO poursuit exclusivement un but de politique sociale. Selon la jurisprudence en effet, les mesures de lutte contre la pénurie de logements et pour la protection des locataires poursuivent un but de politique sociale (ATF 116 Ia 401 consid. 9c p. 414 et les arrêts cités). En l'occurrence, l'art. 11 RCO tend notamment à permettre aux catégories les plus défavorisées de la population d'obtenir un logement à des conditions acceptables. Il s'agit d'encourager une certaine "mixité résidentielle", en permettant le maintien des ménages bien intégrés, tout en favorisant l'intégration de ménages en difficulté dans un environnement plus stable et structuré. L'Etat offre en contrepartie une garantie financière (loyers non payés et dégâts), ainsi qu'un suivi social.

4.2 Contrairement à ce que soutient la recourante, l'atteinte imposée aux propriétaires par la nouvelle réglementation ne saurait être qualifiée de grave. Seules le sont, pour ce qui concerne la garantie de la propriété, les mesures par lesquelles la propriété foncière se trouve enlevée de force, ou les interdictions et prescriptions qui rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation conforme à la destination (ATF 115 Ia 365). En matière de liberté économique, constitue une atteinte grave, par exemple, l'interdiction d'exercer une profession; en revanche l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée ne constitue pas une atteinte grave (ATF 115 Ia 378 consid. 3b/bb p. 380).
En l'occurrence, l'art. 11 RCO porte certes atteinte à la liberté contractuelle du bailleur, mais dans une proportion limitée à 15% des logements à disposition. La liberté contractuelle se trouve d'ailleurs déjà fortement limitée dans ce contexte, puisque le choix du locataire doit respecter des conditions précises de revenu et de fortune, et que le montant du loyer ne peut lui non plus être fixé librement. L'intervention de la cellule logement (art. 12 RCO), sur des aspects financiers est, comme cela est relevé ci-dessous, propre à limiter les risques évoqués par la recourante (non-paiement de loyers et dégâts). Enfin, la contrepartie accordée à l'art. 11 al. 2 RCO amoindrit encore les effets prétendus de l'atteinte. C'est par conséquent sous l'angle de l'arbitraire que le Tribunal fédéral doit examiner les questions relatives à la base légale et à la compétence législative de l'autorité communale.

4.3 La recourante soutient que le règlement attaqué ne pourrait être qualifié de base légale formelle au sens de l'art. 36 Cst. Seul le canton serait compétent pour édicter des lois; selon l'art. 4 de la loi vaudoise sur les communes (LC/VD), le conseil général ou communal pourrait adopter des "règlements"; ceux-ci devraient, selon l'art. 94 al. 2 LC/VD, être approuvés par le Conseil d'Etat pour avoir "force de loi", mais cela ne signifierait pas qu'il s'agirait de lois au sens formel.
En dépit d'une terminologie qui peut prêter à confusion, l'acte attaqué a toutes les caractéristiques d'une loi au sens formel: il émane du parlement communal et est soumis au référendum, comme l'exigent les art. 142 al. 2 et 147 al. 1 Cst./VD. Dans ces conditions, l'acte législatif communal offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante (ATF 122 I 305 consid. 5a p. 312; 120 Ia 265 consid. 2a p. 266-267 et les références citées). L'argumentation de la recourante quant à la nature du règlement attaqué tombe ainsi à faux.

4.4 La recourante conteste également la compétence de la commune pour adopter le RCO. L'art. 67 Cst./VD ne permettrait pas aux communes d'agir par voie législative et de prévoir un droit de disposition sur des logements construits avec son appui financier. La loi vaudoise sur le logement ne le permettrait pas non plus. L'art. 12 RCOL prévoit que "si la situation locale justifie des mesures différentes de celles prévues dans le présent règlement, la commune peut édicter des prescriptions spéciales applicables sur l'ensemble du territoire communal, pour autant qu'elle participe pour les immeubles en cause à l'abaissement des loyers. Ces prescriptions seront susceptibles de compléter les règles cantonales, ou de se substituer à celles-ci, après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat". Pour la recourante, une telle délégation, de rang réglementaire, ne serait pas admissible.
4.4.1 La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le

droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités). Les communes bénéficient de compétences législatives lorsqu'elles disposent d'un pouvoir normatif dans un domaine que le législateur cantonal ou fédéral n'a pas réglé exhaustivement (ATF 115 Ia 42).
4.4.2 Selon l'art. 138 Cst./VD, outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les compétences que la constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable (al 1). L'Etat confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui (al. 2). Selon l'art. 139 Cst./VD, les communes disposent d'autonomie, en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal, l'aménagement local du territoire et l'ordre public; l'expression "en particulier" signifie clairement que cette énumération n'est pas exhaustive. Selon l'art. 2 LC/VD, les communes exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales. Cet article comporte lui aussi une liste d'attributions, plus complète mais non exhaustive, où ne figure pas la réglementation relative au logement.
L'art. 67 Cst./VD prévoit que l'Etat et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables (al. 1). Ils encouragent la mise à disposition de logements à loyers modérés et la création d'un système d'aide personnalisée au logement (al. 2).
La LL a pour but de promouvoir une politique du logement mettant notamment à disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins et de favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton (al. 1). Cette politique est fondée sur la collaboration de l'économie privée, des communes et de l'Etat. Les communes doivent suivre en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire, et prendre les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour créer ou maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux constructeurs de logements et l'octroi de garanties financières (prêt, garantie, cautionnement, prise en charge de l'intérêt; art. 2 LL). Selon l'art. 3 LL, les communes "s'efforcent" de procurer un logement approprié aux familles et personnes établies sur leur territoire; elles doivent vouer une attention toute particulière à celles qui se trouvent privées de logement pour des raisons indépendantes de leur volonté. Pour sa part, l'Etat assume des tâches de coordination générale, d'information et des mesures financières directes ou indirectes (art. 8 LL). Ces dernières
mesures sont accordées sous la forme de garanties, d'emprunts, de prêts (art. 13-22 LL), d'exonérations fiscales (art. 23-26 LL) et de prise en charge de l'intérêt ou de l'amortissement (art. 27 ss LL). En règle générale, les communes participent également aux mesures financières par la mise à disposition des terrains, ou d'autres facilités ayant des effets au moins équivalents sur la réduction des charges des immeubles (art. 14 LL). Les garanties ou les prêts de l'Etat sont en général subordonnés à une garantie de la ou des communes intéressées (art. 17 LL). Une convention détermine les droits et obligations de l'Etat, de la commune et du propriétaire, en particulier s'agissant du contrôle des loyers (art. 18 LL). Selon l'art. 22 LL, les dispositions d'application précisent les catégories de logements pouvant bénéficier des mesures de la loi et fixent les autres conditions, "notamment l'amortissement, ... les locataires admissibles, le nombre de pièces et de personnes par logement, le montant du loyer, les limites de revenus, les conditions de domicile, ...". Les communes sont chargées de veiller à la stricte observation des conditions fixées en application du présent article.
4.4.3 En vertu de son pouvoir d'exécution (art. 120 al. 2 in fine Cst./VD et, s'agissant de la LL, art. 37 al. 1 de cette loi), le Conseil d'Etat a adopté un règlement d'application (RLL) ainsi qu'un règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL). Ce dernier fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les locataires d'appartements construits ou rénovés en application de la LL. Il pose notamment des conditions personnelles et des limites de revenu et de fortune. L'art. 12 RCOL a la teneur suivante:
1 Si la situation locale justifie des mesures différentes de celles prévues dans le présent règlement, la commune peut édicter des prescriptions spéciales applicables sur l'ensemble du territoire communal, pour autant qu'elle participe pour les immeubles en cause à l'abaissement des loyers.

2 Ces prescriptions seront susceptibles de compléter les règles cantonales, ou de se substituer à celles-ci, après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat.
4.4.4 La disposition constitutionnelle vaudoise relative au logement, soit l'art. 67 Cst./VD, institue clairement

des compétences parallèles entre l'Etat et les communes; la constitution place les deux collectivités sur pied d'égalité dans ce domaine (Recordon, Tâches de l'Etat et des communes, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Pierre Moor (éd.), Berne 2004, p. 172). Cela implique déjà en soi un pouvoir réglementaire, dont la commune de Lausanne avait d'ailleurs déjà fait usage en édictant des prescriptions spéciales en 1993 (bulletin du Conseil communal 1993, t. II p. 61 ss). C'est par conséquent à tort que la recourante se plaint du défaut de base légale formelle, puisque le règlement litigieux trouve son fondement directement dans le texte constitutionnel: le droit cantonal de rang inférieur à la constitution, soit la LL et ses règlements d'application, n'a pas pour objet d'attribuer une compétence communale, mais uniquement d'en préciser le contenu.
La LL confie expressément certaines compétences aux communes, en particulier à ses art. 2 et 3; les "mesures de prévention et d'exécution nécessaires" impliquent elles aussi un certain pouvoir réglementaire, notamment par une intervention sur l'offre et la demande, ce que tend précisément à faire l'art. 11 RCO. L'ensemble des tâches confiées par les art. 2 à 7 LL aux autorités communales peuvent impliquer des mesures coercitives, en particulier à l'égard des bailleurs et propriétaires; cela suppose naturellement l'adoption de bases légales appropriées. Par ailleurs, tant la loi que ses règlements cantonaux d'application sont fondés sur le principe que la commune dispose, à côté de l'Etat, de certaines prérogatives lorsqu'elle participe financièrement à l'abaissement des loyers (droit de représentation, art. 24 RLL; participation à la convention, art. 18 LL et 12 RLL).
Quant à l'art. 12 RCOL, il permet à la commune qui participe à l'abaissement des loyers d'adopter des prescriptions spéciales, si la situation locale le justifie. Le droit cantonal permet ainsi expressément l'adoption d'une réglementation communale spécifique, éventuellement même dérogatoire. Certes, il ne saurait être question de déroger ainsi à la loi formelle: le Conseil d'Etat ne dispose pas d'une délégation suffisante pour ce faire. En revanche, il peut prévoir une possibilité de dérogation aux dispositions qu'il a lui-même adoptées, sous réserve de sa propre approbation. Contrairement à ce que soutient la recourante, l'art. 12 RCOL ne vise pas uniquement les dérogations aux conditions de revenus ou de fortune figurant aux articles précédents: il autorise "des mesures différentes", ce qui comprend également des prescriptions d'une autre nature. En tant qu'agglomération urbaine, Lausanne peut en outre se prévaloir d'une situation locale particulière au sens de l'art. 12 RCOL. Pour le surplus, la recourante ne prétend pas que l'art. 11 RCO empêcherait d'une manière ou d'une autre l'application du droit cantonal. Les dérogations figurant dans le règlement communal (cf. art. 7 et 13), ne visent que des dispositions
réglementaires, et non des normes législatives cantonales.
Il résulte de ce qui précède que la commune dispose d'une compétence suffisante pour adopter le règlement litigieux, et que celui-ci n'empiète pas sur la réglementation cantonale touchant au même domaine. Le grief doit par conséquent être écarté.

4.5 La recourante estime que la mesure contestée répondrait certes à un intérêt public, mais qu'elle serait disproportionnée car la commune dispose déjà d'un important parc immobilier qu'elle devrait affecter en priorité à la tâche poursuivie. Les mesures d'allocations personnalisées au logement prévues dans le RCOL suffiraient à elles seules pour atteindre le but visé. La recourante invoque enfin l'art. 9 Cst.: on ne saurait introduire de nouvelles charges et conditions à des subventionnements qui ont déjà été accordés; l'imposition de charges supplémentaires (restriction au droit de propriété, risques liés à l'insolvabilité du locataire choisi par l'Etat, conflits de voisinage), ne serait pas liée à une prestation fournie par l'Etat.
4.5.1 L'intérêt public poursuivi par la disposition litigieuse, tel qu'il est résumé au consid. 4.1 ci-dessus, est indéniable. Pour ce qui concerne l'art. 11 RCO, il s'agit de permettre une "mixité résidentielle" en faisant accepter par les bailleurs des ménages financièrement et socialement défavorisés, "non désirables a priori" en raison de leurs problèmes financiers ou de comportement (Rapport-préavis du 25 septembre 2003, p. 5-7). Cette solution tiendrait largement compte de la pratique actuelle des régies: celles-ci accepteraient actuellement environ 600 ménages au bénéfice d'une garantie de loyer du Service social, et il conviendrait de porter ce nombre à environ 900 afin de réduire les hébergements de secours qui se prolongent faute de logements disponibles, et d'accepter les "éternels refusés" (idem, p. 7). La disposition litigieuse permet une intervention coercitive de la part de la commune qui ne pouvait jusqu'alors compter que sur le bon vouloir des différents bailleurs. L'art 11 du règlement tend ainsi à assurer un logement décent aux personnes les plus défavorisées, ce qui correspond à un intérêt public important. La limitation de l'effet de ghetto et l'introduction d'une plus grande mixité procède, avec les deux
autres moyens que sont les mesures d'assouplissement et l'allocation au logement, d'un intérêt public plus

général lié à l'intégration durable des ménages défavorisés.
4.5.2 Contrairement à ce que soutient la recourante, le droit accordé à l'autorité par l'art. 11 RCO ne va nullement au-delà du but visé: la proportion de 15% correspond, selon la commune, aux 900 logements nécessaires. Même si, actuellement, environ 600 ménages au bénéfice d'une garantie de loyer du Service social auraient déjà été acceptés par différentes régies, cela ne change rien au fait que l'autorité communale doit disposer d'un pouvoir coercitif s'étendant à l'ensemble des besoins, dont la proportion n'est d'ailleurs pas contestée par la recourante. Celle-ci ne saurait non plus exiger que la ville de Lausanne affecte à cette tâche l'intégralité des quelque 724 logements dont elle dispose dans les 200 immeubles dont elle est propriétaire. L'objectif du règlement est précisément d'éviter un regroupement systématique des ménages en difficulté. L'intervention de l'Etat et des communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, correspond par ailleurs au principe posé à l'art. 67 Cst./VD.
La recourante soutient également que l'intervention de la cellule logement, selon l'art. 12 RCO, suffirait à assurer le relogement des personnes concernées. Selon l'art. 4 de la directive n°6 adoptée le 19 août 2004 par la Municipalité (la directive), le bénéficiaire doit être en mesure de respecter les normes posées par le droit du bail et les règles et usages locatifs. Cette disposition a notamment pour but d'éviter que les locataires imposés par l'autorité ne soient d'emblée exposés au risque d'une résiliation pour justes motifs. Cette précaution ne suffit pas à elle seule pour éviter les difficultés insurmontables que peuvent rencontrer certaines personnes pour se loger, en particulier les "éternels refusés" dont fait état la commune.
L'intervention de la cellule logement est en revanche de nature à amoindrir considérablement les dommages qui pourraient résulter de l'acceptation forcée de certains locataires. A cet égard, la directive précitée constitue un indice sérieux quant à la manière dont l'art. 12 RCO sera interprété et appliqué. Selon cette dernière disposition, les locataires choisis par les autorités peuvent être pris en charge par la cellule logement qui peut être appelée à intervenir, "tant sur le plan social que sur tous les aspects financiers du bail". Selon l'art. 6 de la directive, la cellule logement s'assure de la solvabilité des locataires, en matière de paiement du loyer, de garantie de loyer ainsi que d'assurance responsabilité civile; elle peut demander au Service social de s'acquitter directement en mains du bailleur; elle analyse, en fin de bail, les prétentions du bailleur, établit avec lui le décompte des frais en cas de dégâts hors normes et participe pour 50% aux montants non couverts par les assurances et garanties; une participation plus importante peut être négociée dans les cas exceptionnels. Ainsi décrite, l'intervention de la cellule logement diminue sensiblement les risques évoqués par la recourante, lesquels n'apparaissent guère plus graves qu'avec n'importe quel locataire remplissant les conditions d'accès à un logement subventionné.
Enfin, la possibilité de conserver 15% de locataires ne répondant pas ou plus aux conditions d'occupation, soit notamment en raison de revenus ou de fortunes supérieurs aux barèmes, constitue une contrepartie adéquate puisque ces locataires présentent des garanties de solvabilité a priori supérieures.
Le mécanisme instauré par les art. 11 à 13 RCO apparaît en définitive comme un tout cohérent, à la fois nécessaire et adéquat pour parvenir aux buts recherchés. Le principe de la proportionnalité est respecté.

4.6 La recourante invoque enfin l'interdiction de l'arbitraire et la protection de la bonne foi. Selon elle, il ne serait pas possible de poser de nouvelles charges ou des obligations supplémentaires à une subvention déjà accordée, à moins que cela ne soit justifié par des prestations effectivement de l'Etat. L'argument doit être écarté: en l'absence de droit acquis, ni la protection de la bonne foi, ni l'interdiction de l'arbitraire ne s'opposent à une modification législative éventuellement plus contraignante pour les propriétaires.

5.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante. La ville de Lausanne, qui dispose d'un service juridique, n'était pas obligée de recourir aux services d'un avocat. Il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Un émolument judiciaire de 4000 fr. est mis à la charge de la recourante.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de la recourante et du Conseil communal de Lausanne.
Lausanne, le 31 mai 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: