

**ORDRE DU JOUR**

OA = objet adopté sans modification  
 OA+M = objet adopté avec modification  
 RET = objet retiré  
 REF = objet refusé  
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière  
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps  
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information  
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat  
 RENV-COM = objet renvoyé en commission  
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(15_INT_446) Interpellation Claire Richard - Une famille de réfugiés par commune (bis) ? (Développement)			
	4.	(15_INT_447) Interpellation Manuel Donzé et consorts - Quelle place pour les écoles de commerce dans les gymnases vaudois ? (Développement)			
	5.	(GC 169) Demande de grâce B.G	GC	Pernoud P.A.	
	6.	(243) Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943) (1er débat)	DTE.	Mahaim R.	
	7.	(169) Préavis du CE au GC sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et Projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 et EMPD ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur le logement (contre-projet du Conseil d'Etat) et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques (12_POS_005), les postulats Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés (11_POS_261) - Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical (11_POS_273) - Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives - Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures (12_POS_014) (2ème débat)	DIS.	Buffat M.O.	

**ORDRE DU JOUR**

OA = objet adopté sans modification  
 OA+M = objet adopté avec modification  
 RET = objet retiré  
 REF = objet refusé  
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière  
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps  
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information  
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat  
 RENV-COM = objet renvoyé en commission  
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	8.	(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois - sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL) - modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil - sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR)" (09_POS_156) - sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09_POS_157) (2ème débat)	DIS.	Buffat M.O. (Majorité), Dolivo J.M. (Minorité)	
	9.	(155) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive et Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir	DSAS.	Roulet C.	
	10.	(155_compl) Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive et Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir?	DSAS.	Roulet C.	

Séance du Grand Conseil

Mardi 17 novembre 2015

de 14 h.00 à 17 h.00

## **ORDRE DU JOUR**

OA = objet adopté sans modification  
OA+M = objet adopté avec modification  
RET = objet retiré  
REF = objet refusé  
REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière  
TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps  
RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information  
RENV-SD = objet renvoyé suite débat  
RENV-COM = objet renvoyé en commission  
RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	11.	(14_INT_321) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts - Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac : cohérence... ?	DECS.		

Secrétariat général du Grand Conseil



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-0116

Déposé le : 10.11.15

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 115 et 116 LGC** L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

**Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.**

## Titre de l'interpellation

Une famille de réfugiés par commune (bis) ?

## Texte déposé

Comme mentionné par la députée Aliette Rey-Marion dans son interpellation 15-INT-429, une motion a été déposée au niveau fédéral, en l'occurrence par la conseillère nationale vaudoise Isabelle Chevalley, demandant de prendre des dispositions afin de permettre la mise en place et la facilitation de l'accueil d'une famille de réfugiés par commune, voire même par village lorsque c'est possible.

Cette motion fédérale concernait évidemment au premier titre les réfugiés de guerre qui se pressent actuellement aux portes de l'Europe, et qui ont fui par familles entières, au péril de leur vie, le désastre existant dans leurs différents pays.

En date du 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a répondu à cette motion en précisant que le domaine de l'asile est entièrement du ressort des cantons dès l'achèvement de la première phase après l'entrée en Suisse des requérants. Ainsi, dès qu'ils sont « attribués » à un canton, l'hébergement des requérants relève de l'aide sociale, régi dès lors par le droit cantonal.

Or, on constate que la situation de certains pays en guerre continue de s'aggraver, et les estimations de la Confédération concernant le nombre de personnes vraisemblablement à accueillir d'ici la fin de l'année augmentent constamment.

De nombreux enfants sont compris parmi ces réfugiés, qui demandent une intégration très rapide dans des conditions de vie stabilisées, aptes à apaiser les traumatismes vécus. Même provisoirement, il s'agit de permettre la poursuite de leur éducation et de leur instruction dans des conditions correctes.

L'idée d'accueillir une famille par village a été lancée par un citoyen vaudois, municipal d'une petite commune, donc proche du terrain.

La soussignée est syndique d'une petite commune, donc également proche du terrain et consciente des avantages et écueils d'une telle proposition.

Un appel dans un sens similaire a été fait par le Pape François, qui préconise l'accueil d'une famille

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

de réfugiés dans chaque paroisse d'Europe.

Au vu de ce qui précède, je désire poser au Conseil d'Etat les quelques questions suivantes :

1. Quelles sont les propositions du Conseil d'Etat pour faciliter la tâche des communes qui désireraient loger une famille de requérants dans d'éventuels locaux à disposition (contrôle des habitants, assurance, enclassement, transports scolaires, etc.) ?
2. De même, comment faciliter et encourager l'accueil de familles de réfugiés chez des habitants de nos villages ?
3. Quelles seraient les éventuelles compensations financières pour les communes et/ou les privés ?
4. Existe-t-il une norme minimale d'hébergement pour accueillir de telles familles, ou des locaux même très simples pourraient-ils être envisagés ?
5. Vu la décentralisation de ces hébergements, quelles mesures le Conseil d'Etat pourrait envisager de mettre en place afin d'enseigner rapidement le français à ces familles – en particulier aux adultes – afin d'accélérer leur intégration au sein de notre population ?
6. Quelles sont les possibilités légales de travailler pour les parents ?

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses dans le cadre de cette problématique a priori complexe, mais qui est peut-être susceptible de simplification.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer

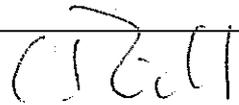


Nom et prénom de l'auteur :

Claire Richard

Signature :

Chigny, le 10 novembre 2015



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

## Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-667

Déposé le : 10.11.15

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 115 et 116 LGC** L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

*Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.*

### Titre de l'interpellation

Quelle place pour les écoles de commerce dans les gymnases vaudois ?

### Texte déposé

Le 9 novembre, une consultation des enseignants de tous les gymnases vaudois était à l'ordre du jour des conférences de maîtres, sur la question: faut-il garder l'école de commerce au sein des gymnases?

En 2001, la Confédération posait le cadre dans lequel devaient évoluer ces écoles de commerce. Elle imposait un certain nombre de contraintes aux enseignants de ces écoles: une expérience professionnelle préalable à l'enseignement et une formation spécifique notamment.

Près de 15 ans après, la question de la place de l'école de commerce ressurgit, et est posée aux enseignants sans que la position du Département de l'Instruction publique ne soit connue.

En l'absence d'informations sérieuses, un certain nombre de rumeurs circulent, notamment sur la position de la Direction Générale de l'Enseignement Post-obligatoire, sur un transfert des écoles de commerce dans un ou deux gymnases, sur la création d'une école de commerce à part, ou encore sur le départ de ces écoles de commerce dans les écoles professionnelles.

Les enseignants ont été amenés pour chaque gymnase à se prononcer; les résultats sont déconcertants. Un certain nombre de gymnases sont pour, d'autres contre, et certains ont refusé d'entrer en matière. Il existe un risque de mettre dos à dos certaines files dans ce débat, préoccupées par l'avenir des enseignants.

Tout cela est fait dans la précipitation avec l'objectif de mettre en place ces modifications demandées à la rentrée 2016-2017.

Il existe aujourd'hui un certain nombre d'inquiétudes, sur la perte de postes que cette réorganisation pourrait occasionner, si la décision du retrait de l'école de commerce devait être choisie, sur l'enseignement qui sera donné aux élèves de cette école de commerce, et sur des questions organisationnelles (quels gymnases seront concernés?).

Au vu de ces différentes évolutions, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

- Quel est le rôle de cette consultation qui a eu lieu dans les différentes conférences de maîtres? Est-ce que la décision de chaque gymnase aura une répercussion sur la décision du Conseil d'Etat, et sur la place des gymnases individuellement dans le processus organisationnel décidé par le Conseil d'Etat?
- Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat sur la place de l'école de commerce au gymnase?
- Si la décision était de déplacer l'école de commerce dans une école distincte ou au sein des écoles professionnelles, est-ce que les emplois des enseignants actuels dans l'école de commerce sont garantis? Est-ce que le Conseil d'Etat a un plan de réaffectation des ressources?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

DONZE MANUEL

Signature :



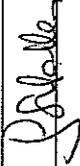
Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

Aellen Catherine	Cherbuin Amélie	Ehrwein Nihan Céline
Ansermet Jacques	Chevalley Christine	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire	Chollet Jean-Luc	Favrod Pierre-Alain
Aubert Mireille	Christen Jérôme	Ferrari Yves
Baehler Bech Anne	Christin Dominique-Ella	Freymond Isabelle
Ballif Laurent	Clivaz Philippe	Freymond Cantone Fabienne
Bendahan Samuel	Collet Michel	Gander Hugues
Berthoud Alexandre	Cornamusaz Philippe	Genton Jean-Marc
Bezençon Jean-Luc	Courdesse Régis	Germain Philippe
Blanc Mathieu	Cretegny Gérald	Glauser Alice
Bolay Guy-Philippe	Cretegny Laurence	Glauser Nicolas
Bonny Dominique-Richard	Crottaz Brigitte	Golaz Olivier
Borloz Frédéric	De Montmollin Martial	Grandjean Pierre
Bory Marc-André	Debluë François	Grobéty Philippe
Bovay Alain	Démétriadès Alexandre	Guignard Pierre
Brélaz Daniel	Desmeules Michel	Haldy Jacques
Buffat Marc-Olivier	Despot Fabienne	Hurni Véronique
Buffat Michaël	Devaud Grégory	Induni Valérie
Butera Sonya	Dolivo Jean-Michel	Jaccoud Jessica
Cachin Jean-François	Donzé Manuel	Jaquet-Berger Christiane
Calpini Christa	Ducommun Philippe	Jaquier Rémy
Capt Gloria	Dupontet Aline	Jobin Philippe
Chapalay Albert	Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne
Chappuis Laurent	Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf
Cherubini Alberto	Eggenberger Julien	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

Kernen Olivier	Nicolet Jacques	Schaller Graziella	
Krieg Philippe	Nicolet Jean-Marc	Schelker Carole	
Kunze Christian	Oran Marc	Schobinger Bastien	
Labouchère Catherine	Papilloud Anne	Schwaar Valérie	
Lio Lena	Pernoud Pierre-André	Schwab Claude	
Luisier Christelle	Perrin Jacques	Sonnay Eric	
Mahaim Raphaël	Pidoux Jean-Yves	Sordet Jean-Marc	
Maillefer Denis-Olivier	Pillonel Cédric	Stürner Felix	
Manzini Pascale	Podio Sylvie	Surer Jean-Marie	
Marion Axel	Probst Delphine	Thalmann Muriel	
Martin Josée	Randin Philippe	Thuillard Jean-François	
Mattenberger Nicolas	Rapaz Pierre-Yves	Tosato Oscar	
Matter Claude	Ravenel Yves	Treboux Maurice	
Mayor Olivier	Renaud Michel	Trolliet Daniel	
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Tschopp Jean	
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Uffer Filip	
Melly Serge	Richard Claire	Venzelos Vassilis	
Meyer Roxanne	Riesen Werner	Voilet Claude-Alain	
Miéville Laurent	Rochat Nicolas	Voilet Pierre	
Miéville Michel	Romano Myriam	Vuarnoz Annick	
Modoux Philippe	Roulet Catherine	Vuillemin Philippe	
Mojon Gérard	Roulet-Grin Pierrette	Wehrli Laurent	
Montangero Stéphane	Rubattel Denis	Wüthrich Andreas	
Mossi Michele	Ruch Daniel	Wyssa Claudine	
Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre	Züger Eric	

## **EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

### **autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)**

#### **1 CONCORDAT SUR LE COMMERCE DE BETAIL**

##### **1.1 Bref historique et situation**

Par décret du 5 février 1924, le Grand Conseil a conféré au Conseil d'Etat les pouvoirs nécessaires pour adhérer à la Convention intercantonale sur le commerce de bétail. Par la suite, le 13 septembre 1943, le Conseil d'Etat a adhéré à cette convention, également appelée Concordat intercantonal sur le commerce de bétail. Il se justifie d'utiliser cette dernière dénomination dans la suite de cet EMPD vu le titre de la Convention intercantonale de dissolution présentement en cause.

Le Concordat intercantonal sur le commerce de bétail (ci-après également : Concordat ou CICB), auquel tous les cantons suisses et la Principauté du Liechtenstein sont parties, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1944. Ce Concordat avait pour but d'établir une réglementation uniforme pour le commerce de bétail. En plus de la définition de la notion de commerce de bétail et de l'obligation d'obtenir une patente pour pratiquer le commerce de bétail valable dans toute la zone du Concordat, l'élément le plus important réside certainement dans la mise en place d'un système de taxes et de caution.

La taxe de base pour l'octroi de la patente et la taxe liée au chiffre d'affaires reviennent aux cantons. La caution est prélevée sur le chiffre d'affaires et sert à garantir les prétentions en responsabilité élevées contre les marchands de bétail. Début 2015, le Concordat affiche un capital approchant 4,8 millions de francs. Cette somme correspond aux montants encaissés à titre de caution et aux revenus de leur placement.

Enfin, quant à l'organisation du Concordat, l'organe suprême est l'assemblée plénière ou, autrement dit, la conférence constituée des cantons et de la Principauté du Liechtenstein qui nomme le comité et la direction. Cette dernière règle les affaires courantes et celles que la conférence ou le comité lui ont confiées. Depuis l'entrée en vigueur du Concordat, c'est en fait le Canton d'Argovie qui assure la gestion des affaires à titre de direction.

##### **1.2 Evolution de la législation fédérale sur les épizooties et contexte actuel**

La taxe sur le chiffre d'affaires prévue par le Concordat était remise en question depuis longtemps par le Syndicat suisse des marchands de bétail.

En 2007, le Parlement fédéral avait envisagé d'instaurer une taxe commerciale pour remplacer ladite taxe sur le chiffre d'affaires. Cette taxe commerciale n'a toutefois jamais été mise en œuvre, faute de pouvoir la traduire dans la loi de façon convaincante pour les intéressés.

Suite à cet échec et à de nouveaux débats, l'idée de la taxe perçue à l'abattage s'est imposée. Cette taxe a été transposée avec succès à l'article 56a de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties (LFE ; RS 916.40). Selon le Message du Conseil fédéral du 7 septembre 2011 relatif à la modification de la LFE (n° 11.059, FF 2011 6499), l'Office vétérinaire fédéral (actuellement Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires) utilise la somme de 3 millions de francs que cette taxe perçue à l'abattage génère pour financer des programmes nationaux de surveillance des épizooties. " *En contrepartie, les cantons seront déchargés de leur contribution financière à ces programmes à raison du même montant. Le produit de la taxe perçue à l'abattage correspondra grosso modo à ce que rapporte actuellement la taxe sur le commerce de bétail. La taxe perçue à l'abattage remplacera la taxe sur le commerce de bétail, ce qui permettra aux cantons d'abroger le concordat obsolète cité plus haut [Concordat intercantonal sur le commerce de bétail] "*

Ainsi, la nouvelle taxe perçue à l'abattage remplace matériellement la taxe sur le chiffre d'affaires prévue par le Concordat, dont la désuétude est relevée par le Conseil fédéral. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la taxe liée au chiffre d'affaires n'est en conséquence plus perçue par les cantons.

En ce qui concerne l'octroi des patentes pour pratiquer le commerce de bétail, il est dorénavant réglé aux articles 34 et suivants de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE ; RS 916.401). Les cantons continuent de délivrer ces patentes et percevoir les taxes y afférentes. Rien ne change d'avec le Concordat.

On observe en conséquence que la législation fédérale sur les épizooties a repris à son compte les éléments du Concordat ou s'y est substituée.

Restent encore les cautions. Si le besoin s'en fait sentir, la branche doit se soucier de cette problématique en mettant en place elle-même un système d'assurance ou en s'approchant de compagnies d'assurance privées. En outre, on rappelle que, sous sa forme actuelle, la limitation de la caution à Fr. 75'000.- par cas d'assurance ne permet pas toujours de couvrir les dommages, notamment lors de faillites. Ce système ne donne de ce point de vue plus entière satisfaction non plus.

## **2 DISSOLUTION DU CONCORDAT**

### **2.1 Motif de la dissolution du Concordat**

Au vu de ces éléments, il faut reconnaître que le Concordat est devenu obsolète. Primo, le commerce de bétail est dorénavant réglé de manière suffisante et satisfaisante par le droit fédéral (art. 34 ss OFE). Secundo, la taxe liée au chiffre d'affaires a été remplacée par la taxe perçue à l'abattage par la Confédération (art. 56a LFE), sans perte financière pour les cantons puisque leur contribution au financement de programmes nationaux de surveillance des épizooties a été diminuée du montant que l'encaissement de la taxe liée au chiffre d'affaires leur procurait. Tertio, le système de caution institué par le Concordat n'est plus en phase avec le rôle d'un Etat moderne.

Vu l'obsolescence du Concordat et sa perte importante de portée matérielle, il convient donc de le dissoudre, comme le Conseil fédéral l'a d'ailleurs souligné dans son Message du 7 septembre 2011 précité.

### **2.2 Forme de la dissolution du Concordat**

Le Concordat ne prévoyait rien à propos de la procédure à suivre pour sa dissolution. En conséquence, la direction du Concordat a décidé de proposer de dissoudre le Concordat par le biais d'une convention intercantonale de dissolution, soit la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943). Par souci de simplification, cette dernière sera nommée Convention de dissolution du Concordat dans la suite de cet EMPD.

La direction du Concordat, par sa présidente Mme la Conseillère d'Etat du Canton d'Argovie Susanne Hochuli et son secrétaire M. Markus Notter, a établi une Convention de dissolution du Concordat. Cette Convention, datée du 12 juin 2014, est accompagnée d'un rapport et d'un bref commentaire. Le présent exposé des motifs et projet de décret en retranscrit de nombreux éléments. Pour le surplus, la Convention de dissolution du Concordat est reproduite dans son intégralité au pied du projet de décret ci-dessous et le rapport de la direction du Concordat est annexé.

### **2.3 Répartition du capital**

Comme mentionné sous chiffre 1.1, le capital du Concordat est d'environ 4,8 millions de francs. Un des points les plus importants du projet de Convention de dissolution du Concordat concerne donc la répartition de ce capital. En vue de décider des modalités de cette répartition, la conférence a mis en place un groupe de travail composé de membres de la direction et d'un représentant de chacune des quatre conférences régionales des vétérinaires cantonaux.

Ce groupe de travail a estimé à l'unanimité qu'il fallait répartir le capital entre les cantons et la Principauté du Liechtenstein en tenant compte pour moitié de l'origine des fonds et pour l'autre moitié de la charge variable incombant aux cantons en matière de police des épizooties. Pour le premier critère, l'origine des fonds peut être déterminée en fonction du montant des taxes de cautionnement versées par canton. Pour le deuxième critère, le nombre d'unité gros bétail (UGB) par canton permet de définir la charge variable incombant au canton en cause en matière de police des épizooties. L'Association suisse des vétérinaires cantonaux a accepté ces modalités de répartition du capital du Concordat et les recommande à l'unanimité. Ces modalités sont transcrites à l'article 2 du projet de Convention de dissolution du Concordat.

La part que chaque canton et la Principauté du Liechtenstein recevront sur la base de ces modalités de calcul est indiquée dans le tableau présenté dans le rapport précédent le projet de Convention de dissolution du Concordat. Selon ce tableau, figurant en annexe dans le rapport de la direction du Concordat, le Canton de Vaud se verra rétrocéder 3.26% du capital. Selon l'article 2 de la Convention de dissolution du Concordat, 60 jours dès l'entrée en force de la convention, 4,5 millions seront versés aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein, ce qui représente Fr. 146'700.- pour le Canton de Vaud. Le solde sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat auront été réglées.

Comme le capital a été provisionné dans un contexte de police des épizooties pour les équins, les bovins, les porcins, les caprins et les ovins, le Concordat recommande aux cantons d'attribuer la part qu'ils reçoivent au financement de mesures de lutte contre les épizooties. Il apparaît logique pour le Conseil d'Etat de suivre cette recommandation. Dans le Canton de Vaud, le financement des mesures de lutte contre les épizooties est pris en charge dans une mesure significative par la Caisse d'assurance du bétail. La part du capital du Concordat versé au Canton de Vaud sera en conséquence injectée dans la Caisse d'assurance du bétail.

### **2.4 Consultation**

Le 17 janvier 2014, le projet de Convention de dissolution du Concordat a été mis en consultation auprès des cantons et de la Principauté du Liechtenstein. Vingt-quatre cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont pris position. Toutes les réponses soutiennent la dissolution ainsi que la répartition proposée du capital. La conférence annuelle du Concordat sur le commerce de bétail a donc chargé la direction, en date du 12 juin 2014, d'inviter les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat en question.

## **3 PROJET DE DÉCRET AUTORISANT LE CONSEIL D'ETAT À ADHÉRER À LA CONVENTION DE DISSOLUTION DU CONCORDAT**

### **3.1 Position du Conseil d'Etat**

Se fondant sur les arguments précités, le Conseil d'Etat est convaincu de la désuétude du Concordat et de la nécessité de le dissoudre. Au demeurant, suivant l'Association suisse des vétérinaires cantonaux et l'avis unanime des cantons lors de la consultation, le Conseil d'Etat est d'avis que la clef de répartition prévue pour rétrocéder aux cantons le capital du Concordat est juste et satisfaisante.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime que le Canton de Vaud doit adhérer à la Convention de dissolution du Concordat, étant rappelé que, selon son article 3, tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein doivent y adhérer pour qu'elle déploie ses effets.

A ce jour, c'est déjà le cas de quatorze cantons et de la Principauté du Liechtenstein.

### **3.2 Processus d'adhésion à la Convention de dissolution du Concordat**

Chaque canton adhère à la Convention de dissolution du Concordat selon les formes qui lui sont propres. Dans le Canton de Vaud, c'est le Grand Conseil qui a autorisé le Conseil d'Etat à adhérer au Concordat par décret du 5 février 1924. Le Conseil d'Etat a usé de ce pouvoir le 13 septembre 1943.

En vertu du principe du parallélisme des formes qui exige qu'un acte soit abrogé ou modifié selon les mêmes formes ayant présidé son adoption (Pierre Moor, Droit administratif, volume 1, 2<sup>ème</sup> édition, p. 82), le Grand Conseil doit autoriser le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat comme cela a été le cas pour l'adhésion en 1924.

C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a établi le présent projet de décret et le soumet au Grand Conseil. Cette démarche permettra au final au Canton de Vaud, par le biais du Conseil d'Etat, d'adhérer à la Convention de dissolution du Concordat, telle que projetée par la direction du Concordat ci-dessus.

### **3.3 Projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat**

Le projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat n'amène pas de commentaire particulier. Pour toutes les raisons invoquées précédemment, il autorise le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), laquelle est reproduite à son pied.

Ce dernier point est important dans le sens où le Conseil d'Etat devrait à nouveau solliciter l'accord du Grand Conseil si la convention de dissolution projetée ne devait pas recevoir l'aval de tous les cantons et qu'une autre convention de dissolution était proposée à la place au final. Il est aussi clair que le terme "adhérer" s'entend d'une acception large, soit de toutes les démarches permettant au Canton de Vaud d'être partie à la Convention de dissolution du Concordat. Cette précision est importante dès lors que les termes "adoption" ou "ratification" sont utilisés dans les documents mis à disposition des cantons et de la Principauté du Liechtenstein par la direction du Concordat.

## **4 CONSEQUENCES**

### **4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant.

#### **4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

L'adhésion à la Convention de dissolution du Concordat n'entraîne aucune charge supplémentaire au sens de l'article 163 alinéa 2 de la Constitution du Canton de Vaud.

Le capital du Concordat se monte à 4,8 millions de francs. Selon la clé de répartition prévue par la Convention de dissolution du Concordat, le Canton de Vaud se verra rétrocéder 3.26% de ce capital, soit dans une première phase Fr. 146'700.- sur un montant de 4,5 millions de francs. Le solde sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat auront été réglées (cf. sous chiffre 2.3 ci-dessus et article 2 du projet de Convention de dissolution du Concordat). Vu la recommandation du Concordat aux cantons d'attribuer le montant qu'ils reçoivent au financement de mesures de lutte contre les épizooties, le Conseil d'Etat prévoit comme expliqué plus amplement sous chiffre 2.3 de verser sa part à la Caisse d'assurance du bétail.

La dissolution du Concordat ne présente ni charge (comme mentionné), ni revenu supplémentaires pour le Canton de Vaud. Les taxes pour l'octroi des autorisations de pratiquer le commerce de bétail, soit les patentes de marchand de bétail, continuent d'être perçues sur la base de la législation sur les épizooties (art. 34 ss OFE). La perte de recette engendrée par la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires est compensée par le fait que la Confédération réduit d'autant la part des cantons au financement des programmes nationaux de surveillance des épizooties (cf. sous chiffre 1.2 ci-dessus).

#### **4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant.

#### **4.4 Personnel**

Néant.

#### **4.5 Communes**

Néant.

#### **4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

#### **4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

#### **4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

#### **4.10 Incidences informatiques**

Néant.

#### **4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.12 Simplifications administratives**

Néant.

#### **4.13 Protection des données**

Néant.

#### **4.14 Autres**

Néant.

### **5 CONCLUSION**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

# PROJET DE DÉCRET

## autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

du 1 juillet 2015

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 103 et 121 de la Constitution du Canton du Vaud

vu la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014, reproduite au pied du présent décret.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre b de la Constitution cantonale et en fixera l'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 juillet 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

# CONVENTION INTERCANTONALE DE DISSOLUTION DU CONCORDAT SUR LE COMMERCE DE BÉTAIL

## Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

du 12 juin 2014

---

Les cantons et la Principauté du Liechtenstein

conviennent ce qui suit:

### **Art. 1**

La Convention intercantonale sur le commerce de bétail (Concordat sur le commerce de bétail) du 13 septembre 1943 est dissoute.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> La répartition du capital disponible du Concordat sur le commerce de bétail se fait:

- a) à 50 % selon les taxes de cautionnement versées par chaque canton et par la Principauté du Liechtenstein durant la période allant de 2002 à 2012, et
- b) à 50 % en fonction du nombre d'unités de gros bétail de chaque canton et de la Principauté du Liechtenstein selon la statistique officielle de la Confédération pour l'année 2012.

<sup>2</sup> La part de chaque canton et de la Principauté du Liechtenstein se calculent sur la moyenne des pourcentages selon alinéa 1, lettres a et b.

<sup>3</sup> Dans un délai de 60 jours dès l'entrée en force de cette convention, 4,5 millions de francs tirés du capital disponible du Concordat sur le commerce de bétail seront versés aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein en fonction de leurs parts proportionnelles. Le reste du capital sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat sur le commerce de bétail auront été réglées.

<sup>4</sup> La compétence pour l'exécution de l'al. 3 est attribuée à la direction du Concordat sur le commerce de bétail.

<sup>5</sup> Les cantons et la Principauté du Liechtenstein transmettent à la direction du Concordat sur le commerce de bétail les données correspondantes nécessaires au virement.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> La réalisation de cette convention de dissolution est subordonnée à son adoption par les organes compétents de tous les cantons et de la Principauté du Liechtenstein.

<sup>2</sup> Les cantons et la Principauté du Liechtenstein informent la direction du Concordat sur le commerce de bétail de la décision correspondante en leur joignant le procès-verbal de décision officiel (al. 2).

<sup>3</sup>La conférence du Concordat sur le commerce de bétail reçoit la compétence, après l'obtention des déclarations d'adoption des cantons et de la Principauté du Liechtenstein, pour constater la réalisation de cette convention et définir le moment de son exécution.

**Conférence  
du Concordat sur le commerce du bétail**

La présidente

Le secrétaire

Susanne Hochuli  
Conseillère d'État

Markus Notter

## ANNEXE

### Rapport de la direction du Concordat

# VIEHHANDELSKONKORDAT CONCORDAT SUR LE COMMERCE DU BÉTAIL CONCORDATO SUL COMMERCIO DEL BESTIAME

Vorort  
Direction  
Direzione

---

## Rapport concernant la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

---

Le 10 juillet 2014

### 1. Situation initiale

#### 1.1 Introduction

La Convention intercantonale sur le commerce de bétail (Concordat sur le commerce de bétail; CICB) du 13 septembre 1943 actuellement en vigueur, à laquelle ont adhéré l'ensemble des cantons ainsi que, en vertu d'une convention avec la Suisse, la Principauté du Liechtenstein et, au 1<sup>er</sup> janvier 1979 le nouveau canton du Jura, est entrée en force le 1<sup>er</sup> janvier 1944. Le Concordat sur le commerce de bétail avait deux précurseurs, les conventions datant des années 1921 et 1927. La solution du concordat découlait en son temps de la controverse existant alors entre la Confédération et les cantons sur la compétence en matière de règlement du commerce de bétail à titre professionnel. Alors que la Confédération aspirait à une réglementation fédérale, les cantons s'y opposaient pour des raisons de fédéralisme et ont ainsi pu, avec la création du Concordat sur le commerce de bétail, définir la compétence de la réglementation du commerce de bétail en leur faveur. Cette solution a survécu jusqu'à nos jours.

#### But et tâches

Le Concordat sur le commerce de bétail devait assurer une réglementation uniforme du commerce de bétail. À cet effet, le concordat définit la notion de commerce de bétail (§ 1 CICB), introduit l'obligation d'autorisation (patente de commerce de bétail; § 2 CICB) et règle la compétence, les conditions et les procédures en matière d'octroi de patentes ainsi que de retrait de celles-ci (§§ 3-5 ainsi que §§ 9-12 CICB). La liberté de circuler dans toute la zone de concordat (§ 6 CICB) est un principe central défini dans ce document.

Les taxes sont un élément important du concordat. Les marchands de bétail sont tenus de verser une taxe de base au canton compétent pour l'octroi de la patente ainsi que, selon le volume de l'activité marchande, une taxe liée au chiffre d'affaires (§ 15 CICB). En outre, les marchands de bétail doivent également fournir chaque année une caution (§ 13, al. 1 CICB). Ils ont le choix entre verser la caution auprès du Concordat sur le commerce de bétail ou

auprès de la Société de cautionnement mutuel du Syndicat suisse des marchands de bétail. Le Concordat sur le commerce de bétail et la Société de cautionnement mutuel jouent ici un rôle semblable à celui d'une assurance. La caution, qui se calcule en fonction du chiffre d'affaire annuel prévisible, est prélevée par les cantons pour les marchands de bétail assurés auprès du Concordat sur le commerce de bétail en faveur de celui-ci. La caution sert à garantir les prétentions en droit civil ou en droit public découlant du commerce de bétail émises contre les marchands de bétail (§ 13 CICB et § 2 règlement) dans le cadre du Règlement du cautionnement dans le commerce de bétail du 16 octobre 1944 (règlement) édicté par la conférence du concordat. Celle-ci décide de l'emploi des excédents d'exploitation de la caisse de cautionnement. Ils sont pour l'essentiel utilisés pour couvrir les frais d'administration et pour l'alimentation d'un fonds de réserve jusqu'à ce que celui-ci atteigne au moins 5 % des cautions acceptées par le CICB (§ 4 règlement). Fin 2014, le CICB affichait un capital de concordat approchant 4,8 millions de francs. Cela correspond à un taux de couverture d'environ 22 %. Au cours des 20 dernières années, l'augmentation du capital du concordat résultait principalement de placements sans risques et simultanément du faible nombre de cas de cautionnement que le Concordat sur le commerce de bétail a dû assumer.

### **1.3 Organisation**

L'organisation du CICB est régie dans les §§ 22 ss. CICB. La conférence est l'organe suprême, constitué des cantons ainsi que de la Principauté du Liechtenstein adhérant à la convention. Les tâches incombant à la conférence sont pour l'essentiel:

- désignation de la direction;
- désignation de la présidence, du comité, du secrétaire et du caissier;
- adoption du rapport annuel et des comptes y compris rapport des réviseurs;
- définition de la hauteur des cautions.

Depuis la création du Concordat sur le commerce de bétail, le canton d'Argovie est responsable de la gestion des affaires à titre de direction. L'organe de révision est Ernst & Young AG.

### **1.4 L'importance du concordat sur le commerce de bétail aujourd'hui**

Vu d'aujourd'hui, l'importance du concordat sur le commerce de bétail est fortement relativisée. L'obligation de disposer d'une patente et les conditions nécessaires à l'octroi ou au retrait de celle-ci sont désormais réglées dans les art. 34 ss. de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE). Alors que les fonds générés pour les cantons par les taxes de base et les taxes liées au chiffre d'affaires demeurent toujours une source de revenu permettant de financer des mesures de lutte contre les épizooties, la fonction de la caution du concordat sur le commerce de bétail n'a pour sa part plus vraiment d'intérêt. Au cours des décennies passées, cela a surtout permis de répondre à des prétentions découlant de la vente de bétail vis-à-vis des marchands de bétail, justifiées par des actes de défaut de biens. La caution, qui ne dépasse pas 75'000 francs selon le chiffre d'affaires du marchand (§ 1 règlement), a généralement permis aux vendeurs de bétail de s'en sortir indemnes de la vente auprès du Concordat sur le commerce de bétail. Il y a cependant aussi eu des cas de faillites de marchands de bétail ou d'entreprise de négoce de bétail mettant en jeu des montants plus élevés, soit plusieurs centaines de milliers de francs, si bien que les

personnes concernées, compte tenu de la limitation de la hauteur de la caution, ne voyaient compenser qu'une petite part du dommage financier. Du point de vue actuel, une assurance étatique sous sa forme actuelle ne correspond plus à la conception des tâches d'un État moderne. Cette tâche peut, en cas de besoin, également être reprise par l'association professionnelle ou par la branche des assurances.

## 2. Développements en droit fédéral

L'obligation de verser des taxes en fonction du chiffre d'affaires définie dans le Concordat sur le commerce de bétail fait depuis longtemps l'objet de controverses entre le Syndicat suisse des marchands de bétail (SSMB) et le Concordat sur le commerce de bétail, autrement dit les cantons. Le SSMB s'est régulièrement efforcé de faire supprimer la taxe liée au chiffre d'affaires. Lors de la conférence annuelle du 8 juin 2000, une résolution correspondante du SSMB demandant l'abolition des taxes liées au chiffre d'affaires a été traitée et a été conclue par son rejet. Les cantons et le Concordat sur le commerce de bétail ont cependant simultanément signalisé la disposition de collaborer avec l'Office vétérinaire fédéral pour trouver des nouvelles solutions qui soient mieux adaptées, cela à la condition que l'on reconnaisse acquises aux cantons sous une forme appropriée les recettes provenant des taxes liées au chiffre d'affaires (environ 3 millions de francs par an).

À l'échelon fédéral, la demande du SSMB a été reprise par la suite. Tout d'abord dans un complément de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties (LFE) proposé dans le cadre de la politique agricole 2007. Cette première proposition n'est toutefois jamais entrée en vigueur, car son application ne permettait pas de trouver un compromis porteur parmi les protagonistes, en particulier à l'échelon de l'ordonnance. Dans le message 11.059 du 7 septembre 2011, le Conseil fédéral a soumis une nouvelle proposition au Parlement avec la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a de la loi sur les épizooties.

Intitulé de l'art. 56a LFE

<sup>1</sup> *Quiconque conduit des animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine à l'abattage acquitte une taxe pour chaque animal.*

<sup>2</sup> *Le Conseil fédéral fixe le montant des taxes en les échelonnant selon les catégories animales et en tenant compte de la valeur de boucherie. Il règle leur perception.*

<sup>3</sup> *La Confédération affecte le produit de la taxe à la prévention des épizooties.*

Dans le message 11.059, le Conseil fédéral expliquait en particulier que la recette de la taxe perçue à l'abattage, qui correspond environ aux taxes actuelles liées au chiffre d'affaires dans le commerce de bétail d'environ 3 millions de francs, devait être employée au financement de programmes nationaux de surveillance des épizooties, déchargeant ainsi les cantons dans la même mesure du financement de ces programmes. Cela permettrait de dissoudre le Concordat sur le commerce de bétail, lequel est aujourd'hui dépassé.

La proposition du Conseil fédéral au terme du message 11.059 a été adoptée telle quelle par le Parlement le 16 mars 2012 et la modification de la loi sur les épizooties a été adoptée par le peuple en votation référendaire le 25 novembre 2012.

Le 15 mars 2013, le Conseil fédéral a finalement édicté les dispositions d'ordonnance nécessaires à l'art. 56a LFE. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Au niveau matériel, la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a LFE remplace les taxes liées au chiffre d'affaires prévues par le concordat et ont donc ouvert la voie à une dissolution du Concordat sur le commerce de bétail. Les taxes relatives au chiffre d'affaires ne sont donc plus perçues à partir de 2014.

### **3. Dissolution du Concordat sur le commerce de bétail**

#### **3.1 Raisons conduisant à la dissolution**

Compte tenu des explications données ci-dessus, on peut dire en résumé que du point de vue actuel, les raisons suivantes s'opposent pour l'essentiel à une prorogation du concordat:

- la réglementation actuelle du commerce de bétail dans le droit fédéral (art. 34 ss. OFE) s'avère suffisante. Les cantons continueront à octroyer les patentes de marchand de bétail et à prélever une taxe à cet effet;
- les taxes liées au chiffre d'affaires à titre de recettes importantes pour les cantons seront (indirectement) remplacées à l'égal par la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a de la loi sur les épizooties, car ces recettes seront utilisées dans un ordre de grandeur équivalent pour décharger les cantons;
- le maintien d'une assurance de cautionnement intercantonale dans la forme prévue par le concordat n'est plus adapté à notre époque et ne peut plus constituer une tâche relevant de l'État. Elle doit par conséquent être dissoute complètement. En cas de besoin, une solution peut être recherchée au niveau de l'association professionnelle ou par le biais d'un modèle d'assurance de droit privé.

#### **3.2 Forme de dissolution**

Le Concordat sur le commerce de bétail ne prévoit pas de dispositions sur la procédure à suivre pour sa dissolution. Seul l'§ 30 CICB définit le fait que chaque canton et la Principauté du Liechtenstein peuvent se retirer du concordat moyennant un délai de dénonciation d'un an à la fin d'une année civile.

Dans le contexte d'une dissolution du concordat, il n'en va pas uniquement de la dissolution en soi, mais également de la manière de répartir le capital disponible du concordat, actuellement d'environ 4,8 millions de francs, entre les membres selon une clé de répartition à définir. Il est donc approprié de dissoudre le Concordat sur le commerce de bétail au moyen d'une nouvelle convention intercantonale et simultanément de régler la répartition du capital disponible. Cette convention doit être ratifiée par tous les membres du Concordat sur le commerce de bétail, autrement dit par l'autorité compétente (exécutive ou législative) correspondante en vertu du droit cantonal ou du droit de la Principauté du Liechtenstein. Avec l'accord de tous les membres du concordat, on peut exécuter la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail et la répartition du capital disponible.

Au vu des clarifications menées auprès des cantons, la compétence en matière de ratification de la convention varie. Parfois elle se situe au niveau du législatif, parfois à celui

de l'exécutif. Dans l'ensemble, il faut compter une durée d'environ 1,5 an jusqu'à ce que l'accord de tous les cantons et de la Principauté du Liechtenstein soit donné.

### 3.3 Répartition du capital disponible du concordat

Dans la perspective de la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail, la conférence a décidé d'instituer un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de répartition du capital disponible. Ce groupe de travail était constitué de membres de la direction ainsi que d'un représentant de chacune des quatre conférences régionales des vétérinaires cantonaux.

Le groupe de travail s'est prononcé à l'unanimité en faveur d'une répartition du capital aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein qui tient compte d'une part de l'origine des fonds et d'autre part de la charge variable incombant aux cantons en matière de police des épizooties. L'origine des fonds peut être définie sur la base des versements des taxes de cautionnement par canton. Pour des questions de simplification, il a été décidé de ne prendre en compte que les versements des dernières années (2002-2012). Un critère adéquat permettant d'illustrer la charge en matière de police des épizooties est le nombre d'unités de gros bétail (UGB) par canton. Les deux critères doivent être pris en compte à 50 % chacun dans la clé de répartition.

La répartition proposée par le groupe de travail a été débattue par l'Association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC) lors de la conférence du 11 décembre 2013. Celle-ci recommande à l'unanimité l'adoption de la convention présentée.

Les parts proportionnelles des cantons et de la Principauté du Liechtenstein au capital disponible du concordat résultent du modèle décrit (base: moyenne des années 2002-2012):

Zurich	6,04 %
Berne	16,31 %
Lucerne	17,65 %
Uri	6,70 % (répartition entre les 4 cantons)
Schwyz	
Obwald	
Nidwald	
Glaris	1,82 %
Zoug	1,36 %
Fribourg	5,16 %
Soleure	1,63 %
Bâle-Ville	0,08 %
Bâle-Campagne	1,17 %
Schaffhouse	1,02 %
Appenzell Rhodes extérieures	1,26 %
Appenzell Rhodes intérieures	1,17 %
St-Gall	8,59 %
Grisons	3,61 %
Argovie	6,55 %

Thurgovie	7,36 %
Tessin	1,13 %
Vaud	3,26 %
Valais	2,83 %
Neuchâtel	1,79 %
Genève	0,25 %
Jura	2,96 %
Principauté du Liechtenstein	0,28 %

Les fonds ayant été générés dans un contexte de police des épizooties, la (*sic*) Concordat sur le commerce de bétail recommande en outre aux cantons de lier leur part au capital disponible à des mesures de lutte contre les épizooties. Certains cantons prévoient explicitement cette mesure.

#### **4. Convention de dissolution**

Le projet annexé de convention de dissolution comprend, à titre d'éléments principaux, d'une part la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail et d'autre part la répartition proportionnelle du capital disponible. En outre, quelques points formels ou administratifs forment le contenu de la convention.

Les remarques ci-après peuvent être formulées quant aux dispositions individuelles.

##### **Art. 1**

L'art. 1 convient de la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail.

##### **Art. 2**

L'al. 1 contient les deux critères de répartition du capital disponible du concordat, autrement dit les taxes de cautionnement versées par les cantons et la Principauté du Liechtenstein durant les années 2002 à 2012, d'une part, et le nombre d'unités de gros bétail en vertu de la statistique de la Confédération pour l'année 2012, d'autre part. Les deux critères valent pour moitié. La moyenne des parts proportionnelles calculées pour chaque critère (al. 2) fait donc foi. Au moment de la dissolution, des cas de cautionnement pouvant éventuellement encore être pendants, dans une première phase on distribuera tout d'abord 4,5 millions de francs. Les 300'000 francs restant seront distribués dès que toutes les créances vis-à-vis du Concordat sur le commerce de bétail seront définitivement réglées. L'exécution, soit le virement des parts des cantons et de la Principauté du Liechtenstein est de la compétence de la direction (al. 4). Il conviendra de lui fournir les données nécessaires (al. 5) au virement.

##### **Art. 3**

La convention n'est valide que si tous les membres du Concordat sur le commerce de bétail, autrement dit tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein, l'ont adoptée via leur organe compétent (al. 1). Les cantons et la Principauté du Liechtenstein informent la direction du Concordat sur le commerce de bétail de la décision en leur joignant les procès-verbaux de décision officiels (al. 2). Dès que toutes les déclarations d'adoption des cantons et de la Principauté du Liechtenstein seront parvenues à la direction – selon le calendrier vers la fin 2015 – la conférence du Concordat sur le commerce de bétail constatera

officiellement la réalisation de la convention de dissolution et définira le moment de son exécution (al. 3).

## 5. Suite de la procédure

Dès juillet 2014	Procédure d'adoption pour les cantons et la Principauté du Liechtenstein
Vers la fin 2015	La conférence du concordat définit l'entrée en force de la convention.

Concordat sur le commerce du bétail

La présidente:

Le secrétaire:

Susanne Hochuli  
Conseillère d'État

Markus Notter

Annexe:

- Projet «Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)»

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'État à adhérer à la  
Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail  
(Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)**

**1. PREAMBULE**

La Commission s'est réunie le 6 octobre 2015 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes Amélie Cherbuin et Claire Richard ainsi que de MM. Dominique-Richard Bonny, Philippe Clivaz, José Durussel, Denis-Olivier Maillefer, Nicolas Rochat Fernandez, Jacques Perrin, Eric Sonnay, Claude-Alain Voiblet, Andreas Wüthrich et Raphaël Mahaim (président rapporteur soussigné).

Excusé-e-s : Mme Alette Rey-Marion de même que MM. Gérald Creteigny, Christian Kunze et Laurent Wehrli (remplacé par E. Sonnay)

La séance s'est tenue en présence de Mme la Conseillère d'État Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), accompagnée de M. Giovanni Peduto, vétérinaire cantonal, qui représentait l'administration.

M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

**2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION ET EXPLICATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT**

Il est ici question d'abroger le Concordat intercantonal sur le commerce de bétail datant de 1944 pour le remplacer par d'autres dispositions fédérales. Depuis le 1er janvier 2014, la taxe perçue à l'abattage a été mise sur pied pour remplacer la taxe sur le chiffre d'affaires prévue par le Concordat, reconnue comme obsolète. Il faut notamment déterminer ce qu'il advient du capital du Concordat, une somme de CHF 4,8 millions. Un groupe de travail a été nommé pour discuter de la répartition de ce capital entre les cantons suisses et la Principauté du Liechtenstein. La solution retenue par ce dernier tient compte :

- pour moitié de l'origine des fonds, c'est-à-dire des cantons qui les ont versés ;
- pour l'autre moitié de la charge variable incombant aux cantons en matière de police des épizooties.

Concernant la part qui sera reçue par le canton de Vaud, le Conseil d'État suivra les recommandations du Concordat en la versant dans la Caisse d'assurance du bétail.

À ce stade, 14 cantons et la Principauté du Liechtenstein ont déjà voté Convention d'abrogation, mais pour qu'elle entre en vigueur, tous les cantons doivent y adhérer.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Tous les commissaires accueillent favorablement l'EMPD. Quelques questions de détails sont posées à la Conseillère d'Etat et au vétérinaire cantonal.

En réponse à une question posée, le vétérinaire cantonal rappelle qu'il n'était pas prévu de subventions lors de l'élimination d'espèces équines par les abattoirs. Les chevaux ne sont donc pas concernés car il fallait maintenir un équilibre des mécanismes financiers.

En réponse à une question sur la répartition du capital du Concordat, le vétérinaire cantonal expose que le pourcentage de 3,26% de rétrocession au canton de Vaud tient compte d'une part du cautionnement du canton de Vaud au Concordat, et d'autre part des Unités gros bétail (UGB). Certes, le canton de Vaud compte beaucoup d'UGB, mais pour des raisons historiques, les marchands de bétail vaudois ne cautionnaient pas au Concordat, mais auprès du Syndicat suisse du bétail ce qui explique ce faible pourcentage.

### **4. VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET**

**Article 1 :** la Commission thématique des affaires extérieures recommande au Grand Conseil, à l'unanimité des membres présents :

d'autoriser le Conseil d'État, au nom du Canton de Vaud, à adhérer la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014.

**Article 2 :** la formule d'exécution du décret est adoptée à l'unanimité des membres présents.

### **5. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET**

*La Commission thématique des affaires extérieures recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret, à l'unanimité des membres présents.*

Pampigny, le 11 novembre 2015

*Le rapporteur :  
(Signé) Raphaël Mahaim*

**PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"**

et

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur**

**• l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et**

- les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et la loi sur le logement (contre-projet du Conseil d'Etat)**

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

- sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques (12\_POS\_005)**
- sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés (11\_POS\_261)**
- sur le postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical - Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives (11\_POS\_273)**
  - ainsi que sur le postulat Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures (12\_POS\_014)**

**PREAMBULE**

L'exposé des motifs présente au Grand Conseil l'initiative populaire cantonale de l'ASLOCA-VAUD "Stop à la pénurie de logements" (ci-après l'initiative) accompagnée du préavis du Conseil d'Etat qui recommande son rejet.

Le présent document est néanmoins structuré conformément à l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP, RSV 160.01). L'initiative étant de rang législatif (modification de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 – LL, RSV 840.11) et rédigée de toutes pièces, le Grand Conseil doit d'abord se prononcer sur son acceptation ou son rejet. Dans le premier

cas, l'initiative devient loi et est sujette au référendum facultatif. Dans le second, le Grand Conseil doit la soumettre au peuple au moyen d'un décret ordonnant la convocation des électeurs dans lequel il peut décider de présenter également un contre-projet. C'est la raison pour laquelle deux textes sont présentés en fin du document : un projet de loi contenant le texte de l'initiative et un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs contenant à nouveau le texte de l'initiative (sous question a) et celui du contre-projet, lequel peut bien évidemment être amendé par le Grand Conseil (sous question b).

Le contre-projet proposé par le Conseil d'Etat constitue une solution globale touchant plusieurs lois, soit celle modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.11) et celle modifiant la LL. Le présent document mentionne les raisons qui militent en faveur du contre-projet.

Il comprend au surplus les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques, le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés, le postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical - Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives ainsi que sur le postulat Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures qui sont en relation avec la modification des lois proposées.

L'initiative tend à modifier une partie de la loi sur le logement.

Considérant que l'initiative répond à un besoin mais que les moyens proposés ne sont pas totalement adéquats et qu'une politique de promotion du logement doit s'inscrire dans un cadre plus large, le Conseil d'Etat propose un contre-projet direct à l'initiative.

Par ailleurs, dans le cadre de ses compétences, le Conseil d'Etat a décidé de modifier la partie explicative de la mesure B 31 du Plan directeur cantonal intitulée "Habitat Collectif" (partie blanche). En menant diverses actions, le Canton entend, par cette mesure, lutter contre la pénurie de logements, favoriser la mise en oeuvre de la LAT et de l'OAT révisées et soutenir la construction de logements en habitat collectif dans les centres. L'adaptation de la mesure B 31 consiste à donner au service en charge de l'aménagement du territoire une marge de manoeuvre lui permettant d'autoriser, pour les communes visées par les mesures A 11 (légalisation de zones à bâtir) et A 12 (zones à bâtir manifestement surdimensionnées), un dépassement des taux prévus par celles-ci. Il est ainsi prévu que le service pourra répartir entre les communes concernées un quota d'au maximum 5'000 habitants sur l'ensemble du territoire cantonal, à la condition que celles-ci incluent dans leurs planifications des projets de logements d'utilité publique (LUP) et procèdent simultanément au redimensionnement de leur zone à bâtir. Cette marge d'appréciation sera mise à disposition jusqu'au 31 décembre 2015 (date du dépôt du PDCn à l'examen préalable auprès de la Confédération) et ne pourra pas dépasser la moitié du taux de croissance moyen cantonal.

En vertu de l'article 82 Cst-VD, une initiative populaire est soumise au vote au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. L'initiative "Stop à la pénurie de logements" devait donc être mise en votation populaire avant le 25 août 2013. La Constitution prévoit cependant que le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an (soit au plus tard le 25 août 2014) s'il décide de lui opposer un contre-projet.

Vu l'importance du sujet, les travaux liés à la modification des deux lois concernées ont nécessité de nombreuses concertations, c'est pourquoi ce délai n'a pas pu être tenu.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose que la votation ait lieu dans les meilleurs délais en même temps qu'un scrutin fédéral, en 2015.

## **1 PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR L'INITIATIVE POPULAIRE**

## **CANTONALE "STOP A LA PENURIE DE LOGEMENTS"**

### **1.1 L'initiative**

L'initiative législative "Stop à la pénurie de logements", munie de 13'472 signatures valables, a été déposée dans le délai légal, le 25 août 2011. Rédigée de toutes pièces, elle demande la modification ou l'ajout de quatre articles de la LL. Le Département de l'intérieur, Service des communes et des relations institutionnelles, a constaté son aboutissement (puisque 12'000 signatures valables suffisaient) et l'a rendu public dans la Feuille des avis officiels des 9 et 21 septembre 2011. Le 14 septembre 2011, le Conseil d'Etat a officiellement transmis cette initiative au Grand Conseil, en se référant à l'article 97a LEDP, et l'a informé qu'il devrait, soit, en cas de doute sur sa validité, la soumettre au parlement afin qu'il puisse statuer à ce sujet, soit, en l'absence d'un tel doute, l'informer que la question de la validité lui serait soumise avec son préavis sur son contenu.

L'initiative prévoit, en substance, l'expropriation de terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré, l'obligation pour les communes de consacrer un montant minimum d'investissement par an (20 fr. pour les deux premières années) calculé en francs par habitant, une obligation financière similaire pour l'Etat et le versement des montants non investis à la SVLM. Le texte de l'initiative se trouve dans le projet de loi et à l'article 1 du projet de décret.

### **1.2 Validité de l'initiative**

L'article 80, alinéa 1, de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD) précise les conditions à la validité des initiatives cantonales. Elles ne doivent pas être contraires au droit supérieur et ne doivent pas violer l'unité de rang, de forme ou de matière. L'initiative populaire cantonale de l'ASLOCA-VAUD respecte l'article 80, alinéa 1, Cst-VD. Sa validité ne fait aucun doute.

### **1.3 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative**

L'initiative prévoit que les communes peuvent acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyers modérés par voie d'achat de gré à gré ou par voie d'expropriation.

L'expropriation est conditionnée au fait que la commune ne dispose pas elle-même de terrains constructibles adéquats et que le propriétaire n'a pas l'intention de construire lui-même des logements à loyers modérés dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.

Afin de permettre le financement des coûts liés aux expropriations, l'initiative prévoit des fonds provenant notamment des contributions des communes. Le Grand Conseil fixe, par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements pour l'Etat et les communes. Le canton est appelé à contribuer par des moyens d'un niveau au moins équivalent. Le montant minimum des investissements des communes est fixé à CHF 20.- par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi.

Le texte de l'initiative instaure un mécanisme d'expropriation communal nouveau et prévoit un prélèvement par habitant.

L'initiative restreint le champ d'action pour la création de logements à loyers modérés à la question de la maîtrise foncière par les communes des terrains concernés. Or il s'avère que les paramètres liés à la construction de ces logements sont plus complexes, notamment des solutions réglementaires n'impliquant pas forcément des indemnisations sont possibles. On peut notamment mentionner l'octroi de bonus à la réalisation de logements d'utilité publique ou l'imposition d'un quota (proportions) de ce type de logements dans les plans d'affectation.

Le mécanisme de financement des investissements par les communes, en francs par habitant, quelle que soit la valeur du point d'impôt communal, ne prend pas en compte la différence de capacité contributive des différentes communes. Son fardeau est donc relativement plus lourd pour les

communes à faible capacité financière.

Finalement, c'est le Grand Conseil qui déterminera le montant des investissements annuels pour l'Etat et les communes en définissant un montant fixé par habitant. L'imposition de la part de cette taxe minimale communale est ainsi fixée par le canton, sous réserve de la disposition valable pour les deux premières années.

#### **1.4 Préavis du Conseil d'Etat**

Compte tenu des conséquences évoquées sous chiffre 1.3, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser l'initiative et d'accepter le projet de décret en recommandant aux électrices et aux électeurs d'en faire de même conformément à l'article 2 du projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral.

## **2 EXPOSE DES MOTIFS RELATIF AU CONTRE-PROJET DE LOI MODIFIANT LA LATC ET LA LL**

### **2.1 Contexte général**

Le Conseil d'Etat a mis en 2011 en consultation publique un avant-projet de modification de la LATC portant sur de nombreuses thématiques dont une partie d'entre-elles font encore l'objet de discussions devant le Grand Conseil ou évoluent encore.

Par ailleurs, la problématique du logement ne cesse de prendre de l'importance notamment en raison de la croissance démographique actuelle et du besoin d'orienter la réalisation de logements pour favoriser ceux qui ne peuvent accéder qu'à des logements à prix abordables.

De plus, l'initiative populaire de l'ASLOCA-VAUD "Stop à la pénurie de logements" a abouti en 2011. Cette initiative vise à modifier la loi sur le logement du 9 septembre 1975 afin de favoriser la réalisation de logements à loyers modérés.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat a décidé de répondre à l'initiative de l'ASLOCA-VAUD par un contre-projet direct centré sur la question du logement.

### **2.2 L'initiative de l'ASLOCA-VAUD**

L'initiative prévoit un dispositif d'acquisition des biens-fonds nécessaires à la réalisation de logements à loyers modérés soit par acquisition de gré à gré soit par expropriation. La possibilité d'expropriation est liée aux conditions que les communes ne disposent pas elles-mêmes de terrains constructibles adéquats et que le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyers modérés dans un délai de 5 ans à partir du moment où les terrains sont devenus constructibles. Pour atteindre ces objectifs, les communes devront consacrer un montant suffisant par des prélèvements par habitant. L'Etat devra mettre un montant équivalent. Les montants prélevés non investis sont versés à une institution visant à réaliser des logements à prix modérés.

Le niveau du prélèvement permettant le financement de ces opérations est fixé tous les 2 ans par le Grand Conseil. Il sera de CHF 20.- par année pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi.

Si le Conseil d'Etat partage la préoccupation des initiants, il considère que :

- la responsabilité de la réalisation des logements à prix abordables incombe à l'ensemble des propriétaires qu'ils soient privés ou publics ;
- les moyens tels que l'emption et la préemption, l'obligation de réaliser une certaine part de logements d'utilité publique fixés dans des plans d'affectation ou l'octroi de bonus favorisant la production de tels logements sont plus efficaces ;
- les moyens financiers pour investir dans les logements sont actuellement suffisants ;

- une contribution des communes fixée en franc frapperait les communes de manière linéaire, sans tenir compte des importantes différences de capacité financière.

## **2.3 Objectifs et présentation des modifications**

Les modifications proposées concernent les règles influençant la constructibilité, la mise à disposition des terrains, en luttant notamment contre la thésaurisation du sol ou en favorisant la construction de logements, en particulier d'utilité publique (ou à prix abordables). Elle traite également des conditions de réalisation des permis de construire.

## **3 EXPOSE DES MOTIFS RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LATC**

### **3.1 Objectifs et présentation des principales modifications**

#### **a. Lutte contre la thésaurisation du sol**

La thésaurisation du sol est contraire aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire. A certaines conditions, les propriétaires de terrains non construits pourront être obligés conventionnellement de les construire dans un délai raisonnable. Cette obligation permettra d'éviter de nouveaux classements en zone à bâtir superflus et favorisera notamment la construction de logements.

En droit fédéral, une telle obligation de construire est prévue par l'article 9 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP, RS 843), pour les terrains qui ont fait l'objet d'un remembrement urbain. Le nouvel article 85b du projet de modification de la LATC proposé s'inspire de cette disposition ainsi que de l'article 24 LCAP pour ce qui est du droit d'emption. Le Message du 19 septembre 1973 relatif à la LCAP exposait ce qui suit au sujet de cette obligation : "Le regroupement au sens du présent projet permet d'aménager la forme des parcelles et les conditions juridiques de façon qu'il soit possible de commencer à exécuter les installations d'équipement. Il est également prévu, dans le cas d'un regroupement, que l'attribution de parcelles sera subordonnée à l'obligation de construire. Ainsi, le terrain doit, dans un délai utile, être affecté au genre d'utilisation qui est dans l'intérêt général" (FF 1973 II 682).

Le projet de révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) mis en consultation en 2008-2009 (LDTer) introduisait des dispositions relatives à l'obligation de construire et au droit d'emption (art. 47 du projet). A la différence de l'article 9 LCAP, l'article 47 dudit projet ne prévoyait pas l'obligation de construire uniquement comme une mesure d'exécution liée à un remaniement parcellaire. Une telle limitation n'aurait d'ailleurs pas de raison d'être dès lors que le but visé par le projet de loi est que, désormais, tout terrain classé en zone à bâtir soit effectivement disponible et apte à la construction, ce qui suppose notamment l'exécution préalable d'un remaniement parcellaire, là où il est nécessaire. La disposition proposée prévoyait donc, logiquement, que l'obligation de construire était applicable à tout terrain à bâtir. Il s'agissait d'une règle de droit fédéral qui était directement applicable par les cantons. Ainsi conçue, l'obligation de construire avait un double effet : dynamiser la zone à bâtir dans sa véritable vocation, qui est de servir à la construction, mais aussi inciter les communes à faire preuve de plus de rigueur et de mesure dans l'estimation de leurs besoins en surfaces constructibles.

L'obligation de construire a donné lieu à des commentaires controversés. Un certain nombre d'organismes et de cantons étaient favorables à cette mesure (cf. rapport rendant compte des résultats de la consultation, DETEC et ARE, septembre 2009), parmi lesquels les Cantons de Genève et de Nidwald. Le Canton de Fribourg prévoit la possibilité de convenir d'un droit d'emption lorsque la commune entend mettre de nouvelles surfaces en zone à bâtir. Les lois cantonales de Soleure, Uri, Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Obwald contiennent des dispositions au sujet de cette obligation de construire. Neuchâtel l'a introduite dans son Plan directeur cantonal.

L'article 15a, alinéa 2, de la modification de la LAT du 15 juin 2012 précise en outre :

"Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal".

En l'état actuel du droit fédéral, la LATC propose un droit d'emption conventionnel exercé par la commune, qui est la conséquence nécessaire à l'obligation de construire.

### **b. Promouvoir la construction de logements d'utilité publique**

En vertu de l'article 41, alinéa 1 lettre e, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst, RS 101), la Confédération et les cantons doivent s'engager à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.

L'article 67, alinéa 1, de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01) reprend cette disposition.

La construction de logements d'utilité publique trouve également son fondement aux articles 108 Cst et 67, alinéas 2 et 3, Cst-VD relatifs à l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété. Le critère d'intérêt public s'avère rempli, en particulier dans les villes et les communes où les loyers et les prix des terrains sont inabordables pour une grande partie de la population.

Face à la pénurie de logements qui touche toutes les régions et de nombreux vaudois, le Conseil d'Etat a renforcé la législation sur le logement en 2009 en apportant un soutien financier et technique aux communes, en adoptant une aide à la construction d'appartements pour les étudiants et en révisant l'aide individuelle au logement. L'Etat encourage par ailleurs la construction de logements protégés. Il peut notamment autoriser de telles constructions dans des zones d'utilité publique, à condition que celles-ci soient "en relation étroite" avec un hôpital, un centre médico-social, un établissement médico-social ou un établissement socio-éducatif reconnu d'intérêt public.

Le présent projet contient plusieurs propositions relatives aux logements et en particulier aux logements d'utilité publique.

Il donne une base légale aux communes pour prévoir par voie réglementaire communale des quotas ou des bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de bâtiments destinés à des logements d'utilité publique. De manière à assurer une efficacité rapide des mesures favorisant les logements d'utilité publique, le projet prévoit par ailleurs un bonus cantonal de surface de plancher habitable pour les zones à bâtir déjà légalisées.

De nombreuses municipalités sont préoccupées par le fait que le niveau des prix des loyers et du foncier dans leur commune ne permet pas à une large catégorie de leur population d'accéder au logement qui leur serait nécessaire. Cela concerne notamment les jeunes qui quittent la maison familiale mais touche également les personnes nécessitant de changer de logement (divorce, naissance ou départ des enfants, handicap, vieillissement, etc.). La nouvelle notion de logements à loyer abordable, non subventionnés, ainsi que les quotas et bonus pour LUP seront des outils très utiles pour ces municipalités qui tiennent à maintenir la diversité sociale qui fait la qualité de vie de leur commune et à éviter aux habitants de souche de se voir exclus du marché locatif de leur région.

Les mesures de lutte contre la thésaurisation permettront également la construction de davantage de logements.

Enfin, l'Etat et les communes pourront, grâce au droit de préemption, acquérir des biens-fonds pour la réalisation de logements d'utilité publique. Ces mesures répondent aux objectifs poursuivis par les initiants.

S'agissant des moyens financiers pour la réalisation des logements, les collectivités publiques vaudoises disposent d'un levier intéressant au travers de leurs caisses de pension et d'entités proches qui suivent des buts similaires.

En effet, celles-ci investissent de manière importante dans l'immobilier. En considérant que les placements de ces différentes entités dans l'immobilier et/ou les titres et gages immobiliers sont compris entre 25% et 35% de leurs actifs, on peut estimer que les montants qui pourraient être investis ces prochaines années dans l'immobilier (et donc également dans des logements à prix abordables) seront de quelque CHF 500 mios ponctuels en lien avec les recapitalisations et de CHF 450 mios annuels pérennes en lien avec les cotisations et apports ordinaires.

### **3.2 Résultats de la consultation**

Une Commission de suivi des modifications de la LATC présidée par le chef du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions instituée par le Conseil d'Etat a examiné les propositions dès 2009.

En raison notamment des implications des modifications de la LATC sur d'autres lois et sur le fonctionnement de certaines entités étatiques, une consultation interne des services de l'Etat concernés a été organisée avant la consultation externe.

Les remarques et propositions formulées ont été prises en compte dans la mesure du possible.

La consultation des modifications de la LATC et des autres lois s'est déroulée du 5 juillet au 19 septembre 2011. Elle a suscité un vif intérêt. Globalement, les intervenants y sont favorables. Des réserves ont été émises au sujet de certaines modifications. Il a été tenu compte des remarques dans la mesure du possible.

Les dernières modifications ont également été soumises à la Commission de suivi.

Le projet de modification de la LATC a par la suite été réduit. Seules les modifications liées au logement qui servent de réponse et donc de contre-projet direct à l'initiative populaire cantonale de l'ASLOCA-VAUD "Stop à la pénurie de logements" ont été maintenues. Les autres modifications feront l'objet d'une adaptation ultérieure de la LATC.

De nouvelles interventions parlementaires relatives à la LATC ont été déposées. Le Conseil d'Etat a intégré les réponses à ces interventions dans la mesure où celles-ci sont liées au contre-projet.

En mars 2014, le Conseil d'Etat a chargé le Département des institutions et de la sécurité (DIS) de consulter les milieux associatifs, professionnels et institutionnels intéressés à la problématique du logement sur un contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA "Stop à la pénurie de logement" d'une part, et sur un EMPL complémentaire au projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) de juin 2011, d'autre part. Un questionnaire leur a été transmis à cet effet. Les intéressés avaient aussi la possibilité de venir exposer oralement leur prise de position.

Les résultats de cette consultation sont consignés dans un tableau. Un certain nombre d'intervenants y sont favorables parfois en souhaitant un texte plus restrictif. D'autres n'y sont pas favorables ou pourraient l'être si le texte ne comportait pas de règles contraignantes. Pour donner suite à cette consultation, le Conseil d'Etat propose quelques modifications des dispositions légales (adaptation de l'art. 97a du projet de modification de la LATC, nouvel art. 2 de la loi modifiant la LATC et adaptation de l'art. 11a du projet de modification de la LL) et quelques précisions et adaptations de l'exposé des motifs.

### **3.3 Commentaires article par article**

Les modifications proposées font l'objet des commentaires article par article.

#### *3.3.1 Commentaires des modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.1)*

**Article 47 al. 2 ch. 10 et 15 et al. 4** (Objet des plans et des règlements)

Ces dispositions concernent la **création de logements** et la favorisent, justifiant ainsi leur intégration dans le contre-projet à l'initiative. Pour inciter à la création de logements d'utilité publique, des prescriptions nouvelles sont introduites.

L'alinéa 2 est modifié, en particulier le chiffre 10. Le chiffre 15 est nouveau.

Les chiffres 10 et 15 sont modifiés pour donner la possibilité aux communes d'introduire des mesures pour répondre à la demande de besoins en logements, notamment en **logements d'utilité publique**. La notion de logements d'utilité publique est définie à l'article 11a LL.

La notion de "destination garantie à long terme" est à comprendre en ce sens que les logements d'utilité publique doivent faire l'objet de mesures d'encadrement des loyers pour une durée minimale de 20 ans.

Les mesures prévues aux chiffres 10 et 15 s'appliquent aux nouveaux plans d'affectation ainsi qu'aux modifications de plans ou de règlement adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Les mesures prévues à l'article 97a s'appliquent aux bâtiments qui sont régis par des plans d'affectation déjà légalisés avant l'entrée en vigueur.

Le chiffre 10 prévoit la possibilité d'octroyer un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire. Cela suppose que le propriétaire qui en bénéficie ait effectué une prestation en faveur de la collectivité publique. Il s'agit par exemple d'une cession de terrains en vue de la réalisation d'infrastructures publiques (routes) ou pour l'aménagement d'un jardin public. Les mesures prévues pour lutter contre la pénurie de logements dans ce projet constituent des restrictions du droit de propriété. Elles doivent donc non seulement reposer sur une base légale suffisante, mais être justifiées par un intérêt public et être proportionnées au but visé.

Le chiffre 10 prévoit également la possibilité pour les communes d'octroyer des bonus de surface brute de plancher habitable de l'ordre de 10% pour autant que des bâtiments destinés à des logements d'utilité publique soient réalisés. Un bonus supérieur à 10%, de l'ordre de 20 ou 25% par exemple, viderait de sa substance la mesure de l'utilisation du sol. Une telle augmentation ne serait plus en cohérence avec les autres dispositions réglementaires (hauteur, distance aux limites, etc.). Les communes peuvent faire inscrire au registre foncier les quotas de logements d'utilité publique et les conditions pour bénéficier du bonus lié à de telles constructions (art. 47 al. 4).

Les conditions de l'article 97a, alinéa 1, sont applicables par analogie au bonus prévu par la réglementation communale. Par ailleurs, celui-ci ne peut être cumulé avec le bonus prévu directement par la loi en cas de réalisation de logements d'utilité publique dans des zones à bâtir déjà légalisées (art. 97a).

Le chiffre 15 prévoit finalement la possibilité de fixer des quotas de LUP dans la réglementation communale liée aux plans d'affectation. Le canton ne définit pas de quotas maximaux. Les communes doivent fixer des règles réalistes pour assurer la faisabilité de ces plans. Il convient de souligner que les incertitudes pour les propriétaires ou les investisseurs quant à ces quotas sont les mêmes que pour les autres dispositions réglementaires qui fixent par exemple l'affectation ou la mesure d'utilisation du sol. Les communes peuvent faire inscrire au registre foncier les quotas de logements d'utilité publique et les conditions pour bénéficier du bonus lié à de telles constructions ainsi que toute autre restriction de droit public prévues dans leurs plans et règlements (al. 4).

## **Chapitre VI** Droit d'emption et droit de préemption (art. 85b à 85g)

Un nouveau chapitre est introduit pour le droit d'emption et le droit de préemption.

Il comporte deux sections. La première est consacrée au droit d'emption (art. 85b) et la seconde au droit de préemption (art. 85c à 85g). Le droit d'emption conventionnel a pour but d'éviter la thésaurisation des terrains mis en zone à bâtir et de les rendre disponibles pour la construction alors que le droit de préemption permet à l'Etat et aux communes d'acquérir des biens-fonds en vue de la

réalisation de logements d'utilité publique pour faire face à la pénurie qui sévit dans toutes les régions du canton. Les logements d'utilité publique sont définis à l'article 11a LL.

#### **Article 85b nouveau** (Droit d'emption)

Le droit d'emption en faveur de l'autorité compétente est la conséquence nécessaire de l'obligation de construire dans un certain délai. Il permet à la commune d'acquérir un terrain à l'échéance d'un délai fixé conventionnellement. En tant qu'elle vise l'intérêt public que représentent l'utilisation rationnelle du territoire et la lutte contre la thésaurisation de terrains constructibles, l'obligation de construire un terrain à bâtir non construit ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. En effet, cette mesure ne devra être utilisée qu'en dernier recours, dans les cas où il n'existe aucun autre moyen, moins incisif, de s'assurer qu'une parcelle soit effectivement bâtie. Le délai doit être fixé compte tenu des particularités du cas, et selon la teneur même de la disposition, être "raisonnable", par quoi il faut entendre entre 5 et 10 ans selon les situations.

Lorsque la commune envisage de mettre en zone à bâtir des terrains, elle a la faculté de conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption. Ces contrats doivent avoir été conclus avant la légalisation du plan d'affectation. Le droit d'emption ne sera exercé que si la parcelle concernée demeure nue ou sans volonté de construire (al. 1).

Les conditions permettant de classer des terrains dans une zone à bâtir ont été renforcées par la loi du 15 juin 2012 modifiant la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. La disponibilité du terrain à bâtir doit être garantie (art. 15 al. 4 let. d LAT et Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010, FF 2010 966).

De manière conséquente, l'alinéa 2 soumet également la commune qui a acquis un terrain par cette voie à l'obligation de construire. En outre, comme l'instrument de l'obligation de construire ne doit pas être un moyen pour une collectivité publique d'accroître son patrimoine immobilier, il prévoit qu'un droit de superficie devra en principe être octroyé à un tiers. L'expression "en principe" indique qu'une autre solution pourrait être préférée à la constitution d'un droit de superficie, comme le transfert du bien-fonds (al. 2).

Ces restrictions de droit public à la propriété doivent être mentionnées au registre foncier (al. 3).

#### **Article 85c nouveau** (Principe)

Le droit de préemption constitue une faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers (ou passe avec ce dernier un acte assimilé à la vente). Dans la mesure où il existe de par la loi, le droit de préemption est dit légal. Il est de droit public puisqu'il est institué en faveur d'une collectivité publique (l'Etat par son département en charge des opérations immobilières ou les communes), dans un but d'intérêt public (par opposition au droit de préemption du copropriétaire ou du superficiaire). Il lui permet d'acquérir un bien-fonds non bâti ou bâti déjà classé en zone à bâtir légalisée adaptée aux constructions mentionnées à l'alinéa 2 (al. 1). Plusieurs objectifs sont poursuivis. Conformément à l'alinéa 2, il peut s'agir de réaliser :

- des logements d'utilité publique définis à l'article 11a LL ou
- des constructions liées à l'exercice d'activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal par le plan directeur cantonal ou un autre plan directeur en vigueur.

L'alinéa 3 empêche l'exercice du droit de préemption en cas de vente à un membre de la famille qui serait en cas de décès du propriétaire un héritier réservataire selon l'article 470, alinéa 1, du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

L'alinéa 4 conditionne l'exercice du droit de préemption pour les logements d'utilité publique à une pénurie de ceux-ci dans le district dans lequel il doit s'exercer. Il existe donc un intérêt public à

répondre aux besoins de tels logements lorsque ces derniers font face à une situation de pénurie.

Plusieurs cantons connaissent le droit de préemption légal. Le Canton de Genève l'a introduit pour la construction de logements d'utilité publique (art. 2 et 3 ss de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, LGL, I 1 4 05), la mise en valeur des terrains affectés à l'industrie (art. 11 de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984, LGZDI, L 1 45), la réalisation de l'équipement public (art. 30A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1er août 1987, LaLAT, L 1 30) et la réalisation d'installations portuaires (art. 19 al. 6 LaLAT).

Dans le Canton de Neuchâtel, les communes disposent d'un droit de préemption dans les zones d'utilité publique (art. 51 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991, RSN 701.0). Dans le Canton du Jura, le droit de préemption doit permettre à l'Etat et aux communes d'acquérir un terrain ou un autre bien immobilier lorsqu'un intérêt public prépondérant l'exige et pour la réalisation d'une zone d'utilité publique, d'une zone verte, d'une zone industrielle et artisanale ou de l'équipement public (art. 100 et 106 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987, LCAT, RSJ 701.1).

D'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption genevois des articles 3 ss LGL (ATF 88 Ia 248 ; arrêts non publiés 1P.673/83 du 23 janvier 1985 consid. 5a, 1P.339/1990 du 25 mai 1991 dans la cause F., consid. 3a, in RDAF 1992 p. 51 ; 1P.676/1990 du 3 juin 1991 consid. 5a ; 1P.534/1991 du 11 mars 1992 consid. 2).

Il est naturellement possible pour l'Etat et la commune de renoncer de manière anticipée à l'exercice du droit de préemption soit pour une durée déterminée ou pour des objets particuliers, soit de manière générale pour des catégories spécifiques.

#### **Article 85d nouveau** (Avis)

L'avis doit être donné au préempteur (Etat ou commune territoriale) en cas de vente ou d'acte juridique équivalant économiquement à une vente telle que la dation en paiement, les enchères volontaires, publiques ou privées, ou encore la constitution d'un droit de superficie à seule fin d'é luder le droit de préemption. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que la réalisation forcée pouvait constituer un cas de préemption légal institué par le droit public cantonal (1P. 639/2004 du 19 avril 2005 consid. 3.4). L'avis doit être notifié immédiatement ou au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier (al. 1). L'alinéa 2 prévoit également la notification d'un avis pour la promesse de vente ou la vente à terme. L'avis est donné dans ce cas immédiatement.

#### **Article 85e nouveau** (Décision)

Dans un délai de 60 jours dès la notification de l'avis au sens de l'article 85d, l'Etat et la commune territoriale doivent notifier leur décision au sujet de l'exercice du droit de préemption ou du renoncement à celui-ci. Pour pouvoir respecter ce délai, la municipalité a besoin de disposer d'une délégation de compétence du législatif communal et devrait prévoir un fonds d'acquisition à cet effet. L'Etat utilisera le fonds pour l'acquisition de droits réels et d'immeubles de réserve du 12 septembre 1994 (DF-ADI, RSV 172.773) dont il propose une augmentation.

Les alinéas 3 et 4 prévoient le remboursement des frais encourus par l'acquéreur évincé lorsque les circonstances le justifient.

#### **Article 85f nouveau** (Mise en oeuvre de la décision)

Si le préempteur ne réalise pas rapidement la construction (al. 1), il doit mettre à disposition le bien-fonds par voie d'adjudication publique à un tiers, en principe sous forme de droit de superficie, pour qu'il puisse être construit. L'expression "en principe" indique qu'une autre solution pourrait être préférée à la constitution d'un droit de superficie, comme le transfert du bien-fonds (al. 2).

#### **Article 85g nouveau** (Droit de réméré)

Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (le vendeur) peut exiger d'une autre personne (l'acheteur, le promettant) qu'elle lui retransf re la chose moyennant paiement du même prix. Le droit de réméré est accordé par l'article 85g au propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune. Il s'agit d'un droit de rachat qu'il peut exercer si, dans un délai de 5 ans, le bien-fonds n'est pas mis à disposition d'un tiers ou si le promettant n'a pas obtenu de permis de construire. Ce délai ne comprend pas la durée de la procédure de recours éventuel contre le permis de construire. Le droit de réméré du propriétaire s'exerce au prix payé par l'Etat ou la commune pour le bien-fonds.

#### **Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et la construction de logements d'utilité publique**

Le titre de ce chapitre est adapté à son nouveau contenu.

##### **Article 97a** (Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique)

Pour les bâtiments se situant dans des zones à bâtir déjà légalisées, il est prévu un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique (al. 1). La surface brute de plancher habitable est celle qui est réservée à l'habitation et qui ne comprend pas celle qui est destinée à d'autres utilisations telles que les activités. Lorsqu'il est projet  de construire plusieurs bâtiments sur une parcelle, le minimum de 15% de la surface totale brute de plancher habitable destinée à des LUP peut être librement regroupé dans un seul immeuble ou réparti dans différents bâtiments. Selon l'alinéa 3, ce bonus ne peut se cumuler avec celui prévu par la commune pour les LUP dans sa réglementation (art. 47 al. 2 ch. 10). Il sera diminué d'autant s'il a déjà été fait usage du bonus énergétique ou du bonus prévu par la réglementation communale en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire (al. 2). Un bonus supérieur à 10%, de l'ordre de 20 ou 25% par exemple, viderait de sa substance la mesure de l'utilisation du sol. Une telle augmentation ne serait plus en cohérence avec les autres dispositions réglementaires (hauteur, distance aux limites, etc.).

##### **Article 118 al. 1 et 2** (Péremption ou retrait de permis)

Les modifications des alinéas 1 et 2 donnent suite au postulat du député Volet. La durée de validité du permis de construire est prolongée d'une année (al. 1). La municipalité pourra prolonger la durée de validité du permis de construire d'une année à deux reprises (al. 2). Cette prolongation d'une année supplémentaire devra également être justifiée.

Cet assouplissement est intégré dans le contre-projet   l'initiative car il va permettre, en cas de difficultés à réaliser tout de suite le projet de construction de logements, de le faire dans un temps plus long. Le propriétaire n'aura donc pas la nécessité de recommencer la procédure de demande de permis de construire.

##### **Article 2** (de la loi modifiante)

**Une disposition transitoire** est introduite pour limiter l'exercice du droit de préemption dans le temps. Il est d'une part prévu que le droit de préemption ne pourra pas s'appliquer durant les deux ans suivant son entrée en vigueur. Le délai général de deux ans doit permettre au propriétaire ou aux porteurs de projets d'ajuster à temps leur stratégie foncière, y compris en sollicitant une renonciation anticipée de la part des autorités.

D'autre part, pour éviter une perte d'investissements effectués de bonne foi par un tiers avant l'entrée en vigueur de la loi, il est prévu que le droit de préemption ne pourra pas s'exercer aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant l'entrée en vigueur de la loi modifiante.

##### *3.3.2 Commentaires des modifications de la LL*

La modification de la LATC entraîne la modification de cette loi.

## **Loi sur le logement du 9 septembre 1975 (LL, RSV 840.11)**

### Présentation

L'introduction dans la LATC de mesures relatives aux logements d'utilité publique (art. 34 al. 1 let. f, 36 al. 1, 41 al. 1 let. d, 47 al. 2 ch. 10 et 15 LATC) nécessite la définition de ce type de logements.

Cette définition trouve place dans la loi sur le logement. Pour des raisons de cohérence avec les catégories de logement déjà existantes - comme cela est développé ci-après - cette nouvelle notion doit être intégrée dans la législation qui traite spécifiquement de ces questions. Un mécanisme de contrôle et de sanctions relevant de cette législation doit être mis en place.

L'article 1 LL précise ainsi que son but est de *"promouvoir une politique du logement qui mette à la disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins et de favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton"*.

Pour respecter la systématique légale, il est proposé d'introduire la définition des logements d'utilité publique (LUP) à l'article 11a nouveau.

Le LUP est défini objectivement en tant que logement et non en considération de son propriétaire. En effet, l'objectif prioritaire est de permettre la construction de logements dont les loyers sont abordables ou modérés - et qui doivent être garantis en tant que tels - indépendamment du porteur du projet. Cette dernière considération implique également de modifier l'article 12, alinéa 2, LL.

De manière générale, le LUP peut être défini comme le logement répondant aux besoins prépondérants de la population notamment sous l'angle du taux d'effort ou de besoins particuliers. Cette notion comprend les catégories déjà existantes dans la LL ou ses dispositions d'application. Elle englobe également une nouvelle catégorie de logements, soit les logements à loyers abordables destinés principalement à la classe moyenne.

Ces derniers sont des logements dont les loyers ne sont pas spéculatifs mais adaptés à la capacité financière de la classe moyenne. A la différence des logements à loyers modérés, ils ne bénéficient cependant pas d'un abaissement de loyer versé par la commune ou l'Etat. Les critères techniques à respecter seront aussi plus larges que ceux appliqués aux catégories existantes.

Comme ces logements ne bénéficient pas d'un abaissement, les règles relatives aux conditions financières à respecter pour y accéder ("conditions d'occupation") et au nombre minimal d'occupants ("degré ou taux d'occupation") sont facultatives et laissées au choix des communes. Ces dernières disposeront ainsi d'un cadre souple pour répondre aux différents besoins de leur population.

Ce nouvel instrument au service des communes doit leur permettre de lutter plus efficacement contre la pénurie de logements qui touche désormais non seulement les personnes ayant droit aux logements subventionnés mais aussi les couches sociales plus favorisées dites de la "classe moyenne". La diversité des outils inclus dans la notion de LUP (logements à loyers modérés, logements étudiants, logements protégés et logements à loyer abordable) doit permettre aux autorités communales de garantir également la mixité sociale et intergénérationnelle au sein d'une même zone.

En parallèle, les communes vont continuer à être incitées et soutenues dans leurs efforts de mise sur pied d'une politique communale du logement pour déterminer quels sont leurs besoins à moyen terme et leur permettre de définir une planification des mesures nécessaires pour répondre à ceux-ci.

L'Etat ne bénéficie, à l'heure actuelle, d'aucun moyen de contrôle permettant de s'assurer que les logements à loyers abordables le restent sur le long terme, c'est-à-dire qu'ils fassent l'objet d'un encadrement de leur loyer pendant une durée d'au moins 20 ans. C'est la raison pour laquelle la législation est modifiée.

Pour ce faire, il convient de modifier la LL.

### Commentaire article par article

#### **Article 11a nouveau**

Cette nouvelle disposition est intégrée dans le chapitre III "Tâches de l'Etat".

Selon le premier alinéa, les logements subventionnés, soit ceux qui bénéficient d'une aide à la pierre au sens de l'article 28 LL, les logements protégés destinés aux personnes âgées selon l'article 32, alinéa 2, LL, les logements pour les étudiants au sens du règlement sur les prêts pour la création de logements pour les étudiants du 9 décembre 2009 (RPCLE, RSV 840.11.8) et les logements à loyer abordable qui répondent aux conditions de l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

Les logements à loyers abordables se distinguent clairement des autres catégories de LUP par le fait qu'ils ne bénéficient pas d'aide financière publique (aides à la pierre). Cette catégorie de logement est principalement orientée vers les besoins de la classe moyenne, en adéquation avec ses capacités financières. Ces logements doivent respecter cumulativement les conditions fixées à l'alinéa 2.

Le chiffre 2 de cet alinéa exige que le logement soit destiné à la location à long terme. Cela signifie qu'il doit être voué à la location pendant une durée au minimum de 20 ans.

Le troisième alinéa précise la compétence du Conseil d'Etat pour déterminer les conditions énumérées au deuxième alinéa. Il prend l'avis de la Commission cantonale consultative (art. 9). Il détermine également les modalités de contrôle ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination des logements et les obligations du propriétaire demeurent si celui-ci aliène son immeuble. Ainsi, le Conseil d'Etat détaillera ultérieurement, par voie réglementaire, les limites de loyers et de surfaces par types de logements, en se basant notamment sur les données établies par l'Office fédéral du logement (OFL).

Le département en charge du logement est compétent pour reconnaître le statut de LUP des futurs logements à construire (al. 4). Le règlement précisera le contrôle de l'Etat lors de la finalisation des travaux et de la mise en location.

Le cinquième alinéa précise la compétence des communes en la matière. Elles auront la possibilité d'édicter des règles communales spéciales dans les domaines qui ne sont pas régis par la législation cantonale. Elles auront la possibilité d'adopter ce type de règles notamment dans le domaine des conditions d'occupation des LUP. Les règles communales spéciales seront soumises à l'approbation du département en charge du logement. Leur application et leur contrôle incomberont ensuite aux autorités communales.

#### **Article 12 al. 2**

Cette disposition est modifiée afin de permettre la réalisation des LUP à tous les porteurs de projet, actuellement ouverts à certains porteurs de projets particuliers (communes, coopératives, fondations, etc.).

#### **Article 33**

Cette disposition a été modifiée afin de permettre l'application des sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 de l'article 33 aux logements à loyers abordables.

## **4 RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

### **4.1 Rapport sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques**

#### ***Rappel de la motion***

*Appartements rares, loyers qui grimpent, le logement est devenu le cauchemar des habitants de l'arc lémanique, notamment de la Riviera, en raison de son essor économique, de la raréfaction du terrain et de l'achat de logements à des fins spéculatives. Il faut ajouter à cela la tendance des promoteurs à privilégier le haut de gamme et le comportement irrationnel de multinationales qui acceptent des loyers à des prix exorbitants pour loger leurs collaborateurs. Effets secondaires : cette pénurie*

*augmente le nombre de pendulaires, engorge les moyens de transports individuels et collectifs. Au bout du compte, la facture à charge de la société est salée.*

*Le logement est un bien de première nécessité : il est vital pour mener une existence normale et essentiel à l'équilibre de notre société. Il est d'ailleurs reconnu comme tel dans notre Constitution cantonale, car il s'inscrit dans un cadre familial, social et d'environnement personnel.*

*Pour d'autres, c'est un objet financier, un investissement, une source de profit. Les aspirations entre locataires et propriétaires sont donc souvent diamétralement opposées, raison pour laquelle les collectivités publiques doivent protéger les usagers des possédants.*

*Les milieux de l'immobilier disent que le marché peut régler ce problème tout seul. Cela n'est pas possible, car le marché est d'abord intéressé à la plus haute rentabilité, donc à construire des appartements pour les revenus élevés et avant tout destinés à la vente.*

*Depuis 50 ans la pénurie est constante à part quelques soubresauts et selon les prévisions, elle n'est pas près d'être résorbée en raison d'une migration continue et d'une croissance économique poursuivie de manière totalement aveugle. Selon une projection de l'Office fédéral de la statistique, les cantons de Vaud et Fribourg vont connaître d'ici 2035, une augmentation de la population de plus de 20%. La pression sera donc toujours très forte.*

*Sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat a proposé d'introduire un droit d'emption avant de reculer. De son côté, l'ASLOCA a lancé et fait aboutir une initiative qui va plus loin en introduisant un droit d'expropriation et contraint les collectivités publiques - cantons et communes - à construire des logements. Le peuple jugera bientôt s'il est nécessaire d'en arriver à une mesure aussi interventionniste.*

*Le Conseil d'Etat vient par ailleurs de rendre deux réponses à des postulats en rapport avec la politique du logement. Il fait état de mesures concrètes dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions : limite à la thésaurisation, possibilité d'introduire des quotas de logement à des prix accessibles ou des bonus d'utilisation du sol pour de tels logements.*

*En matière de politique du logement, la situation est suffisamment grave pour que l'on envisage une série de mesures. Pour contrecarrer la spéculation, les communes devraient pouvoir participer activement au marché immobilier. Elles devraient avoir la possibilité, au nom de l'intérêt public, de faire usage d'un droit de préemption dès lors qu'elles disposent d'un plan d'aménagement. Il s'agit d'un droit de se substituer à l'acquéreur d'un bien-fonds aux mêmes conditions – une mesure que demande d'introduire la présente motion.*

*Le but de cette motion est de doter les collectivités publiques d'un outil supplémentaire de politique foncière qui ne porte pas atteinte au principe de la propriété privée. Il permet de mettre en valeur des zones d'intérêt public et de pouvoir réaliser des logements en évitant que les bien-fonds concernés atteignent des prix prohibitifs en raison de l'intérêt manifesté par une collectivité publique.*

#### *Conclusion*

*La présente motion demande que le Conseil d'Etat prépare le cadre légal permettant à l'Etat de Vaud et aux communes du canton de Vaud de bénéficier d'un droit de préemption ordinaire de droit public sur tout bien-fonds qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers.*

*Souhaite le renvoi à une commission.*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le 8 janvier 2012, Monsieur Jérôme Christen, député a déposé une motion "en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques". Il veut ainsi venir en aide aux collectivités publiques en leur fournissant un outil de politique foncière qui leur permette de réaliser des logements à des prix plus abordables.

Lors de la séance de la Commission parlementaire qui s'est déroulée le 26 mars 2012, M. Christen a accepté formellement de transformer sa motion en postulat. Certains membres de cette commission ont

émis le souhait que le droit de préemption puisse être utilisé à d'autres fins que pour la construction de logements d'utilité publique, notamment pour la réalisation d'équipements publics ou pour permettre la réalisation des pôles de développement économique cantonaux.

Le Grand Conseil a accepté le renvoi du postulat au Conseil d'Etat.

Des discussions, il ressort qu'il est nécessaire de bien définir le champ d'application des dispositions relatives au droit de préemption et les conditions à l'exercice de ce droit. Il faudrait exclure par exemple certaines aliénations à caractère familial.

Il conviendrait également de veiller à ce que le terrain soit rapidement construit après l'exercice du droit de préemption. Plusieurs députés ont relevé qu'il s'agissait d'un instrument incitatif qui permet aux collectivités publiques d'être bien informées et à tous les acteurs de rechercher ensemble des solutions. Dans les cantons où il est déjà institué, le droit de préemption n'a que rarement ou pas du tout été exercé, mais son existence permet souvent d'instituer le dialogue entre le porteur de projet et l'utilité publique.

Le Canton de Vaud connaît une pénurie de logements depuis quelques années déjà. Elle va encore durer quelques années. Elle n'épargne aucun district s'agissant de la location. Le taux de thésaurisation général des terrains est d'environ 65% (Etude "Logements vaudois : analyse de la pénurie" du bureau Consulting i, 2012, p. 5).

La thésaurisation provoque un recensement de l'offre de terrains à bâtir qui induit une augmentation des prix fonciers. Ces augmentations se répercutent sur les prix de l'immobilier et sur les loyers. Ce sont les franges de la population qui ont de faibles ou de moyens revenus qui doivent supporter ces surcoûts.

L'introduction d'un droit de préemption légal bien défini constitue un moyen pour garantir la mise à disposition de logements d'utilité publique à la population. Il est prévu par les articles 85c à 85g du projet de loi modifiant la LATC.

Les dispositions introduites tiennent compte des remarques émises par la Commission parlementaire et le Grand Conseil.

#### **4.2 Rapport sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés**

##### ***Rappel du postulat***

*La pénurie de logements qui sévit actuellement dans le canton de Vaud est un fait notoire. Elle est une source de préoccupation constante pour les élus politiques.*

*Cette pénurie est particulièrement criante pour des logements de taille modeste et à des prix accessibles.*

*Corollairement, cette "crise du logement" frappe tout particulièrement les moyens revenus et les familles.*

*Les médias (voire 24 heures du vendredi 14 janvier 2011) se sont fait l'écho d'un projet de loi émanant du canton de Zoug pour la création de zones d'habitation pour revenus modestes.*

*En substance, cette nouvelle réglementation, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, privilégie les constructions "simples, sans luxe superflu, permettant la mise sur le marché d'appartements à des prix "abordables".*

*Il paraît dès lors prioritaire de pouvoir affecter de nouvelles zones à ce type de constructions, et de soustraire, cas échéant, une partie des zones à bâtir à la spéculation.*

*Cette réglementation prévoit une indemnisation du propriétaire par un bonus de surface de 10% supplémentaire en contrepartie de logements répondant aux critères qui seront définis dans la loi.*

*Le groupe radical au Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat examine la possibilité de créer une législation du même type dans le canton de Vaud, tout en veillant bien entendu à la garantie de la*

*propriété foncière.*

*En particulier, on souhaite que le Conseil d'Etat étudie dans les plus brefs délais possibles la possibilité de modifier le plan directeur cantonal pour intégrer ce type de zones dans le développement urbanistique, et ce, en collaboration avec les communes concernées et dans des sites à proximité des transports publics.*

*Le Conseil d'Etat peut notamment s'inspirer de l'art. 97 LATC qui favorise la construction visant à une utilisation rationnelle et économique de l'énergie (en particulier à l'art. 97, alinéa 4, LATC).*

*Parallèlement, on souhaite que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de réaffecter les terrains dont il est propriétaire (en particulier dans la région du Nord-Vaudois et d'Etagnières, pour envisager, toujours en collaboration avec les communes concernées, la création de zones d'habitations et de logements à prix "abordable").*

*Le Conseil d'Etat est également invité à examiner la possibilité de créer des droits de superficie à des taux préférentiels, notamment lorsqu'il s'agit de coopératives d'habitation d'intérêt public, ou de sociétés inspirées d'un partenariat public-privé.*

*Le présent postulat n'entend pas promouvoir la création de logements subventionnés supplémentaires qui font l'objet d'une problématique différente. En revanche, dans le cadre du présent postulat, nous demandons au Conseil d'Etat de définir des critères de construction précis permettant, sur la base de standards "modestes", de mettre sur le marché des logements à un loyer abordable pour une large majorité de citoyens à la recherche d'un logement.*

*Il appartiendra également au Conseil d'Etat de définir les critères statistiques d'un prix moyen au mètre carré.*

*Dans l'hypothèse où les terrains concernés seraient propriété de particuliers, le Conseil d'Etat est également invité à mettre sur pied un système de compensation permettant d'éviter tout dommage pour le propriétaire concerné, par exemple par un bonus de construction supplémentaire du type de l'art. 97, alinéa 4, LATC, par un subventionnement limité dans le temps, ou encore par la négociation d'un droit de superficie à un prix préférentiel.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le 11 octobre 2011, M. Marc-Olivier Buffat, député a déposé un postulat "pour la création de zones d'habitation à loyers modérés". Il souhaite que le Canton de Vaud prenne des dispositions comparables à celles adoptées par la Ville de Zoug privilégiant la construction d'appartements à loyer abordable.

En septembre 2009, les citoyens de la Ville de Zoug ont approuvé une nouvelle réglementation sur la construction prévoyant un quota de 50% de logements à loyer abordable dans des zones définies. Cette ordonnance fixe les limites supérieures des loyers par appartement en fonction du nombre de pièces. La ville de Zoug a fait ainsi œuvre de pionnier en Suisse et le Conseil fédéral y a fait référence dans sa réponse à l'interpellation de la fraction social-démocrate au Parlement fédéral (référence 11.3029) qui s'inquiétaient de la formation de ghettos dans certaines villes, notamment parce que des familles devaient quitter certains quartiers devenus à la mode. Le Conseil fédéral a ainsi souligné que les cantons et les communes peuvent prendre différentes mesures dans le cadre de la planification, par exemple en fixant dans un plan d'affectation des quotes-parts pour les logements d'utilité publique ou bon marché, et de citer comme exemple le règlement zougois.

La Commission parlementaire chargée de se prononcer sur l'entrée en matière du postulat a accepté de renvoyer ce postulat au Conseil d'Etat.

Des réserves ont été émises à propos des difficultés à appliquer cette mesure qui pourrait avoir des effets négatifs. Si le bonus est trop important, il pourra être en contradiction avec d'autres dispositions telles que celles concernant le gabarit des constructions ou la qualité des espaces publics. Il pourrait péjorer la qualité de l'urbanisation.

Lors des débats au Grand Conseil sur l'entrée en matière, il a également été relevé que la pesée des

intérêts de l'aménagement du territoire ne peut se faire dans la loi et doit passer par la planification communale.

Ces réserves ont été prises en compte dans le présent projet.

Les propositions émises dans le projet de modification de la LATC pour faire face à la pénurie de logements et pour favoriser la construction de logements d'utilité publique vont dans le sens souhaité par M. Buffat et le Grand Conseil. L'article 47, alinéa 2 chiffres 10 et 15 permettra aux communes de fixer des quotas de logements d'utilité publique dans les règlements liés aux plans d'affectation et de récompenser par des bonus d'occupation ou d'utilisation du sol de l'ordre de 10% la réalisation de bâtiments destinés à des logements d'utilité publique. Un bonus supérieur viderait de sa substance la mesure de l'utilisation du sol. Une augmentation de 20 ou 25% ne serait plus en cohérence avec les autres dispositions réglementaires (hauteur, distance aux limites, etc.). Enfin, les communes et l'Etat disposeront d'un droit de préemption légal pour leur permettre d'acquérir des biens-fonds en vue de la réalisation de logements d'utilité publique (art. 85c à 85g).

#### **4.3 Rapport sur le postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical – Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives**

##### ***Rappel du postulat***

*Le groupe radical au Grand Conseil a pris connaissance de l'avant-projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) publié en juin 2011. Il prend acte de la volonté du Conseil d'Etat de trouver des solutions au problème de la thésaurisation des terrains constructibles, mis en exergue dans le rapport de iConsulting sur la pénurie du logement publié en mars 2011 par l'Observatoire BCV de l'économie vaudoise.*

*Nous partageons cette volonté et estimons qu'il y a lieu dans la recherche de solutions de privilégier des mesures incitatives plutôt que de recourir à des mesures coercitives, et rappelons notre attachement aux garanties constitutionnelles protégeant la propriété.*

*Le groupe radical au Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à envisager dans le cadre de la modification de la LATC la possibilité de développer un système "d'incubateur de logement", sur le modèle des "incubateurs de start-up".*

*Un tel "incubateur" consisterait dans la mise à disposition des propriétaires de terrains constructibles, d'un guichet unique auprès duquel pourraient être obtenus l'aide et l'accompagnement de professionnels en vue d'une valorisation durable de ces terrains, sous la forme de la construction de logements locatifs.*

*Un tel système aurait l'avantage d'être très peu coûteux pour l'Etat, dans la mesure où les frais seraient pris en charge par les propriétaires. Cela n'exclurait pas toutefois l'octroi d'avance de frais, par exemple jusqu'à l'obtention du permis de construire.*

*Nous invitons par ailleurs le Conseil d'Etat à commander un complément à l'analyse d'iConsulting précitée. Celle-ci se contente d'examiner dans quelle mesure les propriétaires de terrains constructibles thésaurisés réagiraient à une menace de dézonage. Or, il pourrait s'avérer utile de savoir comment ces mêmes propriétaires répondraient à d'autres mesures, moins incisives, telles que la mise à disposition d'un "incubateur". En outre, il serait opportun de requérir des informations sur les types de logement qu'ils seraient prêts à construire dans ces différents cas de figure.*

*Demande le renvoi à une commission.*

##### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le 7 décembre 2011, Mme Christa Calpini, députée, a déposé un postulat par lequel elle invite le Conseil d'Etat à envisager dans le cadre de la modification de la LATC la possibilité de développer un système d'"incubateur de logement" sur le modèle des "incubateurs de start-up".

Suite au refus de la prise en considération totale du postulat, la postulante a accepté une prise en

considération partielle. La commission invite le Conseil d'Etat à examiner dans quelle mesure les propriétaires de terrains constructibles thésaurisés réagiraient à une menace de dézonage. Or, il pourrait s'avérer utile de savoir comment ces mêmes propriétaires répondraient à d'autres mesures, moins incisives, telles que la mise à disposition d'un "incubateur". En outre, il serait opportun de requérir des informations sur les types de logement qu'ils seraient prêts à construire dans ces différents cas de figures.

Pour lutter contre la thésaurisation, différents moyens sont prévus par le projet de modification de la LATC.

La thésaurisation du sol est contraire aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire.

A certaines conditions, les propriétaires de terrains non construits pourront être obligés conventionnellement de les construire dans un délai raisonnable. Cette obligation permettra d'éviter de nouveaux classements en zone à bâtir superflus.

L'article 15a, alinéa 2, de la modification de la LAT du 15 juin 2012 précise :

"Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal".

En l'état actuel du droit fédéral, la LATC propose un droit d'emption conventionnel exercé par la commune. Le droit d'emption est la conséquence nécessaire à l'obligation de construire.

Ce droit d'emption conventionnel constitue une mesure incitative et non coercitive à disposition des communes qui sont libres de l'utiliser. Enfin, il convient de rappeler l'existence du Délégué au logement, en la personne de Monsieur Laurent Curchod, qui se tient à disposition des communes dans les problèmes qu'elles peuvent rencontrer et qui joue le rôle de guichet unique pour les questions en la matière.

#### **4.4 Rapport sur le postulat Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures**

##### ***Rappel du postulat***

*Lors de la mise à l'enquête et de l'obtention d'un permis de construire, un maître d'oeuvre dispose de 2 ans pour débiter ses travaux. Il peut prolonger cette durée d'une année, moyennant une demande préalable, ce qui lui offre au total 3 ans pour débiter ses travaux. Si ces derniers n'ont pas débuté au terme des 3 ans, le maître d'oeuvre perdra alors le droit de construire, de rénover ou d'aménager son bâtiment.*

*Dans une conjoncture en passe de se durcir ces prochaines années, les projets immobilisés pourraient engendrer le dépassement des délais et la perte d'obtention de permis de construire. Lors de surélévation de bâtiments existants par exemple, le propriétaire met souvent à l'enquête afin de déterminer s'il peut ou non obtenir un permis de construire. C'est seulement une fois celui-ci obtenu, qu'il cherche des solutions pour effectuer les travaux. Les cas de partenariat publics-privés, spectres des recours et votations, laissent présager le dépassement des délais de permis de construire qui décourage ainsi les investisseurs et nuit à la réalisation de projets. Enfin, pour les collectivités publiques lors de projets intercommunaux, la multitude d'acteurs concernés et les différentes étapes de préparation de dossier et de recherche de crédit sont également des freins à la réalisation de projets dans les temps. Si l'accélération des procédures doit être une priorité dans le canton de Vaud, le risque de dépassement de délai de permis de construire ne doit pas être une barrière à la réalisation de projets d'envergure tels des musées et projets intercommunaux. Pour mémoire, les délais du permis et de la prolongation dans les cantons voisins sont :*

- Neuchâtel : permis 2 ans - prolongation 2 ans
- Valais : permis 3 ans - prolongation 2 ans
- Genève : permis 2 ans - prolongation 1 an
- Fribourg : permis 2 ans - prolongation 2 ans

Compte tenu de ce qui précède, le présent postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité :

- d'allonger les durées de permis de construire de 2 ans à 3 ans,
- d'allonger la possibilité de prolongation d'un permis de construire déjà délivré de 1 à 2 ans.

Demande le renvoi en commission.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le 27 novembre 2012, M. Pierre Volet, député, a déposé un postulat traitant de la durée de validité des permis de construire. Le postulat demande une prolongation de celle-ci d'une année et une augmentation de la durée de la prolongation d'une année.

La durée de validité des permis de construire serait de 3 ans (au lieu de 2 selon l'art. 118 al. 1 LATC).

Le délai de prolongation de cette validité serait de 2 fois une année (au lieu d'une fois une année selon l'art. 118 al. 2 LATC).

M. Volet, député, a indiqué les raisons du dépôt de son postulat qui sont notamment les suivantes :

- le durcissement de la conjoncture ;
- la mobilisation de davantage de fonds propres pour des projets : il donne l'exemple de vente de propriétés par étages (PPE) où les banques exigent la vente d'un certain nombre d'appartements avant d'octroyer les crédits de construction ;
- la difficulté de trouver des fonds propres.

Le financement de projets n'est alors cherché qu'après l'obtention du permis de construire. Le fait que le constructeur ne dispose pas de l'argent nécessaire à la réalisation de l'ouvrage n'est pas un motif suffisant permettant de s'opposer au permis de construire. Dans une telle situation, le constructeur a besoin de plus de temps jusqu'au moment de pouvoir commencer les travaux. Cela concerne en particulier les grands projets, implantés notamment dans les sites stratégiques des projets d'agglomération.

La Commission parlementaire chargée de se prononcer sur l'entrée en matière du postulat s'est étonnée de cette demande qui va à contre-courant des interventions des milieux immobiliers pour favoriser la construction.

Elle a recommandé à l'unanimité au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat reformulé et de le renvoyer au Conseil d'Etat. Le postulat a été amendé de la manière suivante :

- " - d'allonger les durées de permis de construire de 2 ans à 3 ans
- d'allonger la possibilité de prolongation d'un permis de construire, renouvelable un an à la situation actuelle".

Le Grand Conseil s'est prononcé le 5 novembre 2013. Les conclusions du rapport de la Commission (prise en considération du postulat tel qu'amendé) ont été acceptées à l'unanimité. Le postulat a été renvoyé au Conseil d'Etat.

L'article 118 du projet de modification de la LATC reprend les propositions du postulat amendé.

## 5 CONSEQUENCES

### 5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (RLATC, RSV 700.11.1) devra être adapté suite à l'adoption de la modification de la LATC.

### 5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

1. L'Etat jouira d'un droit de préemption légal qui lui permettra d'acquérir des terrains pour la réalisation de logements d'utilité publique ou de bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal. Même s'il ne réalisera pas lui-même les constructions, il dispose de moyens financiers pour l'exercice de son droit, notamment ceux provenant du fonds pour l'acquisition de droits réels et d'immeubles de réserve, fonds qui est réservé à l'usage exclusif du Canton. Ce montant servira également à financer le remboursement des frais engagés par les tiers évincés, les coûts engendrés par l'adjudication publique à des tiers des terrains sous forme de droit de superficie ainsi que les frais de justice en cas de recours. Par ailleurs, s'agissant des moyens financiers pour la réalisation de logements, l'Etat dispose d'un levier intéressant au travers des caisses de pension et d'entités proches qui suivent des buts similaires.

Celles-ci investissent de manière importante dans l'immobilier. En considérant que les placements de ces différentes entités dans l'immobilier et/ou les titres et gages immobiliers sont compris entre 25% et 35% de leurs actifs, on peut estimer que les montants qui pourraient être investis ces prochaines années dans l'immobilier (et donc également dans des logements à prix abordables) seront de quelque CHF 500 mios ponctuels en lien avec les recapitalisations et de CHF 450 mios annuels pérennes en lien avec les cotisations et apports ordinaires.

Le travail nécessaire à l'exercice du droit de préemption et à l'adjudication publique à un tiers principalement sous forme de droit de superficie nécessite 0,5 ETP d'expert foncier à l'Unité des opérations foncières du DIRH (CHF 66'750.- annuellement, plus CHF 5'000.- pour les frais de logistique, mobilier, PC et logiciels).

2. Il n'y a pas de conséquences financières pour le canton s'agissant du droit d'emption puisqu'il est exercé par les communes.

3. 1 ETP est nécessaire pour l'analyse et la validation des projets contenant des LUP. Le projet prévoit, en effet, que le département en charge du logement est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique. Cela implique le renforcement des ressources de la Division logement pour faire face à cette nouvelle tâche. Il s'agit d'un poste d'architecte ou de technicien en génie civil et bâtiment destiné à l'analyse des plans et des projets soumis par les maîtres d'ouvrage afin de contrôler qu'ils répondent bien aux critères LUP. Cette analyse doit être effectuée au plus tard dans le cadre de la procédure d'octroi de permis de construire. En amont, il faudra conseiller les communes et les maîtres d'ouvrage et leur donner les indications pour configurer leurs projets de manière à répondre aux critères techniques et financiers de la catégorie de LUP choisie (logements à loyers abordables, protégés, subventionnés ou étudiants).

Il est demandé 1 ETP dès 2015 (CHF 135'000.- annuellement plus CHF 5'000.- pour les frais de logistique, mobilier, PC et logiciels) à réévaluer en fonction de l'évolution du nombre de projets LUP.

4. Les postes mentionnés sous chiffres 1 et 3 constituent des charges liées qui ne donnent pas lieu à compensation.

En effet, les Constitutions fédérale (art. 41 al. 1 let. e) et cantonale (art. 67 al. 1) demandent aux collectivités publiques de s'engager à ce que toute personne en quête de logement puisse trouver pour

elle-même et sa famille un logement approprié à des conditions avantageuses.

Face à la pénurie de logements qui sévit depuis plusieurs années et afin de promouvoir la construction de logements d'utilité publique, il est proposé de prendre des mesures. Il s'agit donc bien d'une charge liée qui ne donne pas lieu à compensation. Sans l'octroi de ces moyens financiers pour les ETP supplémentaires, l'Etat ne sera pas en mesure d'exercer ce droit de préemption légal et la réalisation de logements d'utilité publique et de bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal sera empêchée.

5. Il n'y a pas de nouveaux émoluments qui seront prélevés. Il n'y aura donc pas de revenus supplémentaires. Les émoluments existants représentent en 2012 pour le SDT (hors CAMAC) un revenu de CHF 333'114.-. Les émoluments administratifs prélevés par la CAMAC pour les émoluments liés aux demandes de permis de construire pour la CAMAC et les services de l'Administration cantonale vaudoise, à l'exception de l'ECA, ont représenté en 2012 un montant de CHF 2'624'522.-.

Intitulé	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Total
- 0.5 ETP d'expert foncier à l'UOF (CDD 2 ans à réévaluer)	0.0	0.5	0.5	0.0	0.0	
- 1 ETP d'ingénieur ou d'architecte au SCL (CDD 2 ans à réévaluer)		1.0	1.0	0.0	0.0	
<b>Personnel supplémentaire (ETP)</b>	<b>0.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	
Masse salariale (0.5 Expert foncier à réévaluer) et 1 ETP d'ingénieur ou d'architecte au SCL (CDD 2 ans à réévaluer)	0.0	201'750.0	201'750.0	0.0	0.0	<b>403'500.0</b>
Frais de logistique, mobilier, PC et logiciels	0.0	10'000.0	0.0	0.0	0.0	<b>10'000.0</b>
Charge d'intérêt	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	<b>0.0</b>
Amortissement	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	<b>0.0</b>
<b>Total augmentation des charges</b>	<b>0.0</b>	<b>211'750.0</b>	<b>201'750.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>413'500.0</b>
<b>Revenus supplémentaires</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Total net</b>	<b>0.0</b>	<b>211'750.0</b>	<b>201'750.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>413'500.0</b>

### 5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

### 5.4 Personnel

Le travail engendré par l'exercice du droit de préemption et l'adjudication publique à un tiers principalement sous forme de droit de superficie nécessitent la création de 0,5 ETP d'expert foncier à l'Unité des opérations foncières du DIRH. Ce poste sera en contrat de durée déterminée (2 ans) jusqu'à connaissance de l'ampleur précise du travail à effectuer.

Il en va de même du poste d'architecte ou de technicien en génie civil et bâtiment à la Division du logement qui sera chargé d'examiner et de valider les projets contenant des LUP.

Les Constitutions fédérale (art. 41 al. 1 let. e) et cantonale (art. 67 al. 1) demandent aux collectivités publiques de s'engager à ce que toute personne en quête de logement puisse trouver pour elle-même et sa famille un logement approprié à des conditions avantageuses. Face à la pénurie de logements qui sévit depuis plusieurs années et afin de promouvoir la construction de logements d'utilité publique, il est proposé de prendre des mesures en instituant notamment un droit de préemption légal. Il s'agit donc bien d'une charge liée qui ne donne pas lieu à compensation.

## **5.5 Communes**

Les communes pourront prendre les mesures pour lutter contre la thésaurisation du sol sous la forme de contrats de droit administratif (droit d'emption).

Les communes bénéficieront également d'un droit de préemption légal qui leur permettra d'acquérir des terrains pour la réalisation de logements d'utilité publique ou de bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal. Elles devront se doter des moyens financiers pour pouvoir l'exercer. Pour la réalisation des logements, elles disposeront aussi d'un levier intéressant au travers des caisses de pension et d'entités proches qui suivent des buts similaires.

Celles-ci investissent de manière importante dans l'immobilier. En considérant que les placements de ces différentes entités dans l'immobilier et/ou les titres et gages immobiliers sont compris entre 25% et 35% de leurs actifs, on peut estimer que les montants qui pourraient être investis ces prochaines années dans l'immobilier (et donc également dans des logements à prix abordables) seront de quelque CHF 500 mios ponctuels en lien avec les recapitalisations et de CHF 450 mios annuels pérennes en lien avec les cotisations et apports ordinaires.

## **5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

## **5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)**

Les mesures en relation avec la création de logements sont inscrites dans le programme de législature.

## **5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

## **5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

## **5.10 Incidences informatiques**

Néant.

## **5.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)**

Néant.

## **5.12 Simplifications administratives**

Néant.

## **5.13 Protection des données**

Néant.

## **5.14 Autres**

Néant.

## **6 CONCLUSION**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de prendre acte du préavis du Conseil d'Etat relatif à l'initiative "Stop à la pénurie de logements" ;

- de refuser le projet de loi modifiant celle du 9 septembre 1975 sur le logement (texte de l'initiative) ;
- d'adopter le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'initiative "Stop à la pénurie de logement" et sur son contre-projet
- de prendre acte des rapports sur
  - la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques
  - le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés
  - le postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical - Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives
  - le postulat Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures

Texte actuel

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi sur le logement**  
**du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire**  
**cantonale "Stop à la pénurie de logements"**

du 2 juillet 2014

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 102 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques  
(LEDP)

*décrète*

***Article premier***

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

**Texte actuel**

TITRE I                    GÉNÉRALITÉS

Chapitre II            Tâches des communes

**Art. 2**

<sup>1</sup> Les autorités communales suivent en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt.

<sup>2</sup> Les autorités communales doivent renseigner le département en charge du logement (ci-après : le département) au sujet de la situation du marché du logement sur leur territoire. Le département peut demander des rapports en tout temps.

**Projet**

TITRE I                    GÉNÉRALITÉS

Chapitre II            Tâches des communes

**Art. 2**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>1bis</sup> Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.

<sup>1ter</sup> Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.

<sup>2</sup> Sans changement.

## Texte actuel

## Projet

### Art. 2a

<sup>1</sup> Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes peuvent collaborer pour procéder aux investissements.

<sup>2</sup> Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'Etat.

<sup>3</sup> Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.

<sup>4</sup> Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.

**Texte actuel**

**TITRE II**            **MESURES FINANCIÈRES**

**Chapitre II**        **Garanties, emprunts, prêts et autres interventions des pouvoirs publics**

**Art. 16**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat crée une institution dotée de la personnalité juridique ayant les tâches suivantes :

1. acquérir des terrains qui doivent servir à la création d'infrastructures et à l'édification de logements essentiellement à loyers modérés ;
2. préparer ces terrains à leur destination finale, notamment par l'étude de plans d'extension ou de plans de quartier et la création de l'équipement et des raccordements nécessaires ;
3. céder ces terrains à des communes, sociétés ou fondations sans but lucratif, sociétés anonymes à actions exclusivement nominatives, ou particuliers, essentiellement pour la réalisation de logements à loyers modérés ; cette cession sera faite de préférence sous forme de droit de superficie, moyennant des garanties de longue durée quant à leur affectation selon les dispositions prévues aux articles 18 à 21 ;
4. acquérir exceptionnellement des immeubles bâtis en vue de les céder selon les principes mentionnés au chiffre 3 ;
5. si l'intérêt public le requiert, construire exceptionnellement des immeubles et les céder selon les principes mentionnés au chiffre 3 ci-dessus ;
6. gérer les immeubles qui n'ont pu être cédés ;
7. favoriser la création et le développement de sociétés construisant sans but lucratif, notamment par des prêts

**Projet**

**TITRE II**            **MESURES FINANCIÈRES**

**Chapitre II**        **Garanties, emprunts, prêts et autres interventions des pouvoirs publics**

**Art. 16**

<sup>1</sup> Sans changement.

### Texte actuel

sous forme de terrains ou de financement des premières études, et coordonner leur action ;

8. assumer toutes autres tâches de préparation de terrains ou de constructions d'utilité publique que le Conseil d'Etat lui confiera.

<sup>2</sup> Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution lui seront fournis par des apports publics ou privés. Les apports de l'Etat sont limités par les dispositions de l'article 15.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur les opérations effectuées par l'institution.

<sup>4</sup> Cette institution est garantie par l'Etat, qui en a la maîtrise juridique et économique.

### Projet

<sup>1bis</sup> L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.

<sup>2</sup> Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :

- a. d'une contribution annuelle de l'Etat ;
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.

<sup>2bis</sup> Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'Etat et les communes.

Ce montant est fixé en francs par habitant.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

TITRE IV	<b>Texte actuel</b> DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	TITRE IV	<b>Projet</b> DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES
----------	---	----------	---

**Art. 39**

<sup>1</sup> Le montant minimum des investissements annuels de l'Etat et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du . . . . . (date d'adoption) modifiant la présente loi.

Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1 lettre a, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*

# PROJET DE DÉCRET

## ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

du 2 juillet 2014

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

**a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Stop à la pénurie de logements" qui propose de modifier la loi du 9 septembre 1975 sur le logement comme il suit**

### **PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"**

du

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)

*décète*

### **Article premier**

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

### **Art. 2**

Al. 1 : sans changement.

Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.

Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.

Al. 2 : sans changement.

### **Art. 2a (nouveau)**

Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes peuvent collaborer pour procéder aux investissements.

Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.

Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.

Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.

#### **Art. 16**

Al. 1 : sans changement.

Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.

Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :

- a. d'une contribution annuelle de l'État ;
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.

Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes.

Ce montant est fixé en francs par habitant.

Al. 3 à 4 : sans changement.

#### **Art. 39 (nouveau)**

Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du ... (date d'adoption) modifiant la présente loi.

Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.

#### **Art. 2**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les modifications légales suivantes :**

#### **PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

#### **Article premier**

<sup>1</sup>La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

#### **Art. 47 Objet des plans et des règlements**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;

7. sans changement ;
8. sans changement ;
9. sans changement ;
10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou qu'un bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de logements d'utilité publique ;
11. sans changement ;
12. sans changement ;
13. sans changement ;
14. sans changement ;
15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

## **Chapitre VI DROIT D'EMPTION ET DROIT DE PREEMPTION**

### *SECTION I DROIT D'EMPTION*

#### **Art. 85b Principe et mise en œuvre**

<sup>1</sup>Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. Si la commune ne réalise pas elle-même la construction, elle le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie.

<sup>3</sup>L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

### *SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION*

#### **Art. 85c Principe**

<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

<sup>2</sup>Il ne peut s'exercer qu'aux fins de construire :

- a. des logements d'utilité publique ou
- b. des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal.

<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à son conjoint ou à son partenaire enregistré.

<sup>4</sup>Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de ceux-ci dans le district concerné.

#### **Art. 85d Avis**

<sup>1</sup>Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 85c est tenu d'aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

<sup>2</sup>Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente.

<sup>3</sup>Lorsque l'Etat ou la commune envisagent d'exercer leur droit de préemption, ils entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

#### **Art. 85e Décision**

<sup>1</sup>Dans un délai de 60 jours à compter de la notification de l'avis au sens de l'article 85d, le département en charge des opérations foncières ou la commune territoriale notifie aux parties liées par l'acte de vente leur décision d'acquiescer le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte.

<sup>2</sup>En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le département en charge des opérations foncières ou la commune en avise les parties sans retard.

<sup>3</sup>Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

<sup>4</sup>En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

<sup>5</sup>Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.

#### **Art. 85f Mise en oeuvre de la décision**

<sup>1</sup>Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

<sup>2</sup>Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation des constructions mentionnées à l'article 85c, alinéa 2.

#### **Art. 85g Droit de réméré**

<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans.

<sup>2</sup>Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

### **Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et pour la construction de logements d'utilité publique**

#### **Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

<sup>1</sup>Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Si le bonus énergétique prévu par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.

<sup>3</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.

#### **Art. 118 Péremption retrait de permis**

<sup>1</sup>Le permis de construire est périmé si, dans le délai de trois ans dès sa date, la construction n'est pas commencée.

<sup>2</sup>La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le

justifie.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Les articles 85c et suivants n'entrent en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.

## **Art. 3**

<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

## **PROJET DE LOI**

### **modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### **Article premier**

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

#### **Art. 11a**

<sup>1</sup>Les logements subventionnés, protégés, pour étudiants et à loyer abordable selon l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

1. il fait partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements,
2. il est destiné à la location à long terme,
3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 20 sont applicables par analogie.

<sup>4</sup>Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

<sup>5</sup>Les communes peuvent appliquer des règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonale, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

#### **Art. 12**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Cette aide pourra être octroyée tant aux entités de droit privé ou public qu'aux particuliers. L'entité doit disposer de la personnalité morale.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

#### **Art. 33**

<sup>1</sup>Les infractions à la présente loi, ainsi qu'à ses dispositions d'application générales ou spéciales, sont passibles d'une amende de deux cents à quarante mille francs. La poursuite a lieu conformément à la

loi sur la répression des contraventions.

<sup>2</sup>Sans changement.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

<sup>5</sup>Les sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 sont applicables aux logements reconnus d'utilité publique lorsque :

- a. des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses sont données à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de logement d'utilité publique ;
- b. les conditions mentionnées à l'article 11a, alinéa 2, ne sont pas respectées.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?**

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

#### **Art. 3**

<sup>1</sup> En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

#### **Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*

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

**PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"**

et

**PROJET DE LOI modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET  
ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur**

- l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et
- les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur le logement (contre-projet du Conseil d'Etat)

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

- sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques (12\_POS\_005),
- sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés (11\_POS\_261)
- sur le postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical (11\_POS\_273) - Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives
- ainsi que sur le postulat Pierre Volet et consorts - Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures (12\_POS\_014)

**TABLE DES MATIERES**

1. INTRODUCTION _____	2
2. PREAMBULE _____	2
3. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT _____	5
4. AUDITION DES MILIEUX INTERESSES _____	7
5. DISCUSSION GENERALE _____	14
6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS _____	18
7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES _____	18
8. RECOMMANDATION D'ENTREE EN MATIERE SUR L'INITIATIVE POPULAIRE _____	30
9. VOTE FINAL SUR LES PROJETS DE LOIS (CONTRE-PROJET DU CE) _____	30
10. RECOMMANDATION D'ENTREE EN MATIERE SUR LE CONTRE-PROJET DU CE _____	30
11. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL _____	30

## **1. INTRODUCTION**

Les projets de lois modifiant, d'une part, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et, d'autre part, la loi sur le logement concernent le premier volet de la politique cantonale du logement. L'EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL 2014) et modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie constitue la trame de fond du second volet de la politique cantonale du logement. Ces deux révisions législatives d'importance constituent un tout indissociable, le « paquet logement ». Elles ont toutefois été scindées en deux objets distincts en raison notamment de l'exigence d'unité de matière.

Les propositions du Conseil d'Etat font suite au dépôt par l'Asloca VD, en août 2011 d'une initiative législative rédigée de toute pièce et demandant la modification ou l'ajout de quatre articles de la loi sur le logement. Le projet présenté est rédigé comme un contre-projet direct à l'initiative et donnera lieu, en fonction de ce qu'aura décidé le Grand Conseil quant à l'acceptation (ou non) de l'initiative de l'Asloca et du contre-projet du Conseil d'Etat, à une convocation de la population vaudoise aux urnes.

## **2. PREAMBULE**

### **2.1 Séances**

La Commission s'est réunie à neuf reprises à Lausanne pour traiter des objets 168 et 169, soit les : 19 septembre 2014 (8h à 11h45), 2 octobre 2014 (13h30 à 17h), 23 octobre 2014 (15h à 17h30), 4 novembre 2014 (17h15 à 19h45), 29 novembre 2014 (8h à 11h45), 15 janvier 2015 (13h30 à 17h), 29 janvier 2015 (13h30 à 16h30), 19 février 2015 (13h30 à 16h30) et 31 mars 2015 (17h15 à 21h).

### **2.2 Présences**

#### **2.2.1 Députés**

Sous la Présidence de M. Marc-Olivier Buffat, confirmé dans son rôle de président rapporteur, la commission était composée de Mmes les Députées Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Sylvie Podio, Christelle Luisier Brodard et de MM. les Députés Jérôme Christen, Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Yves Ferrari, Michel Miéville, Nicolas Mattenberger, Nicolas Rochat Fernandez, Maurice Treboux, Claude-Alain Voiblet et Pierre Volet.

#### **2.2.2 Remplacements**

Séance du 19 septembre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, Mme Christiane Jaquet-Berger pour M. Jean-Michel Dolivo, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari, excusés : MM. Jérôme Christen et Pierre Volet. Séance du 2 octobre 2015 : Mme Fabienne Despot pour M. Michel Miéville. Séance du 23 octobre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, M. Michel Desmeules pour Mme Christa Calpini, M. Philippe Ducommun pour M. Michel Miéville. Séance du 4 novembre 2014 : M. Michel Desmeules pour M. Pierre Volet, excusée : Mme Christelle Luisier-Brodard. Séance du 29 novembre 2014 : M. Philippe Ducommun pour M. Claude-Alain Voiblet, excusé : M. Jérôme Christen. Séance du 15 janvier 2015 : M. Martial de Montmollin pour Mme Sylvie Podio. Séance du 29 janvier 2015 : M. Jean-Luc Chollet pour M. Claude-Alain Voiblet. Séance du 19 février 2015 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Rochat Fernandez, Mme Susanne Jungclaus Delarze pour Mme Sylvie Podio, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari. Séance du 31 mars 2015 : M. Michel Desmeules pour Mme Christelle Luisier Brodard.

#### **2.2.3 Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du DIS, accompagnée de la cheffe du Service des communes et du logement (SCL), Mme Corinne Martin (sauf séances du 23.10.2014 et du 19.02.2015), du chef de la Division logement au SCL, M. Jacques Biermann (sauf séance du 04.11.2014), de la cheffe de la Division juridique au Service du développement territorial (SDT) pour les séances des 29.11.2014, 19.02.2015 et 31.03.2015 et de M. Luis Marcos, architecte à la Direction de l'énergie (DGE-DIREN) pour les séances des 15.01.2015, 29.01.2015 et 19.02.2015. A noter également la présence de M. Florian Failloubaz, adjoint responsable technique au SCL pour la séance du 04.11.2014.

## 2.2.4 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, appuyée de M. Jérôme Marcel pour les séances du 19.09.2014 et du 29.01.2015. Ils se sont chargés de réunir les documents et informations utiles, d'organiser les séances de la commission, d'établir les notes des séances, d'assurer entre les séances le suivi des demandes émises par la commission et de tenir à jour le tableau comparatif où sont consignés les amendements proposés par la commission. Mme Sylvie Chassot a en outre rédigé une synthèse des travaux de la commission constituant la base du présent rapport ; qu'elle soit sincèrement remerciée pour sa compétence et son efficace collaboration.

## 2.3 Auditions

A la demande des membres de la commission, les personnes suivantes ont été entendues dans le cadre de l'examen de la LPPL et du contre-projet à l'initiative de l'Asloca :

Le 2 octobre 2014 :

1. M. Thomas Tüscher, statisticien, *Statistique Vaud* ;
2. M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*<sup>1</sup> ;
3. M. Olivier Feller, Président de la *Chambre vaudoise immobilière (CVI)* ;
4. Mme Catherine Michel, Présidente et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l'*Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)* ;
5. Jacques-André Mayor, Secrétaire général et César Montalto, Président de l'*Asloca Vaud*.

Le 23 octobre 2014 :

6. M. Pascal Magnin Secrétaire général de l'*Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP)* ;
7. M. Bernard Virchaux, Directeur de la *Société coopérative d'habitations de Lausanne (SCHL)* ;
8. M. Dominique Bourquin, Chef du *Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel* ;

Le 4 novembre 2014 :

9. M. Michel Burgisser, Directeur général et M. Robin Schweizer, Chef de projet à l'*Office cantonal du logement et de la planification foncière, État de Genève* ;
10. M. Jean-Charles Cerottini, délégué du Comité de l'*Association de communes vaudoises (AdCV)* ;
11. Mmes Claudine Wyssa, Christine Chevalley (pour le groupe bourgs et villages) et M. Vincent Jaques (pour le groupe des villes), représentants de l'*Union des communes vaudoises (UCV)* ;
12. M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier, et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez *Retraites populaires*.

## 2.4 Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la commission a notamment été nantie des documents suivants :

- Liste des membres de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL), nomination pour la période 2014-2017.
- « *Octroi d'un bonus* », document produit par le SCL, liste de bonus existants dans le Canton de Vaud, mars 2015.
- Rapport du groupe de travail « Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes », Office fédéral du logement, Département de l'économie, de la formation et de la recherche, décembre 2014.

---

<sup>1</sup> Les explications fournies par ces deux premières personnes sont présentées dans le point consacré à la discussion générale. Partenaires du département, ces deux entités ne sont en effet pas à proprement parler des acteurs impactés par le projet étudié.

- « Droit de préemption des communes – Rapport à l’attention du Conseil fédéral », Office fédéral du logement, Département de l’économie, de la formation et de la recherche, décembre 2014.
- « Logements vacants : l’amorce d’une hausse ? », *Courrier statistique Numerus*, n°4, septembre 2014, pp. 4-5.
- Droit de préemption de l’État de Genève et des communes genevoises, extrait de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05 – LGL), état au 04.11.2014.
- « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement », référence pour la pratique du contrôle indirect dans le Canton de Genève (PA/SI/001.05), état au 15.10.2012.
- ATF du 25 septembre 2014. Ire Cour de droit public, recours contre l’arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 22 mars 2013 (1C\_500/2013). (assimile aux loyers subventionnés les dispositions du code des obligations relatives aux rendements excessifs).
- BUERGISSER Michel, « Les mécanismes de contrôle du prix du terrain », édité par Thierry Tanquerel et François Bellanger, ed. Schulthess.
- PERRITAZ Pierre, « L’expropriation, un moyen inadapté à la lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir », *Swisslex*, DC 2005, p. 146.
- YENNY François, THOMAS Marie-Paule, SCHMIDT Yvan, « Logement vaudois : Taux d’effort des ménage », étude mandatée par la Division Logement (DL) du Service des communes et du logement de l’État de Vaud auprès de *i Consulting SA*.
- YENNY François, SCHMIDT Yvan, « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? », étude réalisée avec le soutien éditorial, logistique ou financier de l’État de Vaud, de la BCV et de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, *i Consulting SA*, avril 2014.

En plus de cette documentation, le SCL ainsi que le SDT se sont efforcés, au travers de plusieurs notes à l’adresse de la commission, de répondre aux demandes de (re)formulation d’amendements et d’information supplémentaire. A cette fin, l’avis du Professeur Zufferey de l’Université de Fribourg a par ailleurs été sollicité sur la question du droit de préemption.

## 2.5 Principaux acronymes

ARMOUP	Association romande des maîtres d’ouvrage d’utilité publique
AdCV	Association de communes vaudoises
CCCL	Commission cantonale consultative du logement
CVI	Chambre vaudoise immobilière
DL	Division logement du Service des communes et du logement
LATC	Loi sur l’aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, RSV 700.11
LL	Loi sur le logement du 9 septembre 1985, RSV 840.11
LLA	Logements à loyer abordable
LUP	Logements d’utilité publique
RP	Retraites populaires
SCHL	Société coopérative d’habitation Lausanne
SCL	Service des communes et du logement de l’État de Vaud
SDT	Service du développement territorial de l’État de Vaud
StatVD	Statistique Vaud, anciennement SCRIS
UCV	Union des communes vaudoises
USPI	Union suisse des professionnels de l’immobilier

### 3. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En préambule, la cheffe du DIS explique que le projet présenté met en œuvre une mission de base de l'État en matière de logement « un toit pour chacun à prix abordable » et répond ainsi à un besoin avéré de la population vaudoise. La cheffe du DIS rappelle les données d'une pénurie qui se prolonge depuis 10 ans : les centres urbains sont particulièrement touchés, la demande la plus forte (et l'offre la plus faible) concerne les logements à loyer abordable pour la classe moyenne. Ainsi le taux de vacance locatif (nombre de logements à louer/parc locatif) se situe au 1<sup>er</sup> juin 2014 à 0.7% dans le canton et 0.2% à Lausanne. Il varie fortement selon les régions (Est – Ouest du canton). Pour faire face à cette situation, l'objectif visé par le Conseil d'État, et plus largement par les acteurs politiques, est d'atteindre un taux de vacance de 1,5%, déterminé historiquement comme seuil de fluidité.

Bien que saluant la volonté d'intervenir contre la pénurie de logement, le Conseil d'État regrette que les outils proposés par l'Asloca Vaud dans leur initiative populaire « Stop à la pénurie de logements » soient liés à la politique foncière des communes exclusivement, qu'ils ne présentent aucune incitation aux propriétaires et investisseurs privés et qu'ils induisent une nouvelle charge financière pour les communes et le Canton.

En réponse à cette initiative, le Conseil d'État a ainsi élaboré un contre-projet direct en fonction de quatre principes directeurs:

1. « Construire c'est bien, bien construire c'est mieux » : le Conseil d'État se préoccupe fortement de la situation du logement de la classe moyenne.
2. « Donner des outils aux communes pour leur permettre de garder leur population » : le contre-projet met à disposition des communes des outils utilisables lorsque la situation n'est plus supportable, soit lorsque les communes n'arrivent plus à faire rester sur leur territoire leur propre population (personnes âgées, jeunes, familles), et ce en raison de loyers trop onéreux. Pour une large partie de la population, le taux d'effort reste en moyenne trop élevé.
3. « Le logement est l'affaire de tous » : le Conseil d'État souhaite intégrer tous les acteurs immobiliers à la résolution de la crise du logement. Il estime en effet que la responsabilité de la réalisation de logements à prix abordable incombe à l'ensemble des acteurs et doit se réaliser en partenariat avec les communes, mais aussi avec le secteur privé immobilier. La construction de logements d'utilité publique (LUP) sera ainsi ouverte à tous les porteurs de projets (art. 12, al. 2 LL). La cheffe du DIS rappelle qu'actuellement, seules les communes, les coopératives et fondations peuvent réaliser des LUP.
4. « L'État propose, les acteurs immobiliers disposent » : le Conseil d'État propose des outils flexibles visant à s'appliquer lorsque la situation n'est plus supportable pour la population, et lorsque les communes le souhaitent.

Pour ce faire, le contre-projet proposé par le Conseil d'État touche plusieurs lois : la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.11) et la loi sur le logement du 9 septembre 1985 (LL, RSV 840.11). Le contre-projet se décline dès lors en plusieurs mesures dont voici les principales :

- *Logements à loyer abordable* (LLA), art. 11a LL : le Conseil d'État propose avec cet article la création d'une nouvelle catégorie de logement d'utilité publique (LUP) destinée à la classe moyenne. Il convient de définir légalement les logements à loyer abordable (LLA) qui devraient permettre à la classe moyenne d'accéder plus facilement à des logements, sans subventions communales ou cantonales tout en permettant à un investisseur d'obtenir un rendement raisonnable. Les LLA ne sont donc pas des logements subventionnés.

Pour entrer dans la catégorie LLA, un logement doit répondre à deux conditions : un état locatif plafonné et des surfaces maximales d'appartements. Une limite supérieure et une limite inférieure sont en outre fixées pour déterminer la fourchette de prix d'un loyer dit abordable. Les limites de la fourchette seront précisées ultérieurement dans un règlement du Conseil d'État élaboré après consultation de la Commission cantonale consultative du logement (CCL).

Cet instrument nouveau ne s'appliquera qu'aux endroits où les conditions ne sont plus supportables pour la population et ne va finalement concerner que les endroits où les prix sont très élevés, la valeur de marché étant déjà dans les limites du LLA à de nombreux endroits.

- *Quotas*. L'art. 47, al. 2, ch. 10 et 15 LATC permet aux communes de prévoir un quota de LUP dans les nouveaux plans d'affectation.
- *Bonus*. L'art. 97a LATC incite les propriétaires et investisseurs privés à construire des LUP en octroyant un bonus de 10% de surface plancher supplémentaire s'ils acceptent d'intégrer 15% de LUP sur un terrain déjà affecté en zone à bâtir.
- *Droit d'emption conventionnel* (art. 85b LATC) : la cheffe du DIS évoque la proposition faite en 2010 par le Département en charge du logement d'introduire un droit d'emption. Cette proposition avait suscité de vives critiques. Le Département avait alors proposé, dans la modification LATC, l'introduction non pas d'un droit d'emption complet, mais d'un droit d'emption conventionnel. C'est cette proposition qui est reprise dans le contre-projet. Il s'agit aussi d'une première réponse aux exigences du nouvel art. 15a LAT qui demande aux cantons de prendre des mesures pour lutter contre la thésaurisation des sols.
- *Droit de préemption*. L'art. 85e LATC instaure une série de principes qui permettent un exercice souple du droit de préemption et favorisent le dialogue et la négociation entre préempteur et préempté. Suite aux remarques soulevées lors de la consultation, le droit de préemption a été complété par des dispositions protégeant propriétaires, transmissions familiales et investisseurs ayant déjà entrepris des démarches en faveur du développement de leur terrain (remboursement des frais du PPA par exemple).
- *Droit de réméré* (art. 85g LATC) : si le préempteur ne réalise pas la construction dans un délai de 5 ans, il doit remettre à disposition le bien-fonds et le droit de réméré s'exerce alors. Le droit de réméré du propriétaire s'exerce au prix payé par l'État ou la commune pour le bien-fonds.
- *Période transitoire* : l'art. 2 de la loi modifiante introduit en outre une période transitoire de 2 ans afin que les communes et les promoteurs puissent prendre leurs dispositions. Le délai général de deux ans doit permettre au propriétaire ou aux porteurs de projets d'ajuster à temps leur stratégie foncière, y compris en sollicitant une renonciation anticipée de la part des autorités. La commune peut toujours renoncer de manière anticipée à l'exercice du droit de préemption, soit pour une durée déterminée ou pour des objets particuliers, soit de manière générale pour des catégories spécifiques de terrains. D'autre part et pour éviter une perte d'investissements effectués de bonne foi par un tiers avant l'entrée en vigueur de la loi, il est prévu que le droit de préemption ne puisse s'exercer que lors de transactions qui font suite à une promesse de vente conclue avant l'entrée en vigueur de la loi modifiante.
- *Prolongation de la durée de validité du permis de construire* : l'art. 118, al. 1 et 2 LATC prolonge d'une année la durée de validité du permis (de 2 à 3 ans). La Commission de suivi de la LATC n'était pas favorable à cette proposition qui répond à la demande postulat 12\_POS\_014 Pierre Volet et consorts – « Allongement des délais de permis de construire dans le Canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures ».

La cheffe du DIS insiste sur quelques éléments saillants du retour de la consultation :

- Les participants à la consultation ont exprimé le souhait de ne pas compliquer le système de détermination des LLA (ne pas faire « une usine à gaz »). Répondant à 2 conditions simples (état locatif plafonné et surface maximale), les LLA tels que pensés dans le contre-projet présenté répondent à cette inquiétude.
- Ils ont souhaité que les investissements préalablement engagés par le porteur de projet soient protégés dans la pratique du droit de préemption : cette demande est mise en œuvre par l'art. 85e LATC.
- Ils ont souligné que les LLA ne doivent pas être assimilés à des logements subventionnés ; d'ailleurs, le contre projet prévoit que les LLA ne bénéficient d'aucun subventionnement cantonal ou communal.
- Le plafonnement des LLA ne devrait pas être fixé *ad vitam aeternam* : le contre-projet prévoit la sortie automatique du plafonnement des loyers après 20 ans.

La cheffe du DIS conclut en indiquant que les projets présentés à la commission constituent pour le Conseil d'État un paquet global, le « paquet logement », le contre-projet à l'initiative de l'Asloca concernant les bâtiments nouveaux et la LPPL le traitement des immeubles déjà construits. Elle rappelle que les deux objets ont été largement discutés au sein du Conseil d'État qui les a acceptés à l'unanimité.

## **4. AUDITION DES MILIEUX INTERESSES**

### **4.1 M. Olivier Feller, Président de la Chambre vaudoise immobilière (CVI)**

#### *Initiative de l'Asloca Vaud*

Le Président de la CVI rappelle en préambule que le droit d'expropriation prévu dans l'initiative populaire est contraire à la garantie de la propriété. Il estime en outre que les obligations financières nouvelles qui pèseraient sur les collectivités publiques seraient disproportionnées et qu'il n'appartient pas aux collectivités d'investir elles-mêmes dans la construction de logements. La CVI salue de ce fait le principe du contre-projet direct qui donne un choix au peuple en votation.

#### *Logements à loyer abordable (LLA)*

- La CVI est favorable à la mise en place de cette nouvelle catégorie de LUP.
- La CVI considère qu'il est judicieux que la construction de LLA ne constitue pas un monopole des collectivités publiques ou des coopératives d'habitation, il leur paraît intéressant de diversifier les acteurs du marché susceptibles d'investir dans des logements à loyer abordable.
- La CVI est satisfaite de la définition des LLA (art. 11a du projet de modification de la LL) puisque seuls deux critères (loyer et surface par type de logement) sont retenus pour qu'un LLA soit reconnu d'utilité publique.
- La seconde condition nommée pour qu'un LLA soit reconnu d'utilité publique est qu'il soit destiné à la location à long terme. La CVI suggère la mention dans la loi de ce qui est entendu par « long terme » de manière à sécuriser le dispositif.
- La CVI est satisfaite du fait qu'une Commission cantonale consultative du logement (CCCL) intervienne aux côtés de l'État afin de déterminer les critères de loyer et de surface dont il est question à l'art. 11a nouveau LL.

#### *Bonus*

- La CVI estime que l'articulation entre le mécanisme du bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable et celui de l'obligation de réserver au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable à des LUP n'est pas claire et qu'elle mériterait d'être précisée.
- Il serait en outre intéressant de bénéficier d'une liste de bonus déjà existants.

#### *Quotas*

- Ceux-ci ne doivent pas devenir obligatoires mais bien rester une faculté supplémentaire de la commune.
- Pour des motifs de garanties liées à la propriété notamment, seuls les terrains qui ne sont pas encore en zone constructibles devraient pouvoir faire l'objet d'une réglementation particulière liée à des quotas.
- La CVI suggère de fixer un quota imposable maximum dans la loi : la majorité des discussions concernant les quotas se conduiront entre un constructeur qui ne souhaite pas bâtir de LUP et une commune qui souhaite en imposer pour des raisons de mixité sociale par exemple. La CVI suggère de trouver un juste milieu, un quota imposable correct, étant entendu que si le constructeur ne veut construire que des LUP, il le peut.

#### *Droit d'emption*

- La CVI s'accommode du droit d'emption contractuel dans la mesure où il ne concerne que les terrains non encore en zone à bâtir.

### *Droit de préemption*

- La CVI s’oppose au droit de préemption. Se basant sur les expériences observées dans le Canton de Genève notamment, la CVI considère qu’il s’agit d’une norme inapplicable ou qui conduit à des conflits judiciaires longs et importants. Le droit de préemption ne produirait de fait aucun logement supplémentaire dans des délais raisonnables et attendus par la population.
- Elle estime que le délai de 60 jours prévu dans le projet pose problème : il va retarder le processus de construction, tout en étant trop court dans le cas où une commune devrait obtenir des ressources pour faire l’acquisition du terrain. Il se peut en outre que la commune n’ait pas de projet de construction abouti et qu’elle thésaurise le terrain.
- Sur le plan des principes, tout vendeur peut en outre avoir un intérêt économique, familial à ce que l’acquéreur soit une personne déterminée et non une collectivité publique.

### *Prolongation de la durée de validité du permis de construire (art. 118, al. 1 et 2 LATC)*

- La CVI estime que c’est une mesure judicieuse, elle la soutient.

## **4.2 Mme Catherine Michel, Présidente, et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l’Union suisse des professionnels de l’immobilier (USPI)**

### *Initiative de l’Asloca Vaud*

L’USPI peut suivre la stratégie du Conseil d’État de proposer un contre-projet. Cela étant, ce contre-projet devrait contenir des mesures incitatives qui encouragent le propriétaire à développer la capacité constructible de sa parcelle en cas de nouvelles constructions ou lorsque sa parcelle devient une parcelle constructible.

### *Logements à loyer abordable (LLA)*

L’USPI considère que les milieux immobiliers devraient être partie prenante à la fixation des limites de loyers et de surfaces par type de logements (art. 11a nouveau LL). Craignant l’élaboration de dispositions réglementaires trop éloignées des réalités économiques, elle suggère la constitution d’une commission ad hoc composée paritairement de représentants de l’État et des milieux immobiliers.

### *Bonus*

Favorable aux bonus de surface brute de plancher pour la construction de LUP, l’USPI souhaite toutefois que les bonus soient cumulables.

### *Quotas*

L’USPI craint que l’instauration de quotas ne fige le marché. Ceux-ci devraient au moins être plafonnés dans la loi.

### *Droit d’emption*

L’USPI soutient le droit d’emption conventionnel, pour autant que les parties soient totalement libres de convenir des conditions d’exercice de ce droit. La commune ne devrait en outre pas se transformer en promoteur immobilier. Celle-ci devrait en principe accorder un droit de superficie ou vendre la parcelle et, si cela n’est pas possible, alors seulement pouvoir construire (et non pas l’inverse comme il est prévu dans le contre-projet à l’art. 85b LATC).

### *Droit de préemption*

L’USPI rappelle que cette mesure porte une grave atteinte à la garantie de la propriété ainsi qu’à la liberté contractuelle. Elle estime que les dispositifs portant sur le droit d’emption conventionnel et les bonus de surface de plancher sont des mesures suffisantes pour inciter le propriétaire à construire des LUP. Loin de permettre de lutter contre la pénurie de logements, le droit de préemption serait de nature à décourager acquéreurs et vendeurs et donc à avoir un effet contraire en diminuant le taux de vacance. Cette procédure alourdirait en outre les administrations communales.

### *Prolongation de la durée de validité du permis de construire (art. 118, al. 1 et 2 LATC)*

L’USPI soutient cette mesure qui permettra d’éviter au propriétaire de devoir recommencer la procédure en cas de retard dû à des événements indépendants de sa volonté.

#### **4.3 Jacques-André Mayor, Secrétaire général, et César Montalto, Président de l'Asloca VD**

Le Président de l'Asloca Vaud salue en préambule la volonté nouvelle du Conseil d'État de s'investir dans la résolution de la pénurie de logement et rappelle que la simple volonté des acteurs privés du marché immobilier n'est pas suffisante à résoudre cette problématique.

Il considère que le projet présenté par le Conseil d'État, par sa volonté d'intégrer tous les acteurs immobiliers à la résolution de la crise du logement, va dans la bonne direction. L'association estime toutefois que le contre-projet ne va pas suffisamment loin puisqu'il ne propose que des mesures incitatives (et non coercitives) laissant aux autorités communales le choix d'œuvrer, ou non, à la construction de LUP pourtant indispensable à la résorption de la pénurie.

Le Président de l'association précise que l'Asloca n'a pas pris de décision quant au retrait éventuel de son initiative ; il est par contre certain que celle-ci sera maintenue si le contre-projet est modifié dans le sens d'un assouplissement.

##### *Bonus*

L'Asloca considère qu'un bonus de 10% de la surface brute de plancher n'est pas suffisant afin de convaincre un constructeur de réaliser des LUP.

##### *Droit d'emption*

L'Asloca craint que cette mesure ne soit pas appliquée en raison de sa nature conventionnelle : rien n'oblige en effet le propriétaire à signer le contrat de droit administratif conférant à l'autorité un droit d'emption si l'obligation de construire un terrain à bâtir n'est pas respectée au terme d'un certain délai.

##### *Droit de préemption*

L'Asloca regrette que le droit de préemption n'ait d'utilité que dans le cas de transferts immobiliers au sens large, l'Etat ne pouvant y avoir recours que lorsqu'une vente a été décidée. Le prix d'acquisition devra en outre s'aligner sur le prix prévu dans la vente.

#### **4.4 M. Pascal Magnin, Secrétaire général, et Philippe Meyer, trésorier de l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP)**

En préambule, les représentants de l'ARMOUP rappellent le besoin manifeste de mettre sur le marché des LUP dans un canton qui subit une inadéquation marquée entre loyers pratiqués et revenus des ménages. Ils déplorent en outre la construction de PPE et de villas au détriment de logements à loyer abordable ces dernières années et la situation d'essoufflement du marché qui s'en est suivi.

Les représentants de l'ARMOUP se sont ensuite prêtés au jeu des questions/réponses. Les thèmes suivants ont notamment été abordés :

##### *Loyers à prix coûtant*

La combinaison de trois paramètres permet aux coopératives d'habitation de proposer des loyers 20 à 30% meilleur marché que ceux du marché libre :

- les droits de superficie accordés par les autorités qui permettent de ne pas avoir à contracter un crédit bancaire pour acquérir le terrain ;
- les prêts à intérêts favorables de la Confédération (accordés aux membres de l'ARMOUP) qui peuvent être accordés sur 15 ans à des taux oscillant entre 1,2 et 1,6% ;
- l'absence de spéculation (les rendements n'étant pas nécessaires).

Les loyers encaissés couvrent les charges effectives d'un bien immobilier et assurent une provision pour son entretien. Les fonds de rénovation sont obligatoires et permettent des travaux d'entretien réguliers ayant des effets très limités sur les loyers, contrairement à ce qui s'observe sur le marché libre. Les bénéfices sur les loyers peuvent aussi être affectés à un fond de péréquation servant à éponger les pertes en cas d'augmentation rapide des taux hypothécaires, et ce afin d'éviter des hausses de loyer.

### *Accès au foncier et incidence foncière*

La construction de logements à loyer modéré par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique est freinée par l'accès au foncier principalement. Une surface à bâtir non affectée à la bonne densification, par exemple, ne permet pas de construire un locatif.

Le prix du terrain est en outre d'une importance cruciale afin de permettre la réalisation de LUP. L'ARMOUP considère que l'incidence foncière maximum afin que la construction soit rentable se situe entre 16 et 20%. Cette question a en outre une incidence d'autant plus forte dans les régions à forte pénurie.

### *Logements à loyer raisonnable n'est pas égal à logements sociaux*

Le secrétaire général rappelle expressément que les logements d'utilité publique ne sont pas des logements sociaux. Selon les critères de l'ancienne loi fédérale (LCAP), 80% des contribuables lausannois auraient droit à un logement subventionné ; or, 80% des lausannois ne sont pas des cas sociaux.

## **4.5 M. Bernard Virchaux, Directeur de la Société coopérative d'habitations de Lausanne (SCHL)**

Le Directeur de la société rappelle le but de la plupart des coopératives d'habitation de favoriser le logement de la population à des conditions abordables. Le problème n'est pas tant de construire des logements, mais bien de construire des logements en adéquation avec les capacités financières de la population. Les coopératives, qui proposent des logements à prix coûtant, avec des rendements même inférieurs à ceux que peuvent supporter les institutionnels qui doivent garantir des rendements à leurs assurés, devraient selon lui être l'acteur principal de la construction de LUP.

M. Virchaux estime que les communes sont suffisamment dotées d'outils ; elles peuvent déjà imposer des quotas de LUP, ce qui a notamment été fait par la commune de Nyon. Il suggère toutefois qu'une obligation, pour tout nouveau PPA, d'avoir un pourcentage de LUP, aurait un effet plus direct.

### *Efficience administrative et calendrier*

Le Directeur de la SCHL déplore les procédures administratives chronophages qui freinent la réalisation de projets.

Au vue des statistiques qui annoncent une diminution de la pénurie, le Directeur de la SCHL craint en outre que les instruments proposés dans le contre-projet du Conseil d'Etat ne déploient leurs effets trop tard. Il suggère un règlement par décret afin d'accélérer la mise en œuvre des mesures proposées ; il pense notamment au bonus lié à la construction de logements d'utilité publique prévu à l'art. 97a de la LATC modifiée.

### *Droit d'emption*

Le Directeur de la SCHL considère que cet outil ne pourra pas être mis à profit. Les terrains vendus au prix du marché étant hors de prix, les communes, d'une part, ne pourront que difficilement s'en faire l'acquéreur et, d'autre part, elles ne pourront pas le mettre à disposition à des conditions permettant la construction de LUP à moins d'essayer de lourdes pertes. La solution serait éventuellement de créer des sociétés d'investissement privées.

## **4.6 M. Dominique Bourquin, Chef du Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel**

Le chef du Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel, présente trois aspects du dispositif neuchâtelois :

- L'art. 86 de la loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT)<sup>2</sup> qui confère un droit d'expropriation à la commune (et non à l'État) en cas de thésaurisation de terrains. Ce droit existe depuis les années 1980 mais n'a jamais été mis en œuvre. La condition pour l'exécution de cette base légale, précisée dans l'art. 87 LCAT, est que

---

<sup>2</sup> <http://rsn.ne.ch/ajour/dati/f/pdf/7010.pdf>

l'expropriation ne peut intervenir que lorsque l'offre des terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire ne construit pas sur son terrain à l'expiration d'un délai raisonnable (imparti par la commune). Le chef de service précise que la question de la pénurie en tant que telle ne s'est jamais posée de manière accrue dans le Canton de Neuchâtel. Il eut dès lors été délicat de démontrer que la première condition de l'art. 87 LCAT était réellement réalisée pour mettre en œuvre le dispositif de l'art. 86 LCAT.

- Les art. 49, 50 et 51 LCAT permettent de proposer des zones d'utilité publique dans les plans d'affectation des communes et confèrent à la commune le droit d'exproprier ou de faire usage d'un droit de préemption lors de transfert de biens-fonds. Le droit d'expropriation n'a jamais été exercé en tant que tel. Les communes ont par contre été amenées à négocier avec les propriétaires fonciers dans la mesure où une surface affectée à l'utilité publique ne laisse que peu de possibilités au propriétaire d'en faire autre chose.
- Une fiche introduite dans le dernier Plan directeur cantonal prévoit en outre une obligation de construire dans les 5 ans en cas d'élargissement de la zone à bâtir, dans le cadre de révisions partielles notamment. Cette obligation est garantie par un droit d'emption en faveur de la commune. Le chef de service indique que trois cas concernés par cette mesure ont été recensés. La procédure s'est relativement bien passée, l'affaire ayant finalement pu être négociée. Le chef de service souligne toutefois que cette mesure ne produit des effets que pour les nouvelles zones en bordure de zone à bâtir : le propriétaire a en effet tout intérêt à accepter le droit d'emption s'il veut que son terrain devienne constructible. La commune n'a par contre aucun moyen de pression si la parcelle est située au centre d'une zone déjà construite. Le chef de service observe enfin qu'une commune pourrait potentiellement se trouver face à des difficultés de financement dans le cas où elle devrait exercer son droit d'emption sur plusieurs parcelles en même temps.

Le chef de service évoque enfin d'autres mesures de la LCAT, notamment l'art. 59 qui prévoit que les communes peuvent proposer un pourcentage de logements à loyer modéré dans leurs plans d'aménagement.

#### *Définition des concepts de loyer abordable et de LUP*

Dans le canton de Neuchâtel, un loyer est considéré abordable si celui-ci représente le tiers d'un revenu imposable se montant à Fr. 4'200.- par mois, soit Fr. 50'000.- par an, ce qui correspond aux ménages juste financièrement autonome. Cette règle n'est toutefois pas une règle écrite. Le chef de service explique que les taux de rendement ne sont pas pris en compte ; la catégorie « logements d'utilité publique » ne tolère pas de rendements ou, si rendement il y a, ceux-ci doivent être réinvestis dans l'entretien des objets ou dans la constitution de nouvelles coopératives.

#### *Utilité des outils (droit d'emption, droit d'expropriation, quotas)*

Face au scepticisme de certains députés, le chef de service explique que, bien que les effets à court terme soient moindres, le fait que ces droits existent permet « d'amener les gens à table », de donner une orientation aux négociations.

### **4.7 M. Michel Burgisser, Directeur général, et M. Robin Schweizer, Chef de projet à l'Office cantonal du logement et de la planification foncière, État de Genève**

Le directeur général évoque la crise du logement dans le Canton de Genève, sévère d'un point de vue quantitatif (pas assez de logements construits) mais aussi qualitatif : les logements à disposition ne répondent pas, en terme de loyers, à la demande de la population. L'Etat de Genève a, ces 10 dernières années, construit les surfaces brutes de plancher prévues dans le Plan directeur sans toutefois pouvoir contenir une demande en hausse constante. Le directeur général évoque une mauvaise estimation de la hausse démographique pour expliquer ce retard.

L'État de Genève oriente aujourd'hui fortement le type de logements mis sur le marché. Dans le segment du locatif, il s'agirait de construire 1200 logements afin de rattraper le stock des logements qui auraient dû être construits pour répondre à la demande entre 2000 et 2010. La pression sur le marché restera donc forte, malgré une certaine détente sectorielle.

### *Droit de préemption*

Le directeur général souligne l'importance de la mobilisation du foncier et rappelle qu'un terrain non correctement mobilisé à un moment T0 est « perdu » pour 30 à 40 ans minimum d'où l'importance pour les pouvoirs publics de pouvoir agir.

Il estime que le droit de préemption est un outil « agile » dans le sens qu'il se met en place lorsqu'une personne a déjà pris la décision de se séparer d'un bien, tout en étant une mesure juridique incisive (dont l'atteinte est toutefois bien cadrée).

La pertinence de l'outil ne se mesure pas exclusivement au nombre de cas où le droit de préemption a effectivement été exercé (en moyenne deux cas par an dans le Canton de Genève), mais bien à la lumière de ce qu'il appellerait une sorte d'effet préventif dont il est délicat de décrire les mérites, lesquels seraient, selon lui, évidents.

Le droit de préemption s'exerce la plupart du temps dans des périmètres déjà inscrits en zone de développement sur lesquels il y a du parcellaire de type maisons individuelles, parfois des zones anciennes déclassées en zone de développement dans les années 1950 et pour lesquelles l'entier des immeubles n'est pas encore réalisé ; le cas de préemption typique est la cession d'une villa dans un périmètre sur lequel il est prévu de longue date de pouvoir construire des immeubles.

### *Incidence du foncier*

La question du prix de revient du terrain a évidemment une incidence importante sur le loyer. D'expérience, le directeur d'office indique que si le prix du terrain dépasse les 20-22% du prix de l'opération il s'avère difficile de faire des logements à loyer abordable.

La question du prix du terrain fait l'objet d'un contrôle indirect par l'Office du logement dans le canton de Genève.

### *Fonds d'acquisition*

Un crédit cadre à hauteur de 30 millions était dévolu à toute sortes d'acquisitions foncières jusqu'en 2007. Depuis 2007, une nouvelle législation (la loi pour la construction de logements d'utilité publique) prévoit la création notamment d'un fond, doté en principe à hauteur de 35 millions par année. Ce fonds permet d'acquérir du terrain, d'offrir des dotations à des maîtres d'ouvrage et des communes aux fins de réaliser des logements d'utilité publique.

### *Bonus à la construction de LUP*

La législation genevoise ne prévoit qu'un bonus à l'énergie.

## **4.8 M. Jean-Charles Cerottini, délégué du Comité de l'Association de communes vaudoises (AdCV)**

### *Initiative de l'Asloca vs. Contre-projet du Conseil d'Etat*

M. Cerottini exprime l'opposition claire de l'AdCV à l'initiative de l'Asloca jugée contraignante et disproportionnée, en particulier le projet de créer un fonds sur la base de contribution par habitant.

Le contre-projet est par contre accueilli favorablement dans son ensemble par l'association qui constate avec satisfaction que les opinions exprimées dans le cadre du processus de consultation ont été largement prises en considération dans la nouvelle mouture du projet.

L'association accueille en outre avec bienveillance la volonté du Conseil d'Etat de proposer des mesures incitatives (et non coercitives) non seulement aux communes, mais aussi aux acteurs privés.

### *Commentaires sur les mesures du contre-projet*

Le délégué du comité de l'AdCV dresse une liste des éléments du contre-projet qui ne suscitent pas de discussion au sein de l'association :

- Création d'une nouvelle catégorie de LUP, les LLA. Il souhaiterait toutefois que la distinction soit bien faite entre logements subventionnés et logements à loyer abordable.
- Incitation à la création de LLA par l'attribution de bonus ou de quotas. L'association s'oppose toutefois au cumul des bonus qui pourrait mettre en difficulté les plans d'aménagement prévus.

- Le fait que la plupart des mesures soient conditionnées à la pénurie a en outre été apprécié, les situations dans les différentes communes étant singulières et diverses.

M. Cerottini relaie quelques inquiétudes de l'association quant à la manière dont vont être défini les logements à loyer abordable. L'association souhaiterait que la définition donnée par l'État reste souple et permette ainsi une adaptation aux spécificités locales.

#### **4.9 Mmes Claudine Wyssa, Christine Chevalley (pour le groupe bourgs et villages) et M. Vincent Jaques (pour le groupe des villes), représentants de l'Union des communes vaudoises (UCV)**

##### *Souplesse et multiplicité des outils proposés dans le contre-projet*

Les différentes tendances qui s'expriment au sein de l'UCV ont réservé un accueil favorable à ce texte, et ce grâce notamment à la possibilité laissée à la fois aux grandes, mais aussi aux plus petites communes, de pouvoir utiliser les outils prévus dans ce cadre de loi qui offrent suffisamment de souplesse pour permettre aux communes de maîtriser la destinée qu'elle souhaite mettre en œuvre sur son territoire. Considérant la grande diversité de communes, mais aussi de surfaces à urbaniser, ce point a paru important à l'UCV.

La présidente de l'UCV constate en outre avec satisfaction que les remarques formulées dans le cadre de la procédure de consultation sur le contre-projet ont majoritairement été prises en compte par le Département.

Enfin, M. Jaques souligne que la multiplicité des outils ne peut être que favorable aux communes et au développement intelligent et fin du territoire qui tient compte de critères comme : la situation des parcelles, leur qualité et leur développement paysager souhaité.

##### *Droit de préemption*

L'UCV considère que ce droit est favorable aux communes, chaque commune faisant sa propre évaluation par projet pour savoir si elle souhaite faire usage ou non de ce droit. L'UCV voit en outre d'un œil favorable la restriction de cet outil à la condition de l'existence d'une pénurie.

La Présidente relève que le délai de 60 jours prévu par le droit de préemption semble problématique : bloquant potentiellement un projet durant 2 mois, ce délai semble toutefois insuffisant afin qu'une commune puisse rendre sa décision.

##### *Quotas*

L'UCV estime que cet outil est avantageux dans la mesure où son utilisation par les communes est laissée libre.

La possibilité d'utiliser des quotas permet de garantir une certaine mixité dans l'urbanisation des futurs quartiers. Cette possibilité est intéressante et elle permet en outre aux communes qui utilisent déjà des objectifs logements de pouvoir suivre le sillon proposé dans le cadre de ce texte. Cet apport est donc innovant et apporte un plus aux communes qui ont envie d'apporter une expertise plus fine dans le cadre de leur stratégie territoriale.

##### *Pression immobilière*

Pour le groupe des villes, M. Jaques déclare ne pas ressentir de relâchement de la pression immobilière, bien au contraire. Il évoque le climat d'incertitudes, les ralentissements et les perspectives inconfortables et incertaines créés par la mise en œuvre de la LAT.

Sur la question des prix des terrains à vendre, Mme Wyssa (groupe bourgs et villages) constate par contre une stabilisation, voir un léger infléchissement des prix.

#### **4.10 M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier, et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez Retraites populaires**

M. Lapaire explique qu'il est globalement favorable aux mesures qui permettent d'encourager la construction (ex. : bonus). A l'inverse, il exprime une certaine réserve sur les mesures administratives ou contraintes supplémentaires telles que les quotas ou le suivi de loyers durant de nombreuses années.

### *Incidence du foncier*

Le Directeur explique que la difficulté principale pour la réalisation d'objets neufs est de trouver des terrains à des prix abordables, les coûts du terrain, contrairement à ceux de la construction, ne pouvant être réduits.

### *Droit d'emption, de préemption*

C'est en raison des difficultés liées au prix du terrain que RP se déclare favorable aux mesures destinées à lutter contre la thésaurisation des terrains. M. Lapaire souligne à ce propos que les terrains en possession de RP sont réalisés aussi vite que possible, en général dans les 5 ans sous réserve des oppositions et procédures administratives qui prolongent les projets et nécessitent une énergie défavorable à leurs réalisations rapides.

### *Logements à loyer abordable (LLA)*

Les caisses de pensions affiliées chez RP souhaitent et encouragent le logement à loyer abordable. Les logements proposés par RP sont déjà en majorité des LLA, même si des différences de loyers dues au droit du bail s'observent : les loyers des nouveaux appartements doivent compenser ceux de logements occupés par les mêmes locataires depuis de nombreuses années, l'objectif étant d'atteindre l'équilibre financier qui va permettre à RP de remplir sa mission première, à savoir l'atteinte d'une rentabilité à même de couvrir les rentes futures de ses affiliés.

## **5. DISCUSSION GENERALE**

### **5.1 Position des groupes politiques**

#### *Position du groupe PLR*

Au nom de son groupe, un commissaire explique que, durant la consultation, le PLR s'est prononcé pour le rejet de l'initiative qui devait être présentée sans contre-projet. Sans y être fondamentalement opposé, le PLR émet donc des réserves quant au principe d'un contre-projet. Le groupe accorde notamment de l'importance au type de mesures : celles-ci devraient être incitatives et non coercitives ; la préservation de l'autonomie communale devrait faire l'objet d'une attention particulière. Les mesures proposées devraient en outre être positives, à savoir permettre la création de LLA sans ajouter d'incertitudes sur le marché immobilier.

S'agissant des mesures à proprement parler :

- le groupe soutient la prolongation de validité du permis de construire ;
- il considère que la création de la nouvelle catégorie de LUP (LLA) est une mesure utile. Il sera toutefois attentif aux critères qui définiront les LLA afin de s'assurer que la classe moyenne soit ciblée et que les LLA ne se transforment pas en « logements subventionnés bis » ;
- il considère que les bonus sont intéressants, les quotas moins.
- S'agissant du droit d'emption conventionnel, cette mesure est selon le groupe conforme à la volonté d'avoir des solutions négociées, contrairement au droit d'emption légal considéré comme disproportionné.
- Le groupe se prononce par contre *a priori* en défaveur du droit de préemption ; système lourd qui crée de grosses incertitudes aux promoteurs, transforment aussi les communes en promoteur et investisseurs.

#### *Position du Parti socialiste*

Au nom de son groupe, un commissaire salue la volonté du Conseil d'État de s'attaquer à la problématique récurrente de la pénurie de logements. Le groupe considère que le contre-projet attaque les vrais problèmes, même s'il regrette qu'aucune des mesures proposées ne soit véritablement contraignante. Le PS, qui avait soutenu le lancement de l'initiative, s'opposera à tout affaiblissement du contre-projet. L'histoire récente prouvant qu'un contre-projet bien ficelé et proche de l'initiative permet de rallier certains fronts.

### ***Position du groupe des verts***

Au nom du groupe des verts, une commissaire salue l'opportunité d'un contre-projet pour autant qu'il ne soit pas affaibli, particulièrement sur la question du droit de préemption. Les verts auraient préféré des mesures parfois plus incisives. Ils sont favorables aux quotas.

### ***Position du groupe des verts libéraux***

Au nom du groupe des verts libéraux, un commissaire salue le contre projet dont il considère le résultat intéressant, même si perfectible. Le groupe s'oppose à l'initiative.

S'agissant des mesures à proprement parler :

- Les Verts libéraux considèrent que les bonus sont une bonne chose mais regrette que le bonus énergétique soit compris dans le bonus global.
- Ils s'opposent par contre aux quotas de LUP dans les zones déjà constituées.
- Il soutient le droit d'emption contractuel.
- Le groupe se prononce par contre a priori en défaveur du droit de préemption et entendra avec intérêt les représentants des autres cantons qui mettent en œuvre cette mesure.
- Les verts libéraux sont a priori favorables à la prolongation de la durée de validité du permis de construire, le commissaire relève toutefois que cette mesure peut avoir un effet contraire de bloquer la mise à disposition de logements sur le marché.

## **5.2 Discussions générales**

### ***Equilibre du « paquet logement »***

Plusieurs commissaires estiment en outre que les allègements du système prévus dans l'autre objet traité par la commission, soit le projet de loi sur la préservation du parc locatif (tirée à part n°168), sont à mettre en relation avec d'autres mesures plus favorables prévues dans ce contre-projet. Ils souhaitent qu'un véritable paquet puisse être ficelé et que l'équilibre trouvé par le Conseil d'Etat entre les opportunités offertes aux collectivités publiques d'avoir, cas échéant, un droit de préemption et, de l'autre côté un certain nombre de règles permettant l'accélération des travaux en allégeant les « entraves administratives » ne soit pas rompu.

### ***Logements à loyer abordable – calcul de la fourchette de loyer***

Un commissaire considère que la notion de « logement à prix coûtants », qui prendrait en compte les exigences énergétiques de plus en plus élevées, serait plus adéquate. Il regrette en outre que le coût des travaux préparatoires soit inclus dans le calcul de la fourchette de loyer LLA.

Une commissaire remarque que, selon le code des obligations et la jurisprudence du Tribunal fédéral, un rendement des fonds propres supérieur à 0.5% du taux hypothécaire de référence est déjà considéré comme abusif. Un commissaire estime au contraire que le calcul du taux de rendement de fonds propres maximum (taux hypothécaire moyen de référence sur 10 ans + 0.5%) n'est pas assez incitatif.

## **5.3 Calcul du taux de vacance**

La Commission a reçu à deux reprises M. Thomas Tüscher, statisticien chez Statistique Vaud (anciennement SCRIS) afin d'obtenir des renseignements techniques sur le dénombrement des logements vacants. La notion de pénurie est en effet capitale dans le projet du Conseil d'Etat puisqu'elle conditionne la mise en œuvre du droit de préemption (art. 85c nouveau LATC) pour ce qui est du contre-projet qui nous intéresse ici, mais aussi celle de la LPPL.

Suite aux renseignements fournis par M. Tüscher, une longue discussion est menée autour des forces et faiblesses statistiques des taux de vacance actuellement disponibles, à savoir le taux global de vacance vs. le taux de vacance sur le marché locatif. Sont notamment relevés les éléments suivants :

- Le *taux global de vacance* peut être calculé pour toute commune (assez grande) et groupement de communes. Il inclut par contre les logements à vendre, les résidences secondaires et les logements de vacances.

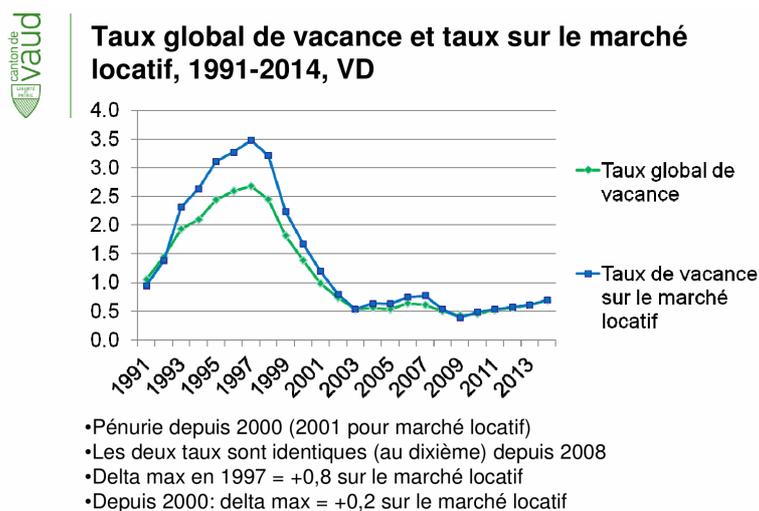
- Le *taux de vacance sur le marché locatif* n'est estimé par StatVD qu'au niveau cantonal, faute de données précises sur le parc locatif existant. C'est à ce dernier que fait référence la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire.

Un commissaire relève que le *taux global de vacance*, bien que disponible par district, est problématique puisqu'il inclut les logements à vendre ainsi que les résidences secondaires. Le *taux de vacance sur le marché locatif* n'étant pas disponible par district, il s'interroge sur le bienfondé d'une base légale qui instaure une application différenciée en fonction d'un taux de pénurie observé par district si cette donnée n'est pas disponible pour le marché locatif visé par cet arsenal législatif.

Une commissaire estime que le point fort indéniable du projet présenté par le Conseil d'Etat réside justement dans la prise en considération différenciée de la situation de chaque district. Ce point est selon elle un grand facteur d'acceptabilité du système prévu ; il ne s'agirait pas de le remettre en question. Si d'aventure l'outil statistique ne devrait pas être suffisant pour l'application du système tel que prévu, une solution devrait alors être trouvée pour l'améliorer plutôt que d'abandonner l'idée d'une différenciation par district.

M. Tüscher précise que des solutions sont en train d'être explorées au niveau du Canton et de la Confédération: le calcul du *taux de vacance sur le marché locatif* sur la base des données relevant du relevé structurel (et non plus du recensement qui ne se pratique plus depuis 2010) est actuellement à l'étude. Au sein de la Confédération, un groupe de travail planche en outre sur l'opportunité de travailler sur la base des registres (du contrôle des habitants, des bâtiments).

Le statisticien relève surtout que la corrélation entre les deux taux est excellente : depuis 2008, les deux taux se chevauchent exactement.



Le graphique montre que depuis 2001, soit depuis la pénurie, la plus forte différence entre ces deux taux a été de 0.2%. Il explique que le *taux global de vacance*, disponible au niveau des districts, véhicule ainsi des données importantes et peut être considéré comme étant un bon indicateur de l'état du marché locatif.

A la question de savoir comment le Département imagine d'utiliser les outils mis à disposition pour l'application de la législation proposée (qui prévoit une appréciation par district), les services de l'Etat expliquent que le *taux de vacance par district* publié par StatVD est considéré comme étant suffisamment fiable pour refléter la situation de la pénurie à cette échelle.

### **Evolution de la pénurie**

Se référant à divers articles de presse récents et annonçant une détente du marché de l'immobilier, la Commission a souhaité recevoir des informations complémentaires à ce sujet. A ce titre, elle a reçu M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*. Elle a aussi profité de la présence de divers spécialistes du milieu immobilier (cf. point 2.3) pour solliciter leur avis sur l'évolution probable de la pénurie de logements.

*i Consulting SA* a produit deux rapports sur mandat du Département. Ces deux études (l'une intitulée « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? » et l'autre « Logements vaudois : Taux d'effort des ménages ») établissent des scénarios sur l'évolution de la pénurie de logement dans le canton.

La première de ces études prévoit la fin du « goulet d'étranglement », soit une amélioration de l'offre de logements, de manière relativement imminente : le taux de vacance devrait en effet permettre d'atteindre une situation d'équilibre en 2016-2017. Le croisement des données de l'offre et de la demande fait même craindre un risque de suroffre. Afin de compléter ces projections quantitatives, la seconde étude approche le niveau du prix des loyers en comparaison à l'effort consenti par les ménages vaudois, plus spécifiquement par la classe moyenne, pour financer leur logement. Constat : ce sont surtout les ménages de célibataires ou à la retraite qui fournissent un taux d'effort élevé au point de devoir consommer leur épargne personnelle.

Les représentants de l'ASLOCA rappellent quant à eux que la pénurie est la règle dans le domaine de l'immobilier, aucun constructeur n'ayant la folie d'investir lorsqu'il n'a pas la conviction qu'il va pouvoir remplir son immeuble à brève échéance. Une détente immobilière temporaire est donc selon eux possible, mais une période de pénurie suivra nécessairement car le marché sera à nouveau asséché et ainsi de suite.

Également interrogé sur la question de l'évolution de la pénurie, M. Tüscher, statisticien chez StatVD, confirme que certains éléments montrent que l'évolution est positive par rapport aux années précédentes. A la question de savoir si la tendance est pérenne ou s'il s'agit d'un phénomène unique, il ne peut toutefois donner aucune garantie statistique.

Des députés demandent si ce type de projection prend en compte les catégories de logements qui sont ou seront disponibles.

Autant StatVD que *i Consulting SA* confirment que l'augmentation de vacance se rencontre cette année au niveau des logements de 2 à 4 pièces. M. Schmidt (*i Consulting SA*), explique que la réaction des promoteurs à la demande est mécanique et rapide. Ainsi l'offre à venir concerne principalement le type de logements pour lesquels la demande est en hausse.

M. Schmidt (*i Consulting SA*), relève qu'une latence importante existe entre la mise en œuvre et les effets effectifs de mesures incitatives pour le développement des parcelles par exemple. Il estime ainsi que les mesures incitatives devraient pouvoir agir dans l'immédiat, au risque de ne plus avoir de sens dans 3 à 5 ans lorsque l'offre aura déjà cru de manière importante (M. Virchaux, Directeur de la SCHL, partage cet avis).

Des personnes auditionnées relèvent en outre un problème qui pourrait surgir en cas de fin de pénurie, à savoir une montée des taux de vacance dans les périphéries où l'on a proportionnellement beaucoup construit en période de pénurie.

La cheffe du DIS relève que si la vacation de logement est peut-être en augmentation, elle ne concerne pas spécifiquement les LLA. La population qui réclame du logement n'est dès lors pas encore servie.

#### ***Détermination du seuil de pénurie (1,5%)***

Les personnes auditionnées ont par ailleurs été questionnées sur leur appréciation de la fixation du seuil de pénurie à un taux de vacance de 1.5%. A la question de savoir comment et par qui est déterminé ce seuil, les différents intervenants indiquent qu'il s'agit d'une règle, d'un consensus des milieux de l'immobilier et locataires utile à commenter l'état du parc de logements vacants. Ce taux de 1,5% est également utilisé par les autorités fédérales pour traduire l'équilibre, apparemment depuis les premières mesures de lutte contre les abus (AMSL) du début des années septante.

Tandis que la majorité ne remet pas en question ce seuil, certains expliquent que ce taux est considéré comme étant plutôt élevé par les propriétaires, la tendance se renversant à partir d'un taux de vacance de 1-1,2 % déjà (M. Virchaux, SCHL, M. Feller, CVI).

## 6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS<sup>3</sup>

### Chapitre 3 : « Exposé des motifs relatif au projet de loi modifiant la LATC »

#### Point 3.1 « Objectifs et présentation des principales modifications »

##### *Lettre a. « Lutte contre la thésaurisation du sol »*

Un député s'interroge sur une possible contradiction entre l'art. 5 LAT nouveau qui prévoit la perception d'une contribution de plus-value d'au moins 20% au moment de la construction ou de l'aliénation du bien-fonds et la lutte contre la thésaurisation du sol, supposant que l'instrument de droit fédéral inciterait les propriétaires à attendre que la valeur de son terrain augmente.

La cheffe du DIS explique que le Conseil d'État n'a pas examiné cette question dès lors que les bases d'application cantonale de l'art. 5 LAT n'ont pas été posées. Elle indique avoir pris des engagements afin que le dispositif de l'art. 5 LAT ne devienne pas un impôt confiscatoire et que cette préoccupation doit être prise au sérieux.

Une commissaire demande si les diverses taxes (taxes de plus-value potentielles, taxes d'équipement communautaire notamment) sont comprises dans le calcul du coût de revient des terrains.

Le SCL explique que la valeur du terrain est pensée en terme d'incidence foncière, notion qui prend en compte toutes les caractéristiques d'un terrain constructible (droits de mutation, éventuelle taxes etc.). L'incidence foncière se monte aujourd'hui à 50%-60% du coût global d'un bâtiment selon les régions.

##### *Lettre b. « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique »*

Une commissaire demande si, dans la définition de la classe moyenne, une distinction est prévue selon qu'une personne habite seule ou en ménage/famille. Lui est répondu qu'il n'y a pas de limites en fonction du revenu ou du taux d'occupation dans les principes du LLA, contrairement à ce qui se fait pour les logements subventionnés.

## 7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES

La Commission a procédé à la lecture des articles et des commentaires article par article, en parallèle.

Vu l'importance de la loi soumise à examen, elle a décidée de procéder en deux, voir, pour certains articles, trois lectures. Lorsqu'un article n'a pas été débattu en seconde lecture, le vote de recommandation en conclusion de la première lecture est reporté dans le présent rapport ; dans le cas contraire, c'est le vote de recommandation découlant de la deuxième ou troisième lecture qui est reporté. Dans ce contexte, il peut arriver que les votes rapportés pour un article et les amendements y relatifs mentionnent un nombre total de voix différents car ils se sont déroulés durant des séances différentes.

### 7.1 Articles modifiant la loi sur l'aménagement du territoire

#### Article 47 Objet des plans et des règlements

##### *Alinéa 2*

##### *Chiffre 10 (bonus)*

*Le chiffre 10 tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.*

##### *Chiffre 15 (Objet des quotas)*

Une commissaire estime que les quotas, pour être acceptables, ne devraient viser que les logements à loyers abordables (LLA) puisque ce sont ce type de logements qui sont au cœur de cette révision législative. Elle rappelle que le principe même de quota est une atteinte à la liberté des promoteurs et souhaite en limiter les effets à la catégorie de logement pour laquelle les besoins sont le plus pressants. Elle propose de fait de remplacer la notion d'utilité publique par celle de loyer abordable :

<sup>3</sup> Seuls les points ayant suscités une discussion sont rapportés.

15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique à loyer abordable au sens de l'art. 11a, al.2 de la loi sur le logement, dont la destination est garantie à long terme.

Plusieurs députés pensent qu'il est préférable de laisser aux communes la possibilité de déterminer quel type de logement répond le mieux à ses besoins particulier et de ne pas réduire le champ des possibilités dans la négociation entre promoteurs et communes. Sont évoqués des exemple de plans de quartier où une mixité totale a été conventionnée avec les promoteurs ; le fait que les appartements protégés ou pour étudiants (par exemple) visent aussi la classe moyenne et enfin la possible mixité du financement des appartements d'un même immeuble qu'il serait dommage de restreindre.

Des commissaires s'interrogent en outre sur la latitude dont dispose la commune pour imposer à un promoteur, via un règlement par exemple, la typologie de LUP à construire.

Le Département rappelle tout d'abord que le rendement est le même pour un subventionné ou un protégé que pour un LLA. S'agissant de la possibilité pour les communes d'imposer, de manière conventionnelle, un type de LUP à construire, le service explique que l'art. 47, al. 2, ch. 15 du projet de modification de la LATC crée une base légale suffisante à l'imposition de tel ou tel type de LUP étant donné que les droits fondamentaux concernés, en l'occurrence la garantie de propriété (art. 26 Cst.), peuvent être restreints si une base légale le prévoit, si un intérêt public prépondérant le justifie et que la mesures est proportionnée (art. 36 Cst.).

*Par 14 voix et 1 abstention la commission décide lors de la deuxième lecture d'en rester au texte du Conseil d'Etat.*

*Durée des mesures d'encadrement des loyers*

Un député souhaite expliciter la notion de LUP dont la destination est garantie « à long terme » en précisant dans la loi qu'il s'agit d'une durée de 15 ans.

Des députés craignent les complications de mise en œuvre pour les communes lorsque des périodicités différentes sont inscrites dans des lois qui touchent aux mêmes thèmes.

La cheffe du DIS rappelle que le commentaire de l'EMPL précise que les contrôles du caractère d'utilité publique pour ces logements sont faits pour 20 ans. Ces précisions étant susceptibles de mauvaises interprétations, elle suggère à la commission d'en rester au texte du Conseil d'Etat.

Un député suggère de préciser en adaptant au commentaire de l'EMPL et propose non pas 15 mais 20 ans :

*« 15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme pour une durée minimale de 20 ans. »*

*La commission accepte le sous-amendement visant à préciser dans la loi que la destination est garantie pour une durée minimale de 20 ans par 7 voix pour et 7 abstentions.*

*Plafonnement du quota imposable*

Un député souhaite fixer un maximum légal s'agissant du quota de LUP imposable. Il précise que son amendement ne vise pas à empêcher la fixation d'un quota plus élevé dans le cadre de négociations (conventionnelles) entre le promoteur et la municipalité. Le député avance un quota maximum de 25%. Il s'en réfère à l'art. 11a du projet de modification de la loi sur le logement qui définit la notion de logement d'utilité publique et précise au ch.1 de son al. 2 qu'un LUP doit notamment faire partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements.

*La commission refuse cet amendement par 6 voix pour, 7 contre et 1 abstention.*

Un autre commissaire s'interroge sur le pourcentage maximum de quota imposable de LUP qui serait tolérable ou présenterait un équilibre. Il propose un tiers et modifie ainsi le ch.15 comme suit :

*15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme. Le quota maximum imposable est du tiers de la surface totale brute de plancher habitable.*

Selon cette approche, la base légale doit poser des limites afin par exemple d'éviter des politiques du logement différentes avec les changements de gouvernance communale. Toutefois, les conseillers communaux ont un droit de regard sur les PPA élaborés par la municipalité.

Une commissaire déplore qu'une telle restriction puisse brider le génie communal ; elle explique notamment que les municipalités sont actuellement en mesure de convenir de quotas bien supérieurs à 25% ou 1/3 de surface brute de plancher habitable dans le cadre de négociations avec les promoteurs qui s'y prêtent d'ailleurs volontiers. Elle rappelle en outre que les LUP incluent aussi les logements pour étudiants, protégés, à loyer abordable et qu'il y'a, dans certains quartiers, de vraies opportunités qui se dégagent parfois d'aller beaucoup plus haut qu'un tiers de LUP.

La discussion met également en avant que :

- le législateur vaudois ne peut pas se permettre d'être arbitraire dans la fixation des normes : celles-ci doivent convenir aux situations les plus diverses observées dans chaque commune ;
- une loi supérieure n'impose généralement qu'un minimum : le constructeur resterait libre de faire plus de LUP que le quota du maximum légal. Il semblerait toutefois que la fixation d'un quota à 50, 70% ne serait pas tolérée par un tribunal sans base légale en cas de litige entre un promoteur et une commune.
- Est également rappelé l'aspect négocié des quotas de LUP et le fait que les acteurs immobiliers ne vont jamais admettre de se faire imposer un quota de LUP sur une parcelle si le projet ne leur est pas rentable.
- La fixation de quota ne constitue pas une exigence, il s'agit d'une possibilité laissée aux communes, l'idée du projet du Conseil d'Etat étant de doter les communes d'une « boîte à outils » afin qu'elles soient en mesure d'élaborer leur propre politique du logement. Il serait dès lors plus sage de laisser à disposition des communes un large pouvoir d'appréciation qu'elles sauront adapter à leurs besoins.

La cheffe du DIS met en garde la commission contre une restriction qui ne permettrait plus de prendre en compte la diversité des situations, la proportion de LUP sur un terrain variant fortement en fonction du contexte et de l'ampleur du PPA. La fixation d'un plafond de quota imposable par la commune dans la loi, outre la difficulté de trouver la règle générale qui convienne à toutes les communes, limite durement celles-ci dans leurs possibilités de négociation. Une fixation de quota, même conventionnelle, au-delà du plafond inscrit dans la loi, risquerait en effet d'être annulée par la justice en cas de recours des voisins, par exemple.

*Par 6 voix pour, 8 contre et 1 abstention, la commission refuse en deuxième lecture l'amendement proposant de plafonner le quota imposable au tiers de la surface brute de plancher habitable et décide d'en rester au texte du Conseil d'Etat.*

#### **Alinéa 4**

*L'al. 4 tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.*

*Par 9 voix pour et 6 contre, la commission adopte l'article 47 tel qu'amendé.*

## **SECTION I DROIT D'EMPTION**

### **Article 85b – Principe et mise en oeuvre**

#### **Alinéa 1**

Considérant la longueur des procédures administratives qui précèdent un chantier, une commissaire propose que le délai au terme duquel le droit d'emption peut être appliqué ne soit pas inférieur à 5 ans:

<sup>1</sup> *Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai qui ne peut être inférieur à 5 ans. La validité du droit ne peut être supérieure à 10 ans.*

Des commissaires estiment que cet amendement ne se justifie pas puisque qu'il concerne un droit conventionnel.

*La commission refuse cet amendement par 6 voix pour, 7 contre et 1 abstention.*

*Par 12 voix pour, 1 contre et 1 abstention, l'al. 1 est accepté.*

### **Alinéa 2**

Un commissaire estime que les professionnels de l'immobilier, plus proches du marché, sont plus à même de s'occuper de constructions que les communes. Il propose de ce fait un amendement qui vise à renverser l'ordre dans lequel les acteurs-constructeurs sont cités dans la disposition de l'al. 2.

Le député regrette en outre l'imposition de la voie de l'adjudication publique. Il dépose l'amendement suivant :

*<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. ~~Si la commune ne réalise pas elle-même la construction, elle le~~ La commune le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie notamment par l'octroi d'un droit de superficie ou réalise la construction elle-même.*

La cheffe du DIS explique que le Département a souhaité la voie de l'adjudication publique puisqu'il s'agit de collectivités publiques et qu'elles doivent, à ce titre, intervenir de manière claire et transparente. La voie de l'adjudication garantit en outre l'égalité de traitement. Enfin, l'ensemble des législations cantonales qui contiennent ce droit là imposent la voie de l'adjudication publique pour les raisons précédemment citées. Le SDT précise toutefois qu'il n'y a pas d'obligation légale allant dans le sens de l'imposition de cette procédure.

Une commissaire relève les fortes contraintes de la voie de l'adjudication publique et l'intérêt qu'il y a à passer par la procédure de gré à gré dans certains cas: la négociation bilatérale entre la commune et un seul partenaire permet parfois d'obtenir des résultats plus intéressants.

Un député considère que la voie de l'adjudication publique a tendance à faire monter les prix, même si la commune peut intervenir sur la fixation du prix dans l'appel d'offres.

Considérant que l'octroi du droit de superficie par une municipalité devra être validé par le Conseil communal, un député estime que les gardes-fous sont suffisants afin de ne pas imposer la voie de l'adjudication publique.

*La Commission accepte cet amendement à l'unanimité.*

### **Alinéa 3**

*L'al. 3 de l'art. 85b est accepté à l'unanimité.*

*La commission adopte l'article 85b tel qu'amendé à l'unanimité.*

## **SECTION II DROIT DE PREEMPTION**

### ***Discussion de principe sur le droit de préemption***

Opposé au droit de préemption sur des zones bâties légalisées, un député propose en première lecture la suppression des lettres c à g de l'article 85. Sa proposition a dans un premier temps été acceptée par 8 voix contre 6. Par 11 voix contre 3 et 1 abstention, la commission a toutefois décidé en seconde lecture de la réouverture de la section « droit de préemption ».

Les principaux arguments évoqués contre la suppression de cette section ont été les suivants :

- utilité du droit pour débloquer des plans de quartiers d'importance ;
- utilité « passive » de ce type disposition ayant un impact direct sur le ton des négociations entre promoteurs et communes ;
- teneur de l'initiative pendante et nécessité pour le contre-projet de répondre aux préoccupations de la population ;

- cautions importantes qui encadrent le droit de préemption, notamment restriction de l'utilisation de ce droit lorsque la vente s'applique à un descendant, un conjoint ou un partenaire ;
- les deux associations de communes appuient cette disposition sur le biais de l'autonomie communale ;
- le département a en outre rappelé que l'application de cette norme était restreinte par le fait qu'elle ne soit applicable que dans les districts qui subissent une pénurie et que cette disposition répond à un objet parlementaire accepté en plénum (11\_MOT\_156).

Plusieurs députés ont par ailleurs fait savoir que le droit de préemption était une proposition nécessaire à l'acceptation du projet de loi par leur groupe politique, certains d'entre eux mettant en avant le fait que des propositions visant à limiter la portée du droit de préemption briserait le consensus et l'équilibre entre le contre-projet et la LPPL tels que présentés par le Conseil d'Etat.

Ont également été rappelées dans cette discussion les fortes réticences des associations des milieux de l'immobilier, voire leur opposition de principe.

## **Article 85c – Principe**

### ***Alinéa 1***

*Autorités en mesure d'exercer le droit*

Une commissaire souhaite que l'exercice du droit de préemption soit strictement limité aux communes, ces dernières maîtrisant leur aménagement local et ayant une vue d'ensemble sur la manière dont elles désirent que leur développement puisse se faire, ce qui n'est pas le cas de l'État :

*<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.*

Un député évoque des cas concrets où l'État a besoin de disposer du droit de préemption : construction de logements étudiants aux alentours des hautes écoles, hôpitaux, université etc.

Un autre député s'inquiète d'une situation où des communes n'auraient pas les moyens de se porter acquéreurs d'un bien-fonds important pour toute une région : une collaboration dans laquelle l'État se porterait 1<sup>er</sup> acquéreur pourrait être nécessaire.

La cheffe du DIS énonce les art. 41, al.1, let. c Cst et 67, al.1, Cst-VD qui précisent que l'obligation est faite non seulement aux communes, mais aussi à l'État, de veiller à ce que toute personne puisse accéder à un logement approprié à des conditions supportables. Elle précise que l'État est intéressé dans ce droit de manière non pas à construire lui-même en tant que maître d'ouvrage, mais plutôt à transférer ses droits à des institutions de prévoyance ou à la SVLM de manière à ce que l'État assume son rôle de constructeur de logements appropriés à des conditions supportables et d'ainsi remplir ses obligations.

Une commissaire estime que cette obligation constitutionnelle de l'État, soit de veiller à ce que chacun puisse se loger à des conditions acceptables, est d'ores et déjà remplie par les divers outils proposés dans cette loi. La députée craint en outre que l'État ne puisse imposer des LUP ou des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement en préemptant alors que la commune elle-même n'aurait pas usé de son droit.

Une autre commissaire renvoie la commission à l'al. 2, let. b du même article qui ouvre le droit de préemption à l'État (et aux communes) lorsqu'il s'exerce aux fins de construire des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal : la députée souligne l'importance du rôle à jouer par l'État en ce domaine et qu'il s'agit de le pérenniser.

*La commission refuse l'amendement visant la limitation de l'exercice du droit de préemption aux communes par 7 voix pour et 8 contre.*

Un député s'interroge sur l'organisme qui serait prioritaire dans le cas où l'État et une commune seraient intéressés à exercer leur droit de préemption sur le même bien-fonds.

Afin d'éviter l'hypothèse où le canton se substituerait à la commune, un autre député propose de fixer expressément dans la loi la priorité des communes par rapport au canton dans l'exercice de ce droit.

Afin de régler la question de la priorité entre commune et État sur l'exercice du droit de préemption, un commissaire propose le maintien de l'alinéa premier et l'ajout d'un alinéa 5 (nouveau) qui pourrait avoir cette teneur :

<sup>5</sup> L'État et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

*Vote : cf. « Alinéa 5 nouveau »*

#### *Limitation du droit*

Souhaitant que le droit de préemption ne puisse pas être invoqué sur des terrains déjà zonés (et ne bénéficiant d'aucune modification de leur situation), un député dépose l'amendement suivant :

*<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et : ~~affecté en zone à bâtir légalisée.~~*

- nouvellement affecté en zone à bâtir légalisée ;*
- dans des zones d'activités ou d'utilité publique modifiées en zones destinées aux logements ;*
- dans des zones à bâtir légalisées bénéficiant d'augmentation sensible des indices d'utilisation du sol.*

Cette disposition aurait notamment l'avantage d'éviter au propriétaire la désagréable surprise de voir la valeur de son terrain fraîchement vendu à la commune prendre l'ascenseur (peu de temps après la vente) suite à l'augmentation, par la commune, de l'indice d'utilisation du sol. Il rappelle en outre que la loi générale genevoise sur le logement et la protection des locataires, souvent citée en exemple lorsqu'il s'agit du droit de préemption, limite elle aussi, à son article 3, l'exercice de ce droit qui ne peut s'exercer que sur des bien-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zones.

Le SDT précise que l'article auquel le député fait référence est plus complet et que le droit de préemption genevois vise également les biens-fonds sis en zone de développement.

Une commissaire considère que cet amendement vide le droit de préemption de sa substance : l'exercice du droit dans les zones nouvellement affectées en zone à bâtir légalisées oblige la commune à acheter au prix fort, ce qui l'empêchera *de facto* de faire du LUP. Le droit de préemption ne pourra en outre plus être exercé dans le cas d'une petite villa sise dans une zone que la commune souhaite développer. La députée explique que les communes, afin d'établir une situation équilibrée en terme de mixité de logements, développent leur patrimoine immobilier en saisissant des opportunités qui ne se présentent pas forcément dans des nouvelles zones à bâtir, dans des zones d'utilité publique ou proches d'être augmenté sensiblement des indices d'utilisation du sol.

Une commissaire estime au contraire que cet amendement a l'avantage de justifier l'atteinte au droit de la propriété que constitue le droit de préemption en restreignant son exercice aux cas où le propriétaire voit sa situation améliorée par rapport à l'existant par une requalification de zone où est sis son terrain ou par la densification de cette même zone. Allant dans le même sens, un autre député ajoute que le fait de préserver la possibilité d'exercer le droit de préemption aux zones nouvellement affectées en zone à bâtir légalisée évite de devoir spolier de son terrain le propriétaire qui aurait trouvé un acheteur de son choix.

Un commissaire craint que les cas où une vente aurait lieu de manière concomitante au changement d'affectation de la zone ou à l'augmentation de l'indice d'utilisation du sol soit tellement rares que cette disposition n'ait plus de réelle influence, les conditions nécessaires à son application étant trop rarement réunies.

Un autre commissaire ajoute que le droit de préemption tel que proposé par le Conseil d'État permettrait à la commune une certaine discrétion et de ménager l'effet de surprise. Le député évoque la montée des prix lorsque l'intérêt d'une collectivité publique est annoncé. Il estime que cet amendement vide totalement le droit de préemption de sa substance.

La cheffe du DIS relève que, tel que présenté, l'amendement pose des problèmes juridiques d'interprétation qui le rendent difficilement applicable.

*Convaincu par les arguments du département, le député retire son amendement visant à limiter l'exercice du droit de préemption.*

#### **Alinéa 2**

*L'alinéa 2 est accepté à l'unanimité.*

#### **Alinéa 3**

Un député regrette que les couples concubins ne soient pas reconnus dans la formule de cet alinéa. Il relève que ces derniers, bien que n'étant pas reconnus dans le Code civil, le sont dans la jurisprudence fédérale qui stipule que le concubin est assimilé à une société simple. Le TF lui applique donc les règles du code des obligations. Il propose l'amendement suivant :

*<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à son conjoint, ~~ou~~ à son partenaire enregistré ou à son concubin.*

La cheffe du DIS relève l'opacité de la notion de concubinage, la relation de concubinage stable n'étant pas définie par le droit suisse. Selon la jurisprudence du TF, elle devrait être comprise comme une communauté de vie d'une certaine durée, voire durable entre deux personnes, à caractère en principe exclusif, qui présente une composante tant spirituelle que corporelle et économique, et qui est parfois désignée comme une communauté de toit, de table et de lit. Le juge doit procéder à une appréciation de tous les facteurs déterminants. En matière d'aide sociale, un concubinage est considéré comme stable s'il dure depuis 2 ans au moins, ou si les partenaires vivent ensemble avec un enfant commun. L'art. 20a, al. 1, let. a LPP (RS 831.40) subordonne quant à lui le droit du concubin à des prestations pour survivants à une durée de communauté de vie ininterrompue d'au moins 5 ans avant le décès, la jurisprudence ayant toutefois tempéré cette exigence (ATF 134 V 369 consid. 7.1 p. 370).

Une commissaire rappelle que le partenariat enregistré ne concerne que les couples homosexuels. Elle relève que les concubins sont allègrement taxés (sans que la question de la durée de leur concubinage ne soit posée) dans la mise en oeuvre d'autres politiques publiques (réseaux d'accueil de jour par exemple). La députée en convient, le concept est juridiquement difficile à expliciter. Elle estime toutefois qu'une reconnaissance, au même titre qu'un couple marié, serait judicieuse dans le cadre de l'application de ce droit.

*Par 11 voix pour et 4 abstentions, l'amendement est accepté.*

*Par 14 voix pour et 1 abstention, l'alinéa 3 tel qu'amendé est accepté.*

#### **Alinéa 4**

Afin de préciser la référence à utiliser pour la détermination de la pénurie, le département propose l'amendement suivant : *Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements de ceux-ci dans le district concerné.*

*Par 10 voix pour, 4 contre et 1 abstention, l'alinéa 4 tel qu'amendé est accepté.*

#### **Alinéa 5 (nouveau)**

Afin de régler la question de la priorité entre commune et État sur l'exercice du droit de préemption, un commissaire a proposé, dans le cadre de la discussion sur le premier alinéa de cet article, le l'ajout d'un alinéa 5 (nouveau) :

*<sup>5</sup>L'État et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.*

*Par 12 voix pour, 1 contre et 2 abstentions, l'amendement visant à introduire un alinéa 5 qui règle la question de la priorité de la commune en cas d'intérêt de la commune mais aussi de l'Etat à exercer un droit de préemption est accepté.*

### **Alinéa 6 (nouveau)**

Un commissaire rappelle un souci exprimé lors des précédentes séances, à savoir l'information des propriétaires dont la parcelle sera éventuellement préemptée. Souhaitant donner la possibilité aux communes de définir des critères et des zones dans lesquelles des biens ne seraient assurément pas préemptés, il propose un nouvel alinéa qui aurait cette teneur :

*<sup>6</sup> L'État et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.*

Un député fait valoir que si un propriétaire veut s'enquérir de l'intention des autorités à l'égard de son immeuble, il a déjà la possibilité de les contacter et d'obtenir, cas échéant, un engagement signé de leur part. L'utilité de cette mesure au regard de l'information au propriétaire serait ainsi toute relative.

Un autre député estime au contraire que cette disposition inciterait de manière positive les communes et le canton à réfléchir aux zones dans lesquelles ils souhaiteraient des LUP.

Une commissaire juge que le fait de renoncer de manière anticipée à un droit de préemption va à l'encontre du principe d'opportunité selon lequel la commune doit être en mesure de réagir rapidement en fonction des opportunités souvent non prévisibles qui se présentent.

Un député demande pour combien de temps la commune renoncerait de manière anticipée à son droit de préemption : les critères seraient-ils revus à chaque nouvelle législature ? La cheffe du DIS précise que la renonciation pourrait être limitée dans le temps.

*Par 8 voix pour, 6 contre et 1 abstention, l'amendement est accepté.*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 85c tel qu'amendé.*

### **Article 85d - Avis**

*La commission adopte l'art. 85d à l'unanimité.*

### **Article 85e – Décision**

*La commission adopte l'art. 85e à l'unanimité.*

### **Article 85f – Mise en œuvre de la décision**

Un commissaire s'interroge sur ce qui est entendu par « sans retard ». Lui est répondu que le délai est précisé dans l'art. 85g relatif au droit de réméré.

*La commission adopte l'art. 85f à l'unanimité.*

### **Article 85g – Droit de réméré**

#### **Alinéa 1**

Afin d'accélérer la construction de LUP, un commissaire propose un délai de 3 ans pour le dépôt d'une demande de permis de construire (plutôt que 5 ans pour l'obtention d'un permis de construire) :

*<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'État ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans. ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans.*

Un commissaire relève que, dans la situation où un plan d'affectation est revu, le délai de 5 ans paraît extrêmement court. Il souhaiterait dès lors qu'une solution soit trouvée afin d'éviter qu'un projet en cours ne soit abandonné faute de dépôt d'une demande de permis. En effet, les cas de PPA qui n'aboutissent pas dans les 5 ans sont fréquents.

Le SDT signale qu'un projet de construction peut effectivement nécessiter une procédure de coordination chronophage, lorsque le projet appelle un autre projet routier, des mesures de compensation ou des mesures collectives afin d'enrayer d'éventuels dangers naturels par exemples. Dans ces cas de figure, le plan de construction peut être mis à l'enquête, mais la procédure dépasse les 3 ans.

Un commissaire en conclut que deux hypothèses devraient être distinctement considérées dans cet alinéa : la première concerne le cas simple (une zone est déjà légalisée, des LUP y sont prévues, un terrain est préempté, les autorités disposent de 3 ans pour affiner le projet et déposer une demande de permis de construire). La seconde hypothèse concerne les cas où une modification du plan d'affectation est nécessaire, auquel cas un délai de 5 ans pour l'obtention du permis de construire pourrait être demandée. Le contre-amendement suivant est ainsi déposé :

*<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'État ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.*

Par 14 voix pour et 1 abstention, le contre-amendement est accepté.

Considérant que le délai de 5 ans est trop court, une commissaire propose de l'allonger à 8 ans. Par 6 voix pour, 8 contre et 1 abstention, sa proposition est refusée.

#### **Alinéa 2**

Un commissaire propose de remplacer l'alinéa 2 existant (qui deviendrait l'alinéa 3) par un nouvel alinéa stipulant que

*<sup>2</sup>Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'État ou la commune.*

La commission accepte l'amendement à l'unanimité.

#### **Alinéa 3**

L'ancien alinéa 2 (« Le droit de réméré est mentionné au registre foncier ») devient l'alinéa 3.

La commission adopte l'art. 85g tel qu'amendé à l'unanimité.

#### **Article 85h (nouveau) – Droit d'emption de l'acquéreur évincé**

Un commissaire propose un droit d'emption pour l'acheteur malheureux qui n'aurait pu conclure la vente en raison de l'exercice d'un droit de préemption par la commune ou l'État :

##### Article 85h Droit d'emption de l'acquéreur évincé

*<sup>1</sup>L'acquéreur évincé dispose un droit d'emption si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délais de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.*

*<sup>2</sup>Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'État ou la commune.*

*<sup>3</sup>Le droit de réméré du vendeur l'emporte sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé à moins qu'ils aient convenu autrement dans le contrat de vente initial.*

*<sup>4</sup>Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.*

Par 9 voix pour, 3 contre et 3 abstentions, la commission adopte l'art. 85h (nouveau).

## **CHAPITRE IV UTILISATION RATIONNELLE DE L'ENERGIE ET MESURES INCITATIVES POUR L'ECONOMIE D'ENERGIE DANS LES CONSTRUCTIONS ET POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS D'UTILITE PUBLIQUE**

### **Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

#### **Alinéa 1**

La commission accepte l'alinéa tel que proposé par le CE à l'unanimité.

## **Alinéa 2**

Un commissaire souhaite que le bonus énergétique reste acquis. Il propose ainsi l'amendement suivant :

*~~<sup>2</sup>Si le bonus énergétique prévu par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public à l'art. 47 al. 2 ch. 10 a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.~~*

Il précise que cette modification permet toujours d'adapter le bonus LUP si le bonus prévu par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public a été utilisé ; le bonus énergétique est par contre préservé. Dans le cas où aucun bonus énergétique n'a été utilisé, ce sont évidemment les 10% prévus par l'État qui sont alors pris en compte.

Le SDT rend la commission attentive au fait que cet alinéa s'applique dans le cas de zones à bâtir déjà légalisées. L'indice d'utilisation est fixé par réglementation communale. Si un bonus est octroyé en application de l'art. 97a, la valeur de l'indice d'utilisation est ainsi augmentée indépendamment des règles d'aménagement pour une zone. Le service rappelle qu'au-delà d'un certain pourcentage de bonus accordé à un bâtiment (et non à une zone), le risque est grand de vider de leur sens ou de leur substance les règles fixées par la commune.

Un commissaire s'interroge sur le pourcentage d'augmentation de la surface habitable juridiquement acceptable. Le SDT indique que le commentaire parle d'un pourcentage de l'ordre de 10% comme limite permettant encore l'application des autres dispositions.

L'auteur de l'amendement explique que le maximum, avec sa proposition, serait de 15% (5% avec le bonus énergétique et 10% avec les dispositions prévues à l'alinéa premier). Il précise en outre que si la disposition relative au bonus énergétique a posé un problème à Lausanne lors de son application, il a des dizaines d'exemples où ça n'a posé aucun problème.

*La commission accepte l'amendement visant à préserver le bonus énergétique par 8 voix pour, 2 contre et 4 abstentions.*

## **Alinéa 3**

En conséquence de l'amendement précédent, un commissaire propose de modifier l'al. 3 comme suit :

*~~<sup>3</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.~~*

*<sup>3</sup> Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas diminué.*

*Par 8 voix pour, 2 contre et 4 abstentions, l'amendement est accepté.*

*Par 8 voix pour et 6 contre, la commission accepte l'art. 97 tel qu'amendé.*

## **Art. 118 Péremption retrait de permis**

### **Intitulé de l'article**

Un commissaire, s'étonnant de la formule incomplète de l'intitulé du présent article, propose de le modifier comme suit : « Art. 118 Péremption ou retrait de permis »

*A l'unanimité, la commission accepte l'amendement visant à compléter l'intitulé.*

### **Alinéa 2 (Prolongation de la durée de validité du permis de construire)**

Le SDT rappelle que la possibilité de prolongation de deux fois une année fait suite au postulat Pierre Volet (12\_POS\_014).

Une commissaire souligne que la prolongation de la validité des permis de construire ralentit le processus de construction. Elle s'était déjà exprimée contre toute prolongation dans les débats relatifs à la motion Volet. La députée explique que, bien souvent, lorsque les gens sollicitent une prolongation

du permis de construire, ils le font en raison d'un plan financier non abouti. Un resserrement sur un délai non extensible obligerait les gens à disposer d'un projet abouti et irait ainsi dans le sens voulu par la commission d'une accélération des processus de mise à disposition de nouveaux logements. Elle dépose ainsi un amendement qui viserait à supprimer l'alinéa 2.

Des députés se rallient au fait que si volonté est de faire en sorte de résoudre la problématique du logement, alors il ne sert à rien de prolonger la durée de validité des permis.

Un commissaire rappelle et précise que les prolongations de deux fois une année ne sont pas automatiques ; l'alinéa 2 précise bien qu'elles doivent se justifier par des circonstances particulières.

Un autre commissaire remarque que l'expression « si les circonstances le justifient » permet une interprétation très large. Lui est répondu que la jurisprudence précise certainement cette notion. Le SDT confirme et ajoute que la tendance du tribunal est plutôt à une interprétation restrictive.

La cheffe du DIS rappelle les autres arguments avancés par le postulant au moment du dépôt de sa demande, à savoir, outre la conjoncture, la difficulté de trouver des financements. (cf. commentaire « rapport du Conseil d'État sur le postulat Pierre Volet et consorts », objet n°169 p.19).

Un commissaire dépose un amendement visant à revenir à la situation actuelle qui prévoit un délai de validité du permis de construire de deux ans.

*« <sup>1</sup> Le permis de construire est périmé si, dans le délais de ~~trois~~ deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée. »*

*Par 6 voix pour et 8 contre, la commission rejette l'amendement visant à revenir à la situation qui prévoit un délai de validité du permis de construire de deux ans.*

*Par 8 voix pour et 6 contre, l'alinéa 1 est accepté.*

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant la suppression de l'alinéa 2.*

*Par 7 voix pour, 6 contre et 1 abstention, la commission accepte l'art. 118 tel qu'amendé dans son intitulé.*

### **Art. 3, article d'exécution, disposition transitoire**

Afin de préciser que ces nouvelles dispositions sont applicables aux permis déjà en cours et sur demande de la commission, le SDT propose l'amendement suivant :

#### *Art. 3*

*<sup>1</sup>Le Conseil d'État est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.*

*<sup>2</sup> <sup>1</sup> La modification des alinéas 1 et 2 de l'article 118 est applicable aux permis de construire délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et pas encore périmés. Si la municipalité a déjà accordé une prolongation du permis de construire, elle pourra en prolonger encore à deux reprises la validité d'une année.*

#### *Art.4*

*<sup>1</sup>Le Conseil d'État est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.*

*La Commission recommande au GC d'accepter l'amendement du SDT à l'unanimité des membres présents.*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission accepte l'art. 3 d'exécution tel qu'amendé.*

## **7.2 Articles modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

### **Article 11a**

#### **Alinéas 1&2**

*La commission accepte à l'unanimité l'alinéa 1 ainsi que l'alinéa 2.*

### **Alinéa 3**

Un commissaire s'interroge sur le fonctionnement et l'efficacité de la commission consultative du logement (CCCL).

La cheffe du DIS explique que l'AdCV a rejoint récemment la CCCL. La commission a jusque là peu été convoquée. Elle estime que les commissions consultatives sont une aide précieuse à la décision, l'intérêt étant qu'elles regroupent différents acteurs et non uniquement les milieux politiques. Elle évoque l'excellent travail réalisé par la commission d'accompagnement LATC. Ce partant et si ce projet de loi devait voir le jour, la cheffe du DIS indique que la commission sera convoquée selon une cadence de 2 à 3 fois par année en fonction des besoins.

Une commissaire relaie les craintes exprimées par les milieux immobiliers sur la manière dont cette consultation sera faite et sur la grande hétérogénéité des acteurs qui composent cette commission.

La cheffe du DIS estime que le nombre d'associations et de groupes d'intérêt représentés n'empêche pas de pouvoir travailler intelligemment. Le Département peut par exemple envoyer ses propositions à l'avance afin de laisser le temps aux groupes de travailler en amont et de favoriser la formation d'une réflexion. Elle comprend les inquiétudes des milieux immobiliers et souhaite un dialogue en toute transparence avec eux. La cheffe du DIS relève en outre que des craintes sont exprimées par l'USPI, mais aussi par l'ASLOCA.

*Par 11 voix pour et 2 abstentions, la commission accepte l'alinéa 3.*

### **Alinéa 4**

*Par 12 voix pour et 1 abstention, l'alinéa 4 est accepté.*

### **Alinéa 5**

*La commission accepte l'alinéa 5 à l'unanimité.*

*Par 11 voix pour et 2 abstentions, la commission adopte l'article 11a tel que proposé par le CE.*

### **Article 12**

*A l'unanimité, la commission adopte l'art. 12 tel que proposé par le CE.*

### **Article 33**

#### **Alinéa 1**

La commission a examiné de la question du montant des peines infligées en cas d'infraction à la loi sur le logement. Un député propose un montant plancher de Fr. 1000.- (plutôt que Fr. 200.-). Au regard des montants élevés encaissés lors de transactions immobilières, un autre député souhaite multiplier par cinq le montant maximal de l'amende (de Fr. 40'000.- à Fr. 200'000.-). Sur le principe de la caisse à outils, le député souhaite laisser à l'autorité la latitude de juger la gravité de la faute commise en fonction des effets qu'a eu la violation de la loi. Il considère en outre que les montants proposés par le Conseil d'Etat ne sont pas assez dissuasifs.

Concernant les raisons qui justifient les montants proposés dans le projet (de 200.- à 40'000.- francs contre de 20.- à 20'000.- francs dans la mouture actuelle de la loi), le département indique que les nouveaux montants ont été adaptés au coût de la vie, à l'IPC 2013.

*La Commission accepte à l'unanimité l'amendement visant à augmenter le montant plancher de l'amende de Fr. 200.- à Fr. 1000.-.*

*Par 7 voix pour et 8 contre, le sous-amendement visant à augmenter le montant maximal de l'amende de Fr. 40'000.- à Fr. 200'000.- est par contre refusé.*

#### **Alinéa 5**

*L'alinéa 5 est accepté à l'unanimité des membres présents.*

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission accepte l'art. 22 tel qu'amendé.*

## **8. RECOMMANDATION D'ENTREE EN MATIERE SUR L'INITIATIVE POPULAIRE**

La cheffe du DIS explique que le contre-projet relève d'une appréciation politique différente de la manière de sortir de la crise du logement. Alors que l'initiative de l'Asloca propose des outils financiers, coercitifs, qui incluent la notion d'expropriation, le Conseil d'État a préféré mettre l'accent sur des outils souples (emption et préemption), à disposition des communes et qui concentrent leurs effets sur la politique foncière. La cheffe du DIS précise que des institutions de type caisses de prévoyance ont été approchées. Elles sont extrêmement intéressées par la construction de LLA. Les investisseurs sont là, il semblait dès lors plus opportun de doter la politique du logement d'outils incitatifs qui agissent sur le foncier. En regard de la structure du secteur immobilier vaudois, le Conseil d'État a jugé que la conjonction de ces deux principes (agir sur le foncier et ouvrir à l'ensemble des acteurs) était mieux à même de lutter efficacement contre la pénurie de logement que les propositions faites par les initiants.

La cheffe du DIS confirme par ces propos que le Conseil d'État suggère au Grand Conseil de refuser l'initiative et d'accepter le projet de décret en recommandant aux électrices et électeurs d'en faire de même.

Au nom du Conseil d'État, la cheffe du DIS indique que ce dernier maintiendra son contre-projet pour autant que l'épine dorsale du projet (quotas, bonus, LLA, droit de préemption) tel qu'il ressort à l'issue des travaux de la commission ne soit pas trop péjorée par le législateur au plénum.

Un député estime au contraire que la commission devrait en appeler à soutenir l'initiative de l'Asloca afin de permettre une politique sociale du logement.

*La commission recommande au Grand Conseil de refuser l'entrée en matière sur cette initiative par 2 voix pour et 12 contre.*

## **9. VOTE FINAL SUR LES PROJETS DE LOIS (CONTRE-PROJET DU CE)**

*Par 8 voix pour, 5 contre et 1 abstention, la commission recommande d'accepter les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur le logement tels qu'amendés.*

## **10. RECOMMANDATION D'ENTREE EN MATIERE SUR LE CONTRE-PROJET DU CE**

*Par 7 voix pour, 5 contre et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de soutenir le contre-projet direct du Conseil d'État et de rejeter l'initiative.*

## **11. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

### **11.1 Motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques**

Le motionnaire se déclare satisfait de la réponse du Conseil d'État, sous réserve du résultat des travaux au plénum.

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présents.*

### **11.2 Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création de zones d'habitation à loyers modérés**

Le postulant se déclare satisfait de la réponse du Conseil d'État.

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présents.*

**11.3 Postulat Christa Calpini et consorts au nom du groupe radical – Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives pas coercitives**

La postulante se déclare satisfaite de la réponse du Conseil d'État.

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présents.*

**11.4 Postulat Pierre Volet et consorts – Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures**

Le postulant se déclare satisfait de la réponse du Conseil d'État.

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présents.*

Lausanne, le 1<sup>er</sup> juin 2015

*Le rapporteur :*  
*(Signé) Marc-Olivier Buffat*

# ERRATUM

au

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

**PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"

et

**PROJET DE LOI** modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**  
ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur

- l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et
- les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur le logement (contre-projet du Conseil d'Etat)

Des erreurs se sont malencontreusement glissées dans le rapport de la commission cité en exergue :

1. en page 6, dans le chapitre 3 « Présentation de l'EMPL – Position du Conseil d'Etat », il faut lire :  
« *Période transitoire* : [...] D'autre part et pour éviter une perte d'investissements effectués de bonne foi par un tiers avant l'entrée en vigueur de la loi, il est prévu que le droit de préemption ne puisse **pas** s'exercer **que** lors de transactions qui font suite à une promesse de vente conclue avant l'entrée en vigueur de la loi modifiante. » En effet, l'art. 2 des dispositions transitoires du contre-projet du Conseil d'Etat prévoit que les articles 85c et suivants ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.
2. En page 19, dans le chapitre 7.1 « Articles modifiant la loi sur l'aménagement du territoire » :  
concernant l'**article 47, al. 2, chiffre 15 LATC, par 9 voix contre 6, la décision finale de la commission est le maintien du texte du Conseil d'Etat**, soit : « 15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme ».
3. Dans le projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975, ainsi que dans le projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral, il convient de **transcrire correctement l'article 2 de l'initiative de l'ASLOCA**, qui a la teneur suivante : « *La présente loi entre en vigueur dès son adoption par le corps électoral ou dès l'expiration du délai référendaire si elle est approuvée par le Grand Conseil* », alors que dans les projets soumis à l'examen de la commission figure le texte suivant : « *Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur* ».
4. Dans le projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral, immédiatement après la question a) du décret, il s'agit de **biffer depuis** : « ~~PROJET DE LOI~~ » jusqu'à « ~~décèrète~~ », et dans la question b) du décret, il s'agit de **corriger à deux reprises** « ~~PROJET DE LOI~~ modifiant » par « Loi du ... modifiant ».

Les corrections sous point 3) et sous point 4) ci-dessus sont reportées, respectivement, en pages 12 et 14 ainsi qu'en pages 13, 14 et 18 du tableau comparatif en vue du premier débat au Grand Conseil.

Lausanne, le 21 août 2015

Le rapporteur :  
(Signé) Marc-Olivier Buffat

## EMPL 168 – Loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)

### Projet du Conseil d'Etat

#### **PROJET DE LOI sur la préservation du parc locatif (LPPL)**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,

vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décède*

#### **TITRE I PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 But**

<sup>1</sup> La présente loi 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.

##### **Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial**

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.

##### **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;

### Texte à l'issue des travaux de la commission

#### **PROJET DE LOI sur la préservation du parc locatif (LPPL)**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,

vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décède*

#### **TITRE I PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 But**

<sup>1</sup> La présente loi 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.

##### **Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial**

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.

##### **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;

**Projet du Conseil d'Etat**

- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;
- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués - Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;
- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués – Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés~~ d'un maximum de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe par écrit les locataires titulaires du bail de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, ~~selon le mode qu'il juge opportun.~~

**Projet du Conseil d'Etat**

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

**Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

**TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION  
DE LOGEMENTS LOUES**

**Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

**Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

**TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION  
DE LOGEMENTS LOUES**

**Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

**Projet du Conseil d'Etat**

**Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA.

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

**Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création.

**Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

- a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;
- b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;
- c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ;
- d. 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. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

**Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA.

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

**Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création.

**Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

- a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;
- b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;
- c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ou lorsque des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés ne sont pas respectées ;
- d. 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. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.

**Projet du Conseil d'Etat**

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné 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 population.

**Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

**Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

**Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut lui ordonner de faire exécuter à ses frais les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné 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 population.

**Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

**Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

**Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut lui ordonner de faire exécuter à ses frais les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

**TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

**Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

**Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- b. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- c. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- d. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

**Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

**Art. 22 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

Texte à l'issue des travaux de la commission

**Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

**TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

**Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

**Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a b. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- b e. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- c d. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

**Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

**Art. 22 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

**Projet du Conseil d'Etat**

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

**Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

**TITRE V SANCTIONS**

**Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. La même compétence appartient à la commune.

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

**Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

**Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

**TITRE V SANCTIONS**

**Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. La même compétence appartient à la commune.

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

**Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

Projet du Conseil d'Etat

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**Art. 27 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 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 ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

**Art. 28 Abrogation**

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 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 ;
- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

**Art. 29 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :  
*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :  
*V. Grandjean*

Texte à l'issue des travaux de la commission

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**Art. 27 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 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 ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

**Art. 28 Abrogation**

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 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 ;
- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

**Art. 29 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :  
*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :  
*V. Grandjean*

## EMPL 168 – Projet de loi modifiant celle du 6 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne)

### Texte actuel

#### **Art. 39** Améliorations énergétiques et loyers

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 4 de la 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.

### Texte à l'issue des travaux de la commission

#### **PROJET DE LOI modifiant celle du 6 mai 2006 sur l'énergie**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

*Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud  
décrète*

#### **Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme suit :

#### **Art. 39** Améliorations énergétiques et loyers

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 13 de la loi sur la préservation du parc locatif.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## EMPL 169 – Projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l’initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"

### Texte actuel

#### TITRE I GÉNÉRALITÉS Chapitre II Tâches des communes

##### Art. 2

<sup>1</sup> Les autorités communales suivent en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt.

<sup>2</sup> Les autorités communales doivent renseigner le département en charge du logement (ci-après : le département) au sujet de la situation du marché du logement sur leur territoire. Le département peut demander des rapports en tout temps.

### Projet de l’initiative populaire

PROJET DE LOI modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l’initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l’article 102 de la loi du 16 mai 1989 sur l’exercice des droits politiques (LEDP)

*décète*

#### **Article premier**

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

#### TITRE I GÉNÉRALITÉS Chapitre II Tâches des communes

##### Art. 2

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>1bis</sup> Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.

<sup>1ter</sup> Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.

<sup>2</sup> Sans changement.

#### **Art. 2a**

<sup>1</sup> Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes peuvent collaborer pour procéder aux investissements.



Texte actuel

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur les opérations effectuées par l'institution.

<sup>4</sup> Cette institution est garantie par l'Etat, qui en a la maîtrise juridique et économique.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Projet de l'initiative populaire

Ce montant est fixé en francs par habitant.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**Art. 39**

<sup>1</sup> Le montant minimum des investissements annuels de l'Etat et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du . . . . . (date d'adoption) modifiant la présente loi.

Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1 lettre a, de la Constitution cantonale ~~et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~

<sup>2</sup> La présente loi entre en vigueur dès l'expiration du délai référendaire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :  
*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :  
*V. Grandjean*

## EMPL 169 – Projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

### Projet du Conseil d'Etat

#### **PROJET DE DÉCRET** ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat  
décrète

#### **Art. 1**

*Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :*

*a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Stop à la pénurie de logements" qui propose de modifier la loi du 9 septembre 1975 sur le logement comme il suit*

#### **PROJET DE LOI**

*modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"*

*du*

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

*vu l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)*

*décrète*

#### **Article premier**

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

#### **Art. 2**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.*

*Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.*

*Al. 2 : sans changement.*

#### **Art. 2a (nouveau)**

*Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes*

### Texte à l'issue des travaux de la commission

#### **PROJET DE DÉCRET** ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat  
décrète

#### **Art. 1**

*Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :*

*a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Stop à la pénurie de logements" qui propose de modifier la loi du 9 septembre 1975 sur le logement comme il suit*

#### **PROJET DE LOI**

*modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"*

*du*

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

*vu l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)*

*décrète*

#### **Article premier**

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

#### **Art. 2**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.*

*Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.*

*Al. 2 : sans changement.*

#### **Art. 2a (nouveau)**

*Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes*

**Projet du Conseil d'Etat**

*peuvent collaborer pour procéder aux investissements.*

*Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.*

*Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.*

*Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.*

**Art. 16**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.*

*Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :*

- a. d'une contribution annuelle de l'État ;*
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;*
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.*

*Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes.*

*Ce montant est fixé en francs par habitant.*

*Al. 3 à 4 : sans changement.*

**Art. 39 (nouveau)**

*Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du ... (date d'adoption) modifiant la présente loi.*

*Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.*

**Art. 2**

*Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.*

**b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les modifications légales suivantes :**

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

*peuvent collaborer pour procéder aux investissements.*

*Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.*

*Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.*

*Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.*

**Art. 16**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.*

*Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :*

- a. d'une contribution annuelle de l'État ;*
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;*
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.*

*Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes.*

*Ce montant est fixé en francs par habitant.*

*Al. 3 à 4 : sans changement.*

**Art. 39 (nouveau)**

*Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du ... (date d'adoption) modifiant la présente loi.*

*Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.*

**Art. 2**

*La présente loi entre en vigueur dès son adoption par le corps électoral ou dès l'expiration du délai référendaire si elle est approuvée par le Grand Conseil. ~~Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~*

**b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les modifications légales suivantes :**

**PROJET DE LOI**

**Loi du ... modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

**Projet du Conseil d'Etat**

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

**Art. 47 Objet des plans et des règlements**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. sans changement ;
8. sans changement ;
9. sans changement ;
10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou qu'un bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de logements d'utilité publique ;
11. sans changement ;
12. sans changement ;
13. sans changement ;
14. sans changement ;
15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

**Chapitre VI DROIT D'EMPTION ET DROIT DE PREEMPTION**

**SECTION I DROIT D'EMPTION**

**Art. 85b Principe et mise en œuvre**

<sup>1</sup>Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. Si la commune ne réalise pas elle-même la construction, elle le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie.

<sup>3</sup>L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

**Art. 47 Objet des plans et des règlements**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. sans changement ;
8. sans changement ;
9. sans changement ;
10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou qu'un bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de logements d'utilité publique ;
11. sans changement ;
12. sans changement ;
13. sans changement ;
14. sans changement ;
15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

**Chapitre VI DROIT D'EMPTION ET DROIT DE PREEMPTION**

**SECTION I DROIT D'EMPTION**

**Art. 85b Principe et mise en œuvre**

<sup>1</sup>Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. La commune le met à disposition notamment par l'octroi d'un droit de superficie ou réalise la construction elle-même.

<sup>3</sup>L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

Projet du Conseil d'Etat

SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION

**Art. 85c Principe**

<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

<sup>2</sup>Il ne peut s'exercer qu'aux fins de construire :

- a. des logements d'utilité publique ou
- b. des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal.

<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à son conjoint ou à son partenaire enregistré.

<sup>4</sup>Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de ceux-ci dans le district concerné.

**Art. 85d Avis**

<sup>1</sup>Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 85c est tenu d'aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

<sup>2</sup>Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente.

<sup>3</sup>Lorsque l'Etat ou la commune envisagent d'exercer leur droit de préemption, ils entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

**Art. 85e Décision**

<sup>1</sup>Dans un délai de 60 jours à compter de la notification de l'avis au sens de l'article 85d, le département en charge des opérations foncières ou la commune territoriale notifie aux parties liées par l'acte de vente leur décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte.

<sup>2</sup>En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le département en charge des opérations foncières ou la commune en avise les parties sans retard.

<sup>3</sup>Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

<sup>4</sup>En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

<sup>5</sup>Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.

Texte à l'issue des travaux de la commission

SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION

**Art. 85c Principe**

<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

<sup>2</sup>Il ne peut s'exercer qu'aux fins de construire :

- a. des logements d'utilité publique ou
- b. des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal.

<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à son conjoint, ~~ou~~ à son partenaire enregistré ou à son concubin.

<sup>4</sup>Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie ~~de ceux-ci~~ de logements dans le district concerné.

<sup>5</sup>L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

<sup>6</sup>L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

**Art. 85d Avis**

<sup>1</sup>Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 85c est tenu d'aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

<sup>2</sup>Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente.

<sup>3</sup>Lorsque l'Etat ou la commune envisagent d'exercer leur droit de préemption, ils entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

**Art. 85e Décision**

<sup>1</sup>Dans un délai de 60 jours à compter de la notification de l'avis au sens de l'article 85d, le département en charge des opérations foncières ou la commune territoriale notifie aux parties liées par l'acte de vente leur décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte.

<sup>2</sup>En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le département en charge des opérations foncières ou la commune en avise les parties sans retard.

<sup>3</sup>Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

<sup>4</sup>En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

<sup>5</sup>Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 85f Mise en oeuvre de la décision**

<sup>1</sup>Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

<sup>2</sup>Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation des constructions mentionnées à l'article 85c, alinéa 2.

**Art. 85g Droit de réméré**

<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans.

<sup>2</sup>Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

**Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et pour la construction de logements d'utilité publique**

**Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

<sup>1</sup>Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Si le bonus énergétique prévu par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.

<sup>3</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.

Texte à l'issue des travaux de la commission

**Art. 85f Mise en oeuvre de la décision**

<sup>1</sup>Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

<sup>2</sup>Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation des constructions mentionnées à l'article 85c, alinéa 2.

**Art. 85g Droit de réméré**

<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ~~ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans~~ ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

<sup>2</sup>Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

<sup>3</sup>Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

**Art. 85h Droit d'emption de l'acquéreur évincé**

L'acquéreur évincé dispose d'un droit d'emption si l'autorité compétence n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

<sup>2</sup>Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

<sup>3</sup>Le droit de réméré du vendeur l'emporte sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé à moins qu'ils en aient convenu autrement dans le contrat de vente initiale

<sup>4</sup>Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.

**Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et pour la construction de logements d'utilité publique**

**Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

<sup>1</sup>Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Si le bonus ~~énergétique~~ prévu par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public à l'art. 47 al. 2 ch. 10 a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant. ~~par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.~~

<sup>3</sup>Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas diminué.

~~<sup>4</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.~~

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 118 Péremption retrait de permis**

<sup>1</sup>Le permis de construire est périmé si, dans le délai de trois ans dès sa date, la construction n'est pas commencée.

<sup>2</sup>La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

**Art. 2**

<sup>1</sup>Les articles 85c et suivants n'entrent en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.

**Art. 3**

<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

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

**Art. 11a**

<sup>1</sup>Les logements subventionnés, protégés, pour étudiants et à loyer abordable selon l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

1. il fait partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements,
2. il est destiné à la location à long terme,
3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du

Texte à l'issue des travaux de la commission

**Art. 118 Péremption ou retrait de permis**

<sup>1</sup>Le permis de construire est périmé si, dans le délai de trois ans dès sa date, la construction n'est pas commencée.

<sup>2</sup>La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

**Art. 2**

<sup>1</sup>Les articles 85c et suivants n'entrent en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.

**Art. 3**

~~<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~

<sup>1</sup>La modification des alinéas 1 et 2 de l'article 118 est applicable aux permis de construire délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et pas encore périmés. Si la municipalité a déjà accordé une prolongation du permis de construire, elle pourra en prolonger encore à deux reprises la validité d'une année.

**Art. 4**

~~<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~

**PROJET DE LOI**

**Loi du ... modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

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

**Art. 11a**

<sup>1</sup>Les logements subventionnés, protégés, pour étudiants et à loyer abordable selon l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

1. il fait partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements,
2. il est destiné à la location à long terme,
3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du

**Projet du Conseil d'Etat**

propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 20 sont applicables par analogie.

1Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

2Les communes peuvent appliquer des règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonale, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

**Art. 12**

1Sans changement.

2Cette aide pourra être octroyée tant aux entités de droit privé ou public qu'aux particuliers. L'entité doit disposer de la personnalité morale.

3Sans changement.

4Sans changement.

**Art. 33**

1Les infractions à la présente loi, ainsi qu'à ses dispositions d'application générales ou spéciales, sont passibles d'une amende de deux cents à quarante mille francs. La poursuite a lieu conformément à la loi sur la répression des contraventions.

2Sans changement.

3Sans changement.

4Sans changement.

5Les sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 sont applicables aux logements reconnus d'utilité publique lorsque :

- a. des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses sont données à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de logement d'utilité publique ;
- b. les conditions mentionnées à l'article 11a, alinéa 2, ne sont pas respectées.

**Art. 2**

1Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?**

**Art. 2**

1Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

**Art. 3**

1En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

**Art. 4**

1Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 20 sont applicables par analogie.

1Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

2Les communes peuvent appliquer des règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonale, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

**Art. 12**

1Sans changement.

2Cette aide pourra être octroyée tant aux entités de droit privé ou public qu'aux particuliers. L'entité doit disposer de la personnalité morale.

3Sans changement.

4Sans changement.

**Art. 33**

1Les infractions à la présente loi, ainsi qu'à ses dispositions d'application générales ou spéciales, sont passibles d'une amende de ~~deux cents~~ mille à quarante mille francs. La poursuite a lieu conformément à la loi sur la répression des contraventions.

2Sans changement.

3Sans changement.

4Sans changement.

5Les sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 sont applicables aux logements reconnus d'utilité publique lorsque :

- a. des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses sont données à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de logement d'utilité publique ;
- b. les conditions mentionnées à l'article 11a, alinéa 2, ne sont pas respectées.

**Art. 2**

1Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?**

**Art. 2**

1Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

**Art. 3**

1En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

**Art. 4**

1Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

**Projet du Conseil d'Etat**

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.  
Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :  
*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :  
*V. Grandjean*

**Texte à l'issue des travaux de la commission**

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.  
Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :  
*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :  
*V. Grandjean*

## EMPL 169 – Projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

### Projet du Conseil d'Etat

#### **PROJET DE DÉCRET** ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat  
décrète

#### **Art. 1**

*Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :*

*a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Stop à la pénurie de logements" qui propose de modifier la loi du 9 septembre 1975 sur le logement comme il suit*

#### **PROJET DE LOI**

*modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"*

*du*

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

*vu l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)*

*décète*

#### **Article premier**

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

#### **Art. 2**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.*

*Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.*

*Al. 2 : sans changement.*

#### **Art. 2a (nouveau)**

*Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes*

### Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

#### **PROJET DE DÉCRET** ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et sur son contre-projet

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat  
décrète

#### **Art. 1**

*Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :*

*a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Stop à la pénurie de logements" qui propose de modifier la loi du 9 septembre 1975 sur le logement comme il suit*

#### **PROJET DE LOI**

*modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 par l'initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements"*

*du*

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

*vu l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)*

*décète*

#### **Article premier**

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

#### **Art. 2**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.*

*Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.*

*Al. 2 : sans changement.*

#### **Art. 2a (nouveau)**

*Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes*

**Projet du Conseil d'Etat**

*peuvent collaborer pour procéder aux investissements.*

*Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.*

*Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.*

*Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.*

**Art. 16**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.*

*Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :*

- a. d'une contribution annuelle de l'État ;*
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;*
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.*

*Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes.*

*Ce montant est fixé en francs par habitant.*

*Al. 3 à 4 : sans changement.*

**Art. 39 (nouveau)**

*Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du ... (date d'adoption) modifiant la présente loi.*

*Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.*

**Art. 2**

*Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.*

**b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les modifications légales suivantes :**

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

*peuvent collaborer pour procéder aux investissements.*

*Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.*

*Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.*

*Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.*

**Art. 16**

*Al. 1 : sans changement.*

*Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.*

*Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :*

- a. d'une contribution annuelle de l'État ;*
- b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3 ;*
- c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.*

*Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes.*

*Ce montant est fixé en francs par habitant.*

*Al. 3 à 4 : sans changement.*

**Art. 39 (nouveau)**

*Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du ... (date d'adoption) modifiant la présente loi.*

*Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.*

**Art. 2**

*La présente loi entre en vigueur dès son adoption par le corps électoral ou dès l'expiration du délai référendaire si elle est approuvée par le Grand Conseil. ~~Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~*

**b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil les modifications légales suivantes :**

**PROJET DE LOI**

**Loi du ... modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

**Projet du Conseil d'Etat**

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

**Art. 47 Objet des plans et des règlements**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. sans changement ;
8. sans changement ;
9. sans changement ;
10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou qu'un bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de logements d'utilité publique ;
11. sans changement ;
12. sans changement ;
13. sans changement ;
14. sans changement ;
15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

**Chapitre VI DROIT D'EMPTION ET DROIT DE PREEMPTION**

*SECTION I DROIT D'EMPTION*

**Art. 85b Principe et mise en œuvre**

<sup>1</sup>Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. Si la commune ne réalise pas elle-même la construction, elle le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie.

<sup>3</sup>L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

**Art. 47 Objet des plans et des règlements**

<sup>1</sup>Sans changement.

<sup>2</sup>Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. sans changement ;
8. sans changement ;
9. sans changement ;
10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou qu'un bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de logements d'utilité publique ;
11. sans changement ;
12. sans changement ;
13. sans changement ;
14. sans changement ;
15. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

**Chapitre VI DROIT D'EMPTION ET DROIT DE PREEMPTION**

*SECTION I DROIT D'EMPTION*

**Art. 85b Principe et mise en œuvre**

<sup>1</sup>Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

<sup>2</sup>Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. La commune le met à disposition notamment par l'octroi d'un droit de superficie ou réalise la construction elle-même.

<sup>3</sup>L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

Projet du Conseil d'Etat

SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION

**Art. 85c Principe**

<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

<sup>2</sup>Il ne peut s'exercer qu'aux fins de construire :

- a. des logements d'utilité publique ou
- b. des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal.

<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à son conjoint ou à son partenaire enregistré.

<sup>4</sup>Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de ceux-ci dans le district concerné.

**Art. 85d Avis**

<sup>1</sup>Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 85c est tenu d'aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

<sup>2</sup>Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente.

<sup>3</sup>Lorsque l'Etat ou la commune envisagent d'exercer leur droit de préemption, ils entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

**Art. 85e Décision**

<sup>1</sup>Dans un délai de 60 jours à compter de la notification de l'avis au sens de l'article 85d, le département en charge des opérations foncières ou la commune territoriale notifie aux parties liées par l'acte de vente leur décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte.

<sup>2</sup>En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le département en charge des opérations foncières ou la commune en avisent les parties sans retard.

<sup>3</sup>Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

<sup>4</sup>En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

<sup>5</sup>Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION

**Art. 85c Principe**

<sup>1</sup>L'Etat et les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

<sup>2</sup>Il ne peut s'exercer qu'aux fins de construire :

- a. des logements d'utilité publique ou
- b. des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal.

<sup>3</sup>Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses père et mère, à ses frères et sœurs, à son conjoint, ~~ou~~ à son partenaire enregistré ou à son concubin.

<sup>4</sup>Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie ~~de ceux-ci~~ de logements dans le district concerné.

<sup>5</sup> L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

<sup>6</sup> L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

**Art. 85d Avis**

<sup>1</sup>Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 85c est tenu d'aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

<sup>2</sup>Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente.

<sup>3</sup>Lorsque l'Etat ou la commune envisagent d'exercer leur droit de préemption, ils entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

**Art. 85e Décision**

<sup>1</sup>Dans un délai de 60 jours à compter de la notification de l'avis au sens de l'article 85d, le département en charge des opérations foncières ou la commune territoriale notifie aux parties liées par l'acte de vente leur décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte.

<sup>2</sup>En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, le département en charge des opérations foncières ou la commune en avisent les parties sans retard.

<sup>3</sup>Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

<sup>4</sup>En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

<sup>5</sup>Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 85f Mise en oeuvre de la décision**

<sup>1</sup>Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

<sup>2</sup>Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation des constructions mentionnées à l'article 85c, alinéa 2.

**Art. 85g Droit de réméré**

<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans.

<sup>2</sup>Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

**Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et pour la construction de logements d'utilité publique**

**Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

<sup>1</sup>Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Si le bonus énergétique prévu par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.

<sup>3</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

**Art. 85f Mise en oeuvre de la décision**

<sup>1</sup>Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

<sup>2</sup>Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation des constructions mentionnées à l'article 85c, alinéa 2.

**Art. 85g Droit de réméré**

<sup>1</sup>Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ~~ou n'a pas obtenu de permis de construire dans un délai de 5 ans~~ ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

<sup>2</sup>Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

<sup>3</sup>Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

**Art. 85h Droit d'emption de l'acquéreur évincé**

L'acquéreur évincé dispose d'un droit d'emption si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

<sup>2</sup>Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

<sup>3</sup>Le droit de réméré du vendeur l'emporte sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé à moins qu'ils en aient convenu autrement dans le contrat de vente initiale

<sup>4</sup>Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.

**Chapitre IV Utilisation rationnelle de l'énergie et mesures incitatives pour l'économie d'énergie dans les constructions et pour la construction de logements d'utilité publique**

**Art. 97a Bonus lié à la construction de logements d'utilité publique**

<sup>1</sup>Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Si le bonus ~~énergétique~~ prévu par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public à l'art. 47 al. 2 ch. 10 a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant. ~~par l'article 97, alinéa 4, ou le bonus prévu par la réglementation communale pour des prestations d'intérêt public (art. 47 al. 2 ch. 10) ont été utilisés, le bonus prévu à l'alinéa premier est diminué d'autant.~~

<sup>3</sup>Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas diminué.

~~<sup>4</sup>Le bonus prévu par l'alinéa premier et celui prévu par la réglementation communale pour les logements d'utilité publique ne peuvent être cumulés.~~

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 118 Péremption retrait de permis**

<sup>1</sup>Le permis de construire est périmé si, dans le délai de trois ans dès sa date, la construction n'est pas commencée.

<sup>2</sup>La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

**Art. 2**

<sup>1</sup>Les articles 85c et suivants n'entrent en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.

**Art. 3**

<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

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

**Art. 11a**

<sup>1</sup>Les logements subventionnés, protégés, pour étudiants et à loyer abordable selon l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

1. il fait partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements,
2. il est destiné à la location à long terme,
3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

**Art. 118 Péremption ou retrait de permis**

<sup>1</sup>Le permis de construire est périmé si, dans le délai de trois ans dès sa date, la construction n'est pas commencée.

<sup>2</sup>La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.

<sup>3</sup>Sans changement.

<sup>4</sup>Sans changement.

**Art. 2**

<sup>1</sup>Les articles 85c et suivants n'entrent en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et ne s'appliquent pas aux ventes qui donnent suite à une promesse de vente conclue avant leur entrée en vigueur.

**Art. 3**

~~<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~

<sup>1</sup>La modification des alinéas 1 et 2 de l'article 118 est applicable aux permis de construire délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et pas encore périmés. Si la municipalité a déjà accordé une prolongation du permis de construire, elle pourra en prolonger encore à deux reprises la validité d'une année.

**Art. 4**

~~<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.~~

**PROJET DE LOI**

**Loi du ... modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

**Article premier**

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

**Art. 11a**

<sup>1</sup>Les logements subventionnés, protégés, pour étudiants et à loyer abordable selon l'alinéa 2, sont considérés comme des logements d'utilité publique.

<sup>2</sup>Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

1. il fait partie d'un immeuble comportant au moins quatre logements,
2. il est destiné à la location à long terme,
3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du

**Projet du Conseil d'Etat**

propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 20 sont applicables par analogie.

Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

Les communes peuvent appliquer des règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonale, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

**Art. 12**

Sans changement.

Cette aide pourra être octroyée tant aux entités de droit privé ou public qu'aux particuliers. L'entité doit disposer de la personnalité morale.

Sans changement.

Sans changement.

**Art. 33**

Les infractions à la présente loi, ainsi qu'à ses dispositions d'application générales ou spéciales, sont passibles d'une amende de deux cents à quarante mille francs. La poursuite a lieu conformément à la loi sur la répression des contraventions.

Sans changement.

Sans changement.

Sans changement.

Les sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 sont applicables aux logements reconnus d'utilité publique lorsque :

- a. des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses sont données à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de logement d'utilité publique ;
- b. les conditions mentionnées à l'article 11a, alinéa 2, ne sont pas respectées.

**Art. 2**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?**

**Art. 2**

Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

**Art. 3**

En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

**Art. 4**

Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 20 sont applicables par analogie.

Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

Les communes peuvent appliquer des règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonale, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

**Art. 12**

Sans changement.

Cette aide pourra être octroyée tant aux entités de droit privé ou public qu'aux particuliers. L'entité doit disposer de la personnalité morale.

Sans changement.

Sans changement.

**Art. 33**

Les infractions à la présente loi, ainsi qu'à ses dispositions d'application générales ou spéciales, sont passibles d'une amende de ~~deux cents~~ mille à quarante mille francs. La poursuite a lieu conformément à la loi sur la répression des contraventions.

Sans changement.

Sans changement.

Sans changement.

Les sanctions prévues aux alinéas 1 et 4 sont applicables aux logements reconnus d'utilité publique lorsque :

- a. des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses sont données à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de logement d'utilité publique ;
- b. les conditions mentionnées à l'article 11a, alinéa 2, ne sont pas respectées.

**Art. 2**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?**

**Art. 2**

Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

**Art. 3**

En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif.

**Art. 4**

Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

**Projet du Conseil d'Etat**

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.  
Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.  
Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**EXPOSE DES MOTIFS COMPLEMENTAIRE ET  
PROJETS DE LOIS**

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)

**NOUS VOUS INFORMONS QUE CE TEXTE CONTIENT DES  
MODIFICATIONS EN COULEUR QUI PEUVENT ÊTRE CONSULTÉES  
SUR NOTRE SITE INTERNET SOUS LE LIEN**

<http://www.bicweb.vd.ch/seance.aspx?pObjectID=487461&date=02.07.2014>

- En bleu• = les ajouts au projet de 2011 (LPPL 2014)
- ~~En rouge barré=~~ les suppressions au projet de 2011
- En souligné= les précisions de forme au projet de 2011

\*\*\*\*

## EXPOSÉ DES MOTIFS • COMPLEMENTAIRE• ET PROJETS DE LOIS

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

## RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" (09\_POS\_157)

## 1 INTRODUCTION

Dans le prolongement du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de novembre 2005 (publié in BGC de printemps 2006, séance du 7 mars 2006, p. 8573 et suivantes), les objectifs de la politique cantonale du logement ont été clarifiés, notamment suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 28 mars 2006 modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement.

Cette politique publique a donc pour tâche :

- de mettre sur le marché un nombre suffisant de logements répondant aux besoins divers de la population, grâce à la mise sur le marché d'un nombre adéquat d'appartements, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation avec le canton et les communes, d'une part ;
- de contribuer à la lutte contre la pénurie de logements en location répondant aux besoins prépondérants de la population par le maintien d'une substance locative suffisante en la matière, d'autre part.

## 1.1 Le premier volet de la politique du logement

Depuis 2006, le premier volet de cette politique s'est vu étoffé et concrétisé par l'introduction du système de l'aide linéaire au logement et l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (logements avec l'aide linéaire), la modification du règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (logement avec l'aide dégressive), l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les prêts au logement (logements protégés et en zones périphériques), l'adoption puis la révision du règlement du 5 septembre 2007 sur l'aide individuelle au logement et l'adoption du règlement du 9 décembre 2009 sur les prêts pour la création de logements pour les étudiants.

Ce volet de la politique du logement s'est également traduit par l'affectation d'un montant de 50 millions de francs destiné à favoriser des politiques foncières communales par des prêts à taux très bas pour l'achat de terrains en vue de les équiper, de les revendre ou de les remettre sous forme de droit de superficie afin d'y construire des habitations répondant aux besoins de la plus grande partie de la population. A cette mesure s'ajoutent les aides à fonds perdus dont peuvent bénéficier les communes pour leurs actions en faveur du logement, dans le cadre d'études de faisabilité, de conseils et d'élaboration de plans.

Une autre mesure a consisté en la modification de la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961, dans le but de permettre aux syndicats de gérer des échanges d'immeubles, à savoir non seulement des parcelles au sens strict, mais également des parts de copropriété.

L'activité de l'Etat dans le secteur du logement s'exerce également au travers de la société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM), dont une synthèse des activités a été fournie au Grand Conseil dans le cadre de la réponse à l'observation COGEST 2009.

Ces mesures incitatives sont complétées par un effort d'information et de coordination, et ce, par le biais de l'Observatoire du logement, en fonction depuis avril 2005 ([www.obs-logement.vd.ch](http://www.obs-logement.vd.ch)). Des Assises du logement ont également été organisées en 2008, consacrées à la problématique de la pénurie de logements et des outils à mettre en œuvre pour favoriser leur construction, Assises reconduites en 2010. Lors de celles-ci, une brochure intitulée "Produire des logements - Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat" destinée aux communes a été présentée. Elle explicite en particulier les possibilités financières qui leur sont offertes dans le cadre de l'élaboration d'un "Objectif logement" visant à l'examen de la problématique du logement sur leur territoire ainsi qu'à la planification de construction de logements répondant aux besoins prépondérant de la population (aides à fonds perdus et prêts à taux très bas). Dans ce contexte d'information élargie, il sied de mentionner que le DEC a également soutenu dans une notable mesure, sur les plans logistique et financier, une analyse sur la pénurie de logements parue en mars 2011 faisant ressortir que la thésaurisation de terrains constructibles constitue un frein majeur à la résorption de la pénurie.

Enfin, le moment auquel intervient la rédaction du présent EMPL suit de peu la conférence de presse du 29 mars 2011 durant laquelle le Conseil d'Etat a présenté les mesures complémentaires qu'il entend mettre en consultation dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, [RSV 700.11](#)) et qui touchent directement la problématique du logement. Ces mesures ont pour principal objectif de favoriser la construction de logements d'utilité publique et de contrecarrer les effets de la thésaurisation du sol en tant que matière première de la production de logements.

De plus amples détails sur l'évolution qu'a connue la politique du logement au travers de ces nouveaux outils ont été présentés dans le cadre des réponses du Conseil d'Etat aux postulats Marendaz "Politique du logement. Le canton doit être garant que les tâches des communes sont remplies." (08\_POS\_068) et

Favez "Postulat socialiste visant à corriger les effets pervers de la promotion économique (08\_POS\_106). Ces réponses seront transmises au Grand Conseil dans le courant de l'automne 2011, au plus tard.

- La politique du logement reste une priorité pour le Conseil d'Etat, qui en a fait un axe majeur du programme de législature 2012-2017.

- Ainsi, la mesure 1.1 dudit programme de législature intitulée "Dynamiser la production de logement – rendre le logement plus accessible" s'articule autour de plusieurs axes visant à permettre au Conseil d'Etat d'agir sur différents plans, comprenant une adaptation des instruments légaux, une politique foncière et incitative plus dynamique ainsi qu'un appui renforcé aux communes et privés. Cette mesure vise à:

- 1. augmenter la production et la rénovation de logements, stimuler le partenariat public-privé et inciter les acteurs privés et institutionnels à investir dans ce secteur ;

- 2. renforcer le soutien logistique aux politiques communales de logement grâce à la montée en puissance de la Division logement ;

- 3. soutenir la création de logements en favorisant l'achat de terrain par les communes et, à titre subsidiaire, par l'Etat ;

- 4. intégrer le logement dans la politique des pôles de développement.

- Cette politique publique du logement a donc pour tâche principale, conformément à l'art. 67 de la Constitution du Canton de Vaud, de mettre sur le marché un nombre suffisant de logements répondant aux besoins divers de la population, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation avec le canton et les communes, d'une part, et de contribuer à la lutte contre la pénurie de logements en location répondant aux besoins prépondérants de la population par le maintien d'une substance locative suffisante en la matière, d'autre part.

- Le premier volet de cette politique visant à assurer une mise sur le marché d'un nombre adéquat d'appartements se matérialise également au travers des modifications de la LATC proposées au Grand Conseil en parallèle avec le présent EMPL. La LATC introduit la possibilité de bonus et de quotas de logements lors de l'élaboration de plans de quartiers ou de plans d'affectation. Elle ancre dans la législation cantonale (Loi sur le logement) la définition des logements d'utilité publique (LUP).

- Dans ce contexte, de nouveaux moyens ont été donnés à la Division logement du SCL, qui s'est vue étoffée en 2013 de 1,5 ETP supplémentaires destinés notamment à soutenir l'activité du Groupe opérationnel des pôles en matière de logement (GOP logement), en collaboration avec ses partenaires que sont le Service du développement territorial (SDT) et le Service de la promotion économique et du commerce (SPECo). La Division logement a également financé la réalisation de plusieurs "Objectifs logement" au niveau communal (à Morges, Prilly, Ouest lausannois ou Pully).

- Pour être complet, ce premier volet de la politique du logement doit être complété par un second volet visant à assurer la préservation du parc locatif existant, qui fait l'objet de cet EMPL.

### **1.2 Le second volet de la politique du logement :**

Ce second volet – dont le présent EMPL constitue la trame de fond – se compose de mesures visant à préserver la substance locative existante, et à éviter que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux (rénovation, transformation, démolition), de changements d'affectation ou de ventes.

La volonté de préserver la substance existante du parc locatif vaudois se fonde sur la loi du 4 mars 1985 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 (LDTR, RSV 840.15) et son règlement d'application du 6 mai 1988 (RLDTR, RSV 840.15.1), d'une part, et la loi

du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL, RSV840.13), d'autre part.

Le 15 novembre 2005, M. le Député Armand Rod a déposé une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Cette motion a été adoptée par le Grand Conseil le 28 mars 2006 et transmise au Conseil d'Etat.

Ce dernier a considéré qu'il se justifiait de maintenir un régime de surveillance du parc locatif existant et lui a opposé un contre-projet, sous la forme de la loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL).

Le 27 janvier 2009, lors du vote d'entrée en matière, le projet de LPPL (2008) en réponse à la motion Rod a finalement été refusé par le Grand Conseil par 67 voix contre, 63 pour et 3 abstentions. Le jour même, MM. les députés Frédéric Borloz (au nom du Groupe radical) et Jean-Michel Dolivo (AdG) déposaient deux motions portant sur la problématique de la préservation du parc locatif vaudois.

La Motion Dolivo (09\_MOT\_060) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :

*"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".*

La Motion Borloz (09\_MOT\_061) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte :

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail) ;
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population.

Son développement est le suivant :

*"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.*

*De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.*

*Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.*

*Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.*

*Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte*

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail) ;
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;

*- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population."*

Le rapport d'août 2009 de la Commission du Grand Conseil ayant traité de ces deux motions fait ressortir qu'il se dégage un consensus sur le fait qu'il faut adopter une nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL, qui poursuivent un même objectif d'intérêt public.

Dans ce contexte, les deux motionnaires ont accepté de transformer leurs motions en postulats, les deux postulats ayant été pris en compte à l'unanimité des membres de la Commission.

Le 6 octobre 2009, le Grand Conseil a pris le postulat Dolivo en considération par 69 voix pour, 38 contre et 9 abstentions et a pris en considération le postulat Frédéric Borloz par 98 voix, sans avis contraire, et 13 abstentions.

Pour sa part, le Conseil d'Etat considère que la réponse à fournir à ces deux postulats - dont les objectifs peuvent paraître contradictoires - se doit de prendre la forme d'une nouvelle loi sur la préservation du parc locatif vaudois qui, conformément au projet LPPL de 2008, consacre la fusion des deux lois existantes en un seul dispositif légal.

### **1.3 Solution proposée dans le but de trouver un consensus et de " dépasser le statu quo "**

- En juin 2011, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil l'Exposé des motifs et projet de loi n° 408 sur la loi sur la préservation du parc locatif existant (LPPL 2011). Cet EMPL a été partiellement examiné par la Commission ad hoc du Grand Conseil, qui a consacré deux séances à cette problématique. Les travaux de la commission ont été différés suite au décès du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud. En 2012, à la suite du changement de législature, la cheffe du DINT (actuel DIS) a mandaté une étude pour examiner les effets de la LDTR et de la LAAL sur le marché du logement, tenant compte de l'évolution du taux de pénurie depuis 2010, et d'évaluer leurs impacts sur l'économie immobilière et sur le marché des logements locatifs du canton, en termes d'investissements notamment.
- Le maintien de la substance locative dans le Canton est déterminant pour assurer une politique du logement efficace. L'étude mandatée en 2012 et réalisée fin 2013 par I-Consulting démontre que la législation actuelle en vigueur et qui vise une certaine protection du parc locatif ne représente pas un frein aux investissements en matière immobilière. Elle souligne également que la préservation du parc locatif par une législation spéciale ne suffit pas à elle seule à résoudre la situation actuelle de pénurie de logements mais qu'elle est nécessaire compte tenu de la situation tendue sur le marché. L'étude conclut qu'il convient d'harmoniser les définitions, d'établir les bases légales aux conditions nécessaires à la Division Logement, de développer la thématique des rénovations énergétiques et de réviser le modèle de calcul de la valeur objective.
- Dès lors et compte tenu de la pénurie persistante sur le marché du logement, de la nécessité d'adopter une législation visant à assurer la préservation du parc locatif vaudois et de la nécessité de présenter un projet consensuel afin de dépasser le statu quo établi depuis 2005, le Conseil d'Etat considère que plusieurs dispositions de l'EMPL de juin 2011 doivent être complétées. Il propose une application différenciée de cette législation, suivant que le district concerné connaisse un taux de pénurie prononcé (taux de logements vacants inférieur à 1 %) ou moins prononcé (taux de logements vacants entre 1 et 1,5 %). Il est en effet déterminant que les régions puissent appliquer les mesures qui correspondent au mieux à la situation du logement qu'elles rencontrent.
- Dans l'hypothèse où le taux de vacance fait ressortir un taux de pénurie qui est "moins prononcé", soit lorsque le taux de logements vacants se situe entre 1 et 1,5 %, il se justifie d'adopter une politique souple et d'appliquer le droit public visant à la préservation du parc locatif selon des modalités simplifiées, et ce, tant en terme de procédure, d'une part, que de contrôles administratifs, d'autre part.

• En revanche, lorsque le taux de pénurie est particulièrement prononcé dans un district, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%, le Conseil d'Etat considère que des mesures administratives fortes, correspondant à l'application des mesures actuellement en vigueur dans la LDTR et la LAAL, doivent être maintenues. Dans ces circonstances, la faculté pour le département en charge du logement d'assortir ses décisions de contrôles durables des loyers doit être conservée, aux mêmes conditions de la législation actuelle.

• **Pour ces différentes raisons et pour tenir compte de la situation conjoncturelle difficile qui touche la problématique du logement dans nombre de districts du Canton, plus particulièrement en zone urbaine, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le présent EMPL (LPPL 2014) complémentaire à l'EMPL n° 408 de juin 2011 sur la préservation du parc locatif vaudois.**

## **2 PRÉSERVATION DU PARC LOCATIF**

### **2.1 Contexte général**

Comme exposé dans le Rapport du Conseil d'Etat n° 59 de février 2008 et dans l'EMPL n° 408 de juin 2011, la problématique de la préservation du parc locatif est traitée juridiquement, d'une part, par le droit privé fédéral du bail à loyer (art. 253 et suivants du Code des obligations, RS 220) qui concerne les rapports individuels directs entre un propriétaire et son locataire et, d'autre part, dans certains cantons romands (Genève, Neuchâtel et Vaud), par des mesures de droit public cantonal visant à lutter contre la pénurie de logements en tant que telle et à assurer aussi une certaine préservation du parc locatif existant.

Cet objectif de préservation est assuré par l'instauration d'un régime d'autorisation préalable aux travaux de démolition, de transformation, de rénovation ou aux questions du changement d'affectation de logements existants. Par ailleurs, une autorisation est également requise pour la vente d'appartements loués. Sur le plan vaudois, les bases légales cadrant l'intervention des collectivités publiques dans ce domaine sont la LDTR et la LAAL, comme précédemment évoqué.

A titre de préambule, il convient tout d'abord de rappeler brièvement les objectifs de ces deux dispositifs légaux cantonaux, notamment en comparaison des dispositions du droit fédéral du bail à loyer.

### **2.2 Droit public cantonal et droit fédéral du bail à loyer**

La LDTR et la LAAL s'inscrivent dans une perspective globale de préservation d'un parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population.

Ce type de législation ne vise donc pas à protéger directement un locataire individuel, mais à sauvegarder une substance locative répondant, de manière générale, aux besoins de la population.

Le droit public cantonal s'applique d'office aux objets immobiliers qu'il entend cibler, que l'immeuble ou l'appartement jusqu'alors loué soit occupé ou non.

A l'inverse, le droit privé fédéral en matière de bail à loyer s'applique uniquement sur requête expresse de l'une ou l'autre des parties (locataire ou propriétaire), à l'entrée dans les locaux (contestation du loyer initial, par exemple), en cours de bail ou à la fin du bail (travaux, défauts, hausse de loyer, demande de baisse, résiliation, etc.).

La jurisprudence du Tribunal fédéral retient que le principe constitutionnel de la force dérogatoire du droit fédéral n'exclut une réglementation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral règle exhaustivement, les cantons pouvant édicter des règles de droit public dont les moyens convergent avec ceux du droit privé fédéral, pour autant qu'il existe un intérêt public pertinent et que ces règles n'en éludent ni le sens, ni l'esprit. Dans ce contexte, des mesures de droit public cantonal destinées à lutter contre la pénurie considérée pour elle-même sont admissibles (Arrêt Amengol,

ATF 113 la 126).

## 2.3 LDTR

### 2.3.1 Contexte historique

La préservation du parc locatif en cas de travaux de démolition, de transformation ou de rénovation ainsi que de changement d'affectation de locaux d'habitation est une préoccupation ancienne du législateur vaudois puisque la LDTR a remplacé et complété un décret sur le même objet (décret du 5 décembre 1962 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).

Le constat dressé à l'époque portait sur le fait que le parc de logements construits était en nette augmentation (sur la période 1970-1980 + 21,8 %), alors que l'augmentation de la population, pour la même période, était de 3,3 % pour la population résidente. Malgré cette situation en apparence favorable, la pénurie de logements continuait à produire ses effets.

En effet, la pénurie quantitative avait été remplacée par une pénurie "catégorielle" touchant certains types d'appartements, principalement ceux occupés par une population disposant de revenus bas et, plus particulièrement encore, par les jeunes ménages (voir à ce sujet l'Exposé des motifs et projet de loi sur la LDTR, BGC février 1985, p. 1423).

La préoccupation principale du législateur, lors de l'adoption de la LDTR en 1985, a donc été de répondre aux besoins de la population, notamment en fonction de leurs moyens financiers. On peut clairement affirmer que la situation qui sous-tendait cette préoccupation est plus que jamais d'actualité en 2010.

Le vieillissement de la population, l'éclatement des cellules familiales avec pour conséquence une augmentation des besoins en logements à prix raisonnables - ainsi que l'accroissement particulièrement important de population que le canton de Vaud a connu ces dernières années (le chiffre des 700'000 Vaudois ayant été atteint en avril 2010), font que cette problématique reste particulièrement prégnante, les perspectives démographiques à l'horizon 2020 faisant apparaître que la population vaudoise devrait atteindre près de 800'000 habitants, selon Statistiques Vaud.

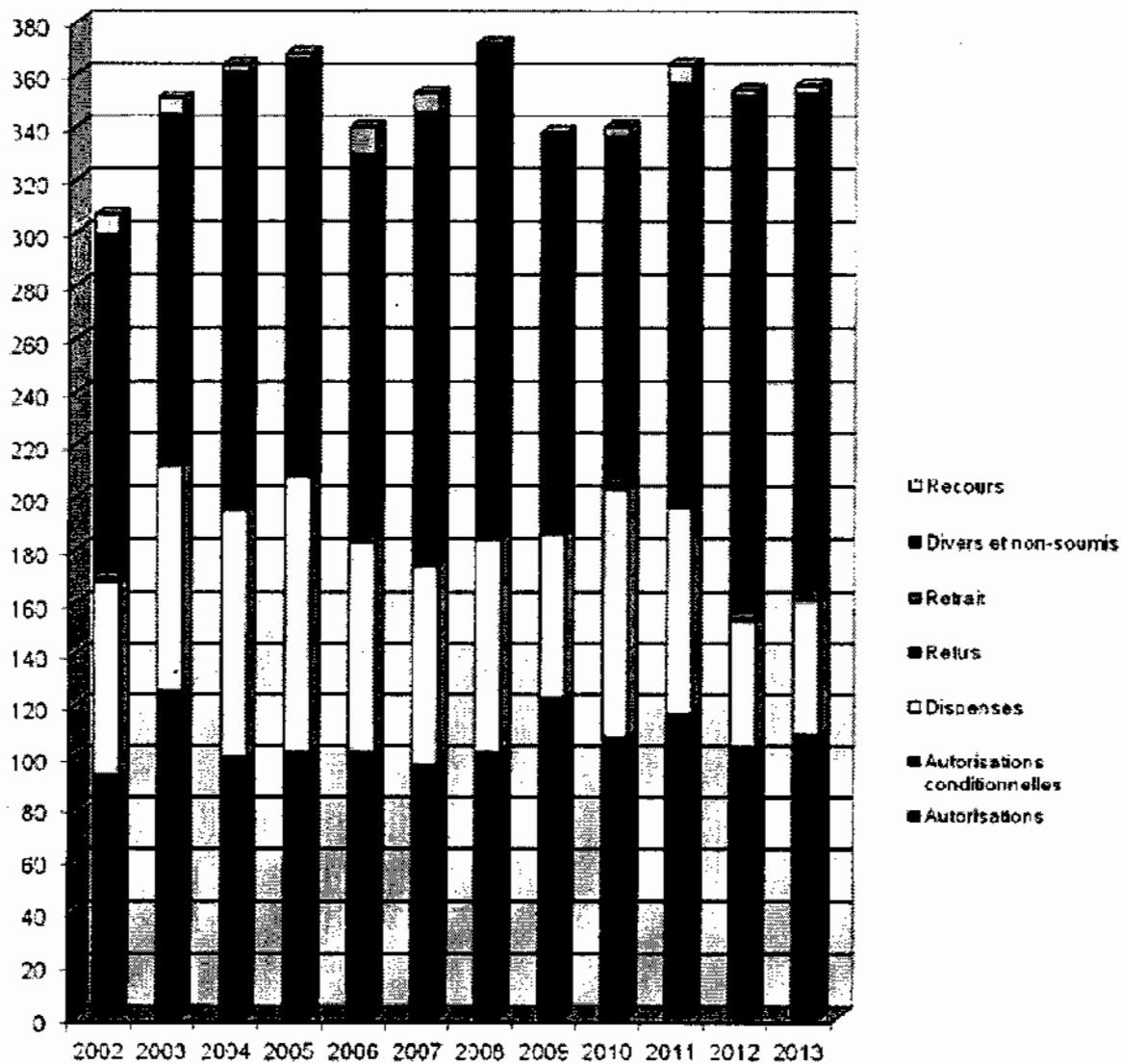
La LDTR, grâce à son régime spécifique d'autorisation, permet donc de maintenir une substance locative diversifiée et, par ce biais, permet de lutter contre la pénurie de certaines catégories d'appartements, en maintenant sur le marché des appartements répondant aux besoins de la population (BGC, février 1985, p. 1423).

### *2.3.2 Données statistiques*

Le nombre de dossiers soumis à la Division logement du Service des communes et du logement (Service de l'économie, du logement et du tourisme- SELT jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012) du Département des institutions et de la sécurité (DIS) est demeuré stable sur la période 2001-2013. Le nombre de recours est également resté très faible, ce qui tend à démontrer que l'application de ce dispositif légal ne pose pas de problèmes majeurs. Les quelques recours interjetés émanent, pour partie des propriétaires (contestation du contrôle des loyers) et pour partie des locataires (contestation de la nature des travaux admis).

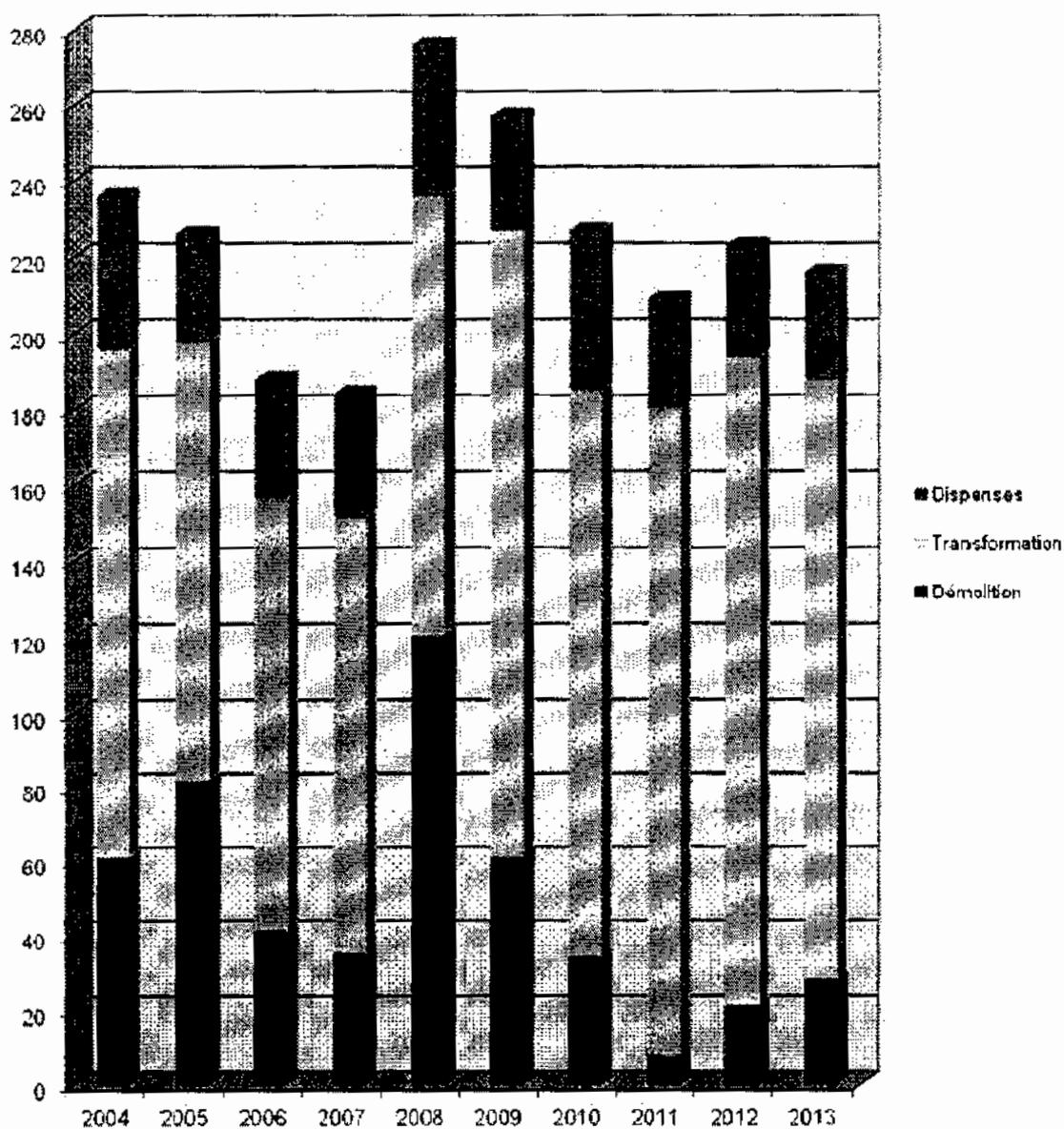
Les tableaux ci-dessous résument ces données (source : Division logement SCL)

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Dispenses	Refus	Retrait	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	40	53	75	1	3	128	300	7
2003	49	77	86	0	2	131	345	6
2004	40	60	95	0	0	166	361	3
2005	31	71	106	2	2	154	366	2
2006	35	67	81	0	3	144	330	10
2007	39	58	77	0	0	172	348	7
2008	41	61	82	0	2	185	371	1
2009	38	85	63	0	1	150	337	1
2010	29	79	95	0	5	129	337	3
2011	29	88	79	0	2	159	357	7
2012	31	73	49	1	3	195	352	2
2013	21	88	52	0	5	187	353	3



### Investissement LDTR 2004-2013 (en millions de francs)

Année	Démolition	Transformation	Dispenses	Total
2004	61	135	40	236
2005	82	116	28	226
2006	41	116	31	188
2007	35	117	32	184
2008	121	115	40	276
2009	61	166	30	257
2010	34	151	42	227
2011	8	172	29	209
2012	21	173	29	223
2013	28	160	28	216



**Il est utile de préciser que le temps de traitement moyen des dossiers est de 33 jours environ (statistique établie seulement pour les années 2006 à 2013), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.**

### 2.3.3 LDTR et droit du bail

Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le préciser dans sa réponse à la Motion Armand Rod (voir le Rapport n°59 de février 2008, p.10 et suivantes) et dans l'EMPL n° 408 de juin 2011, il considère que le régime d'autorisations administratives prévu par la LDTR complète efficacement les dispositions de protection dont peuvent bénéficier les locataires au titre du droit privé fédéral en matière de bail à loyer.

En effet, en termes d'interventions techniques et de travaux, le Code des obligations (CO) adopté en 1990 a certes introduit des mesures protectrices des locataires - surtout en cas de rénovation et de transformation - mais il ne traite que très peu de la question des démolitions et des changements d'affectation des locaux loués.

En terme de travaux, l'art. 260 al. 1 CO stipule que *"le propriétaire n'a le droit de rénover ou de modifier la chose louée que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié"*. Lors de l'exécution de tels travaux, le propriétaire doit tenir compte des intérêts du locataire ; les prétentions du locataire en réduction du loyer et en dommages-intérêts sont réservées" (art. 260 al.2 CO).

Dans cette hypothèse, si l'immeuble est vacant, il n'y a dès lors pas de locataire pour faire valoir que les travaux seraient "déraisonnables" et le propriétaire est ainsi libre d'effectuer ceux qu'il juge opportuns et, le cas échéant, de changer le standard de l'immeuble. Il pourra faire valoir alors son investissement sur la base de l'art. 269a litt. b CO, et faire changer un immeuble de catégorie de prix. A l'inverse, si l'immeuble est occupé, des locataires pourraient, le cas échéant, considérer comme "raisonnables" des travaux qui ne seraient pas justifiés au seul plan technique.

En terme de rendement de l'investissement, l'art. 269a litt. b CO précise que ne sont en règle générale pas abusifs les augmentations de loyers qui *"sont justifiées par des hausses des coûts ou par des prestations supplémentaires du propriétaire"*.

Il doit s'agir de travaux de rénovation d'importance créant des plus-values ou de l'agrandissement de la chose louée, mais pas de travaux d'entretien visant à maintenir la chose louée dans son usage convenu ou de prévenir sa dégradation.

A teneur de l'art. 14 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF, RS 221.213.11), sont réputés prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'art. 269a, litt.b du CO, les investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, l'agrandissement de la chose louée ainsi que les prestations accessoires supplémentaires. En règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés, à raison de 50 à 70 pour cent, comme des investissements créant des plus-values.

Sont aussi réputées prestations supplémentaires les améliorations énergétiques suivantes, à savoir les mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment, à une utilisation rationnelle de l'énergie, celles destinées à réduire les émissions des installations techniques ou visant à utiliser les énergies renouvelables ou encore le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation. Est considérée comme prestation supplémentaire, uniquement la part des coûts d'investissement qui excède les coûts de rétablissement ou de maintien de l'état initial de la chose louée (art. 14 al. 3 OBLF).

Les hausses de loyer fondées sur des investissements créant des plus-values et sur des améliorations énergétiques sont réputées non abusives lorsqu'elles ne servent qu'à couvrir équitablement les frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien résultant de l'investissement.

Ces critères de hausse sont relatifs, et peuvent être cumulés avec d'autres facteurs influençant les loyers (taux hypothécaire, charges courantes et d'entretien, compensation du renchérissement). Le

propriétaire tiendra alors compte de la situation spécifique de chaque locataire, auquel il notifiera individuellement une hausse de loyer. En principe, le loyer déterminant correspond à celui pratiqué avant travaux, selon les documents en possession des parties (bail à loyer et dernière modification de loyer notifiée au locataire, par exemple).

Au vu de ce qui précède, on peut considérer que ces dispositions protègent individuellement les locataires contre des prestations "abusives" du propriétaire, mais qu'elles ne suffisent pas pour exclure une intervention du droit public dans ce domaine.

En effet, pour sa part, le droit public cantonal de la démolition, de la transformation, de la rénovation ou du changement d'affectation de locaux d'habitation (LDTR) s'attache au maintien de la substance existante de l'immeuble, prise dans sa globalité. Les travaux admissibles et, à ce titre, répercutables sur l'état locatif de l'immeuble sont déterminés, non pas en raison de leur caractère "raisonnable" pour le locataire (élément pour partie subjectif), mais de leur nécessité, voire dans certains cas de leur opportunité, eu égard à l'état technique et physique de l'immeuble. L'état locatif consiste en l'ensemble des loyers annuels nets (sans les frais accessoires). Les documents produits à titre d'état locatif sont, soit une copie des baux à loyer ou des dernières notifications de hausses ou de baisses de loyer signifiées aux locataires, soit un listing informatique produit par le propriétaire ou son mandataire.

Le but visé par la LDTR est de maintenir un parc de logements susceptible de répondre aux besoins prépondérants de la population par une offre suffisante correspondant aux moyens économiques des habitants concernés. Une analyse technique menée par le biais de la Méthode Mérip ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") et ses extensions y contribue. Cette méthode vise un sain entretien du bâtiment, sans en changer le standard qualitatif. Elle permet néanmoins de prendre en compte la mise aux normes actuelles des installations (équipement de cuisines ou électriques, par exemple).

Ce procédé d'évaluation technique permet d'éviter qu'un immeuble soit soustrait du marché "standard" de la location par une rénovation luxueuse qui aurait pour seul objectif d'en faire changer le standing, donc le niveau des loyers.

Comme évoqué précédemment, la différence essentielle avec le droit privé fédéral du bail à loyer est que le droit public cantonal s'applique d'office, que l'immeuble soit occupé ou non (immeuble acquis alors qu'il était vide, "squat", etc...), et que les contrôles subséquents s'appliquent indifféremment à toute la substance louée ou, à tout le moins, à la substance louée correspondant à celle existant avant travaux. Dans ce contexte, la jurisprudence du Tribunal fédéral retient que les loyers avant travaux peuvent ne pas être ceux pratiqués en dernier lieu. Tel peut être le cas lorsque des loyers diffèrent par trop des loyers objectifs d'un immeuble soumis à la LDTR, et ce, qu'il soient artificiellement bas ou au contraire trop élevés, ou lorsque de nombreux appartements sont vacants dans ledit immeuble.

En règle générale, la LDTR ne fixe pas de loyers individuels qui dépendent de paramètres propres au propriétaire et à chacun des locataires de son immeuble (durée du bail, date d'entrée dans l'immeuble, relations privilégiées entre le propriétaire et le locataire, etc.), mais un revenu locatif annuel net global correspondant, de manière générale, à la mise à disposition de logements susceptibles de répondre aux besoins prépondérants de la population.

Enfin, le droit public va au-delà du droit privé en terme de publicité de certaines données, puisqu'il permet, par le biais de l'inscription de restrictions au registre foncier, d'imposer certaines obligations à l'acquéreur d'un bien-fonds, dont la rénovation a été accordée moyennant certaines conditions. En quel cas, le transfert de l'immeuble ne sera accordé que si l'acheteur souscrit auxdites conditions (art. 16 RLDTR).

Il découle de cette analyse que le droit du bail et la LDTR se complètent, mais ne se recoupent pas, l'application de cette dernière restant de nature à empêcher une modification non justifiée du parc

locatif, dans les cas où le droit du bail ne trouverait pas application.

Les considérations émises ci-dessus en matière de rénovation peuvent être appliquées par analogie aux transformations, si l'on entend par ce terme les seules modifications qui apportent une plus-value à la chose louée.

Quant à la question de la démolition d'un immeuble d'habitation, celle-ci n'est pas traitée directement par le droit du bail, sauf sous l'angle de la résiliation du contrat avant travaux et d'une éventuelle annulation ou prolongation de bail. En revanche, la fixation des loyers d'un immeuble neuf remplaçant un bâtiment démoli est visée par l'art. 269a CO, sous l'angle du rendement admissible d'une construction neuve. Les critères d'appréciation sont toutefois totalement différents de ceux du droit public.

L'art. 269 a litt. c CO dispose que ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui *"se situent, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais"*.

Le droit du bail permet donc au propriétaire de rentabiliser l'investissement qu'il a consenti pour démolir un immeuble ancien et reconstruire un immeuble neuf, et ce quels que soient les logements qu'il reconstruit, sous réserve d'un rendement excessif de la chose louée. Les frais effectifs sont déterminants, et un propriétaire qui démolirait un immeuble bon marché pour reconstruire un nouvel immeuble au caractère résidentiel est en droit de rentabiliser son investissement. Il s'agit d'un critère absolu de fixation du loyer qui ne peut pas être cumulé à d'autres motifs de hausse.

Ainsi, en application du seul droit du bail, un propriétaire qui démolit un immeuble susceptible d'être rénové en le maintenant dans des catégories de loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, selon l'analyse Mérip, serait libre de fixer des loyers correspondant à une rentabilisation totale de son investissement. Or, ce dernier ne serait fonction que du standing choisi pour le nouvel immeuble à édifier, indépendamment de celui du bâtiment à démolir, retenu dans le cadre de la LDTR.

De même, selon le droit du bail, le propriétaire qui démolit un immeuble d'habitation et en construit un nouveau est totalement libre de le vendre en PPE dès reconstruction.

En revanche, le droit public (art. 4 al. 3 LDTR actuel) permet d'assurer, dans les cas où un immeuble pourrait être rénové tout en demeurant à un niveau de loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, d'une part, ou en cas de grave défaut d'entretien intentionnel de la part du propriétaire, d'autre part, qu'une partie des appartements reconstruits après démolition soient remis sur le marché à un niveau de loyers contrôlé durablement. Ce mode de faire assure la compensation des appartements à démolir, dans le nouvel immeuble à édifier.

Dans un tel cas, par le biais d'une mesure de contrôle et de surveillance des loyers - et non de blocage - d'une certaine durée (dix ans actuellement), la LDTR permet de compléter le droit du bail et même, dans certains cas, de favoriser une certaine mixité dans le nouvel immeuble, voire le nouveau quartier concerné.

Ainsi, à titre d'exemples concrets, on peut citer le cas d'un immeuble où 40 logements sur les 52 créés après démolition-reconstruction font l'objet d'une mesure de contrôle à un prix de location initial de CHF 210.- le m<sup>2</sup> / an, tandis que le solde des appartements du même complexe - principalement en attique, de type résidentiel et de grande surface - a été loué sur le marché libre à des loyers très nettement supérieurs.

En concertation avec l'autorité communale et les propriétaires, ce procédé a aussi permis de mettre sur le marché, à titre de compensation, un immeuble de 12 logements à des loyers inférieurs à CHF 200.- / m<sup>2</sup> / an, sur une parcelle voisine. Le nouveau propriétaire fut associé très tôt aux démarches administratives et aux processus décisionnels liés à la LDTR. Il a ainsi pu satisfaire - avec un rendement lui permettant d'assurer le financement global de son opération de reconstruction - la

compensation de ces 12 logements à démolir à des loyers contrôlés par la Division logement, trois immeubles complémentaires ayant pu être vendus en propriété par étages dès leur construction.

Ce type de dossiers démontre que le droit public cantonal et le droit privé fédéral en matière de bail à loyer, loin de s'exclure, se complètent et permettent la réalisation d'opérations mutuellement profitables permettant à la fois la mise sur le marché d'un parc diversifié de logements et un retour sur investissement pour le propriétaire, notamment sur la partie non contrôlée des appartements concernés.

Ces dossiers concrets démontrent qu'à la conclusion des baux d'objets contrôlés, une réserve de hausse visant à anticiper le passage d'un régime contrôlé à un système de liberté contractuelle permet de respecter les objectifs fixés par l'une et l'autre de ces législations.

En matière d'affectation de locaux, le droit du bail laisse cette question au choix premier des parties au contrat. Ainsi, la même surface locative peut être louée, soit à titre de logement avec un bail d'habitation, soit comme local commercial ou administratif (bureau) avec un bail pour locaux commerciaux, au gré de la volonté des parties. La différence entre les deux types de baux a trait essentiellement à la durée et au terme et délai de résiliation.

En droit public, les affectations sont régies par des dispositions générales de police des constructions, le plus souvent par des plans de quartier ou des plans partiels d'affectation ; dans tous les cas, ces plans doivent faire l'objet d'une décision municipale sous l'angle de la loi du 14 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

A la lettre de la LATC, de telles autorisations sont nécessaires, et ce, quel que soit le changement d'affectation envisagé par le maître de l'ouvrage. Généralement, les critères retenus sont ceux de la nature de l'activité exercée (nuisances, activités artisanales, etc.) ou de la répartition dans un périmètre donné plus ou moins étendu (bâtiment, rue, quartier, etc.) des surfaces dévolues à l'habitation ou à d'autres types d'activités (définition d'un pourcentage admissible de commerces ou de bureaux dans un bâtiment ou limitation d'étages, par exemple).

La LDTR cible uniquement le changement d'affectation de logements existants en nouvelles surfaces autres que du logement (bureaux, cabinets médicaux, etc.). Elle permet, le cas échéant, en cas d'entrée en matière, de limiter le changement d'affectation à un bénéficiaire précis et de ne pas "perdre" définitivement le logement concerné de la substance locative vaudoise.

Il découle de ce qui précède que, sur le principe, le droit du bail n'empêche nullement qu'un appartement soit définitivement soustrait au marché de la location et transformé en surface autre que du logement, de sorte que la LDTR joue un rôle important de régulation, notamment en permettant de limiter un changement d'affectation dans le temps, pour un bénéficiaire précis.

Hormis la contestation des travaux que permet, dans certains cas, le droit du bail, le nouveau locataire qui entre dans un appartement peut également, sous certaines conditions, contester le loyer initial en vertu de l'art. 270 al. 2 CO. Cet article prévoit qu' *"en cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion de tout nouveau bail"*.

Le canton de Vaud a fait usage de cette faculté. A ce jour, la conclusion d'un nouveau bail entraîne l'obligation pour le propriétaire d'adresser au locataire une notification de nouveau loyer en vertu de la loi cantonale sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire du 7 mars 1993 (LFOCL ; RSV 221.315). Cette formule est nécessaire en cas de pénurie au sens de l'art. 1 LFOCL, soit lorsque le taux de vacance des logements offerts à la location est inférieur à 1,5 %.

Cette formule est toutefois mal adaptée à la notification d'un nouveau loyer pour un objet neuf (immeuble reconstruit, par exemple) ou totalement transformé (création d'un 5 pièces à compter de petits logements préexistants, par exemple) dans la mesure où les bases de fixation du loyer ne sont plus comparables. Là encore, les champs d'application respectifs du droit public cantonal et du droit

privé fédéral ne se recoupe pas entièrement.

#### *2.3.4 Conclusions par rapport à la LDTR*

En conclusion, le Conseil d'Etat estime, au vu des développements exposés sous chapitre 2.3.3 du présent EMPL, qu'il se justifie donc, sur le principe, de maintenir un instrument de régulation et de contrôle de la substance du parc locatif vaudois.

Sur le principe, les préoccupations qui prévalaient lors de l'adoption de la LDTR restent totalement d'actualité, puisque les besoins en terme de logements demeurent importants, du fait également que le canton de Vaud continue de connaître une augmentation annuelle de population très marquée.

- Cela vaut d'autant plus qu'une étude mandatée par le DIS en 2013, procédant à des comparaisons intercantionales avec des cantons dont certains connaissent des législations analogues (Genève) et d'autres qui ne les connaissent pas (Fribourg ou Bâle, par exemple), démontre que la LDTR, en tant que telle, n'est pas un frein aux investissements immobiliers et que le droit du bail est un frein au moins aussi important à la rénovation. •

- Par ailleurs, cette étude fait ressortir l'importance de clarifier certaines définitions et de les harmoniser entre la LDTR (travaux) et la LAAL (aliénation d'appartements), notamment quant aux immeubles assujettis ou non au régime d'autorisation administrative instauré par cette législation. •

- Cette étude souligne également la nécessité de prendre désormais en compte les travaux énergétiques effectués sur les immeubles lors du calcul du loyer maximal par le propriétaire (isolation, panneaux solaires, pompes à chaleur, changement de système de production de chaleur, par exemple), afin de répondre aux défis environnementaux et économiques actuels. •

**De fait, il s'agit à la fois de favoriser la construction de nouveaux logements et d'éviter la disparition de ceux qui répondent aux besoins de la population, • plus particulièrement encore en période de pénurie prononcée et durable. •**

**Dans un tel contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il s'avère opportun, • dans les régions du canton qui sont touchées par une pénurie moins prononcée en tout cas, • d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative, d'harmonisation et d'assouplissement de certaines mesures permettant de dépasser le statu quo, en traitant de cette problématique dans un texte unique résultant de la fusion des deux lois existantes.**

## **2.4 LAAL**

### *2.4.1 Contexte historique*

La LAAL a été adoptée en tant que contre-projet à une initiative de l'Avloca (actuellement Asloca-Vaud), intitulée "Halte aux congés-ventes" (16016 signatures valables) déposée à la fin des années 80. Ce phénomène - selon lequel des locataires se voyaient contraints d'acheter leur appartement sous peine de résiliation de bail - était particulièrement marqué à cette époque.

L'exposé des motifs et projet de loi relatif à la LAAL (BGC, Novembre 1989, p. 965 et suivantes) fait par ailleurs ressortir que, dans un certain nombre de cas, des immeubles étaient constitués en propriété par étages (PPE) ou en propriété par actions (PPA) et vendus sans que des travaux aient été entrepris au préalable.

De fait, il s'est avéré judicieux de compléter la LDTR, qui traitait de la question des rénovations, par un dispositif spécifique visant à réglementer la vente d'appartements loués, et ce, de manière à limiter "la progression de la pratique consistant à aliéner des logements jusqu'alors offerts à la location [qui] contribue à appauvrir une substance déjà insuffisante de logements accessibles au plus grand nombre en période de pénurie", selon cet exposé.

La LAAL a ainsi institué un régime d'autorisation pour la vente d'appartements loués.

En substance, la LAAL prévoit des motifs alternatifs d'octroi de l'autorisation (art. 4 LAAL) lorsque :

- a) le logement n'entre pas dans une catégorie à pénurie ;
- b) le logement est soumis au régime de la propriété par étages avant le 7 octobre 1989 ou dès la construction ;
- c) le logement est acquis par le locataire en place sans que ce dernier ait été contraint de l'acheter ou de partir.

L'art. 4 al. 2 LAAL précise que l'autorisation peut aussi être accordée s'il existe des circonstances commandant l'aliénation, ces circonstances pouvant être personnelles, économiques, financières, familiales ou autres. De manière générale, l'autorisation peut être assortie de conditions, notamment concernant le relogement du locataire (art. 4 al. 3 LAAL). Enfin, l'autorisation est refusée lorsque aucun des motifs d'autorisation n'est réalisé (art. 5 LAAL).

Il convient de signaler, qu'en date du 25 juin 1995, le peuple vaudois a refusé par 53,24 % des votants (62'564 non contre 54'941 oui) un projet de modification de la LAAL visant notamment à faire du motif d'autorisation prévu à l'art. 4 al. 1 litt. b LAAL (nb : autorisation d'aliénation délivrée si l'appartement est soumis au régime de la PPE avant 1989 ou "dès construction") un cas de non-assujettissement au régime de l'autorisation.

La LAAL vise donc à enrayer la diminution du parc locatif en période de pénurie, sans toutefois faire obstacle à l'accession à la propriété lorsqu'elle se réalise dans des conditions acceptables. Elle ne vise pas à interférer dans les rapports directs entre un propriétaire et son locataire, et ce, en raison du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

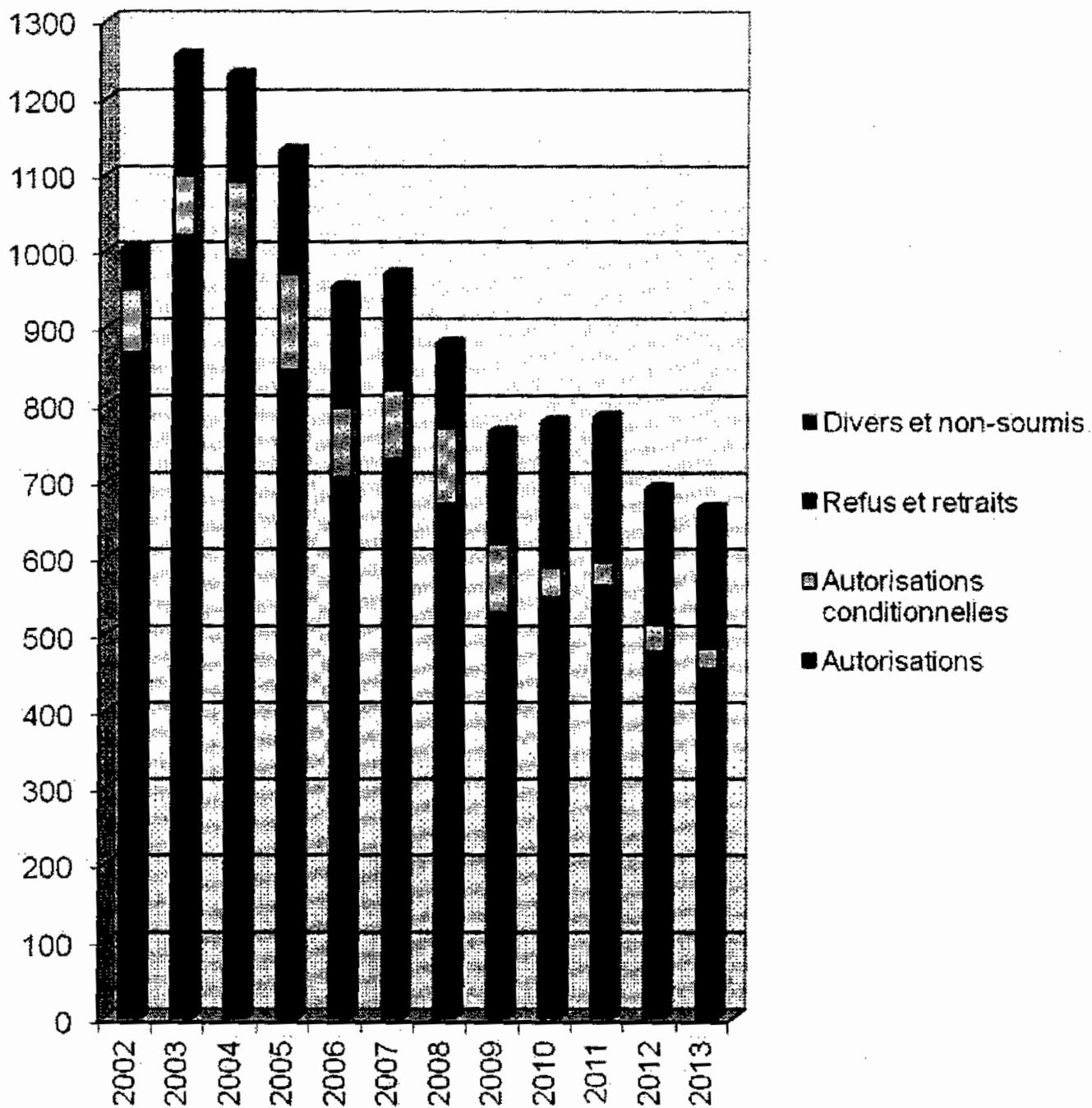
Les questions relatives à la résiliation du contrat, par exemple (procédure, délais, etc.), demeurent régies par le droit civil.

#### *2.4.2 Données statistiques*

Avant d'entrer dans le détail de l'examen de ce dispositif légal, il convient de rappeler quelques chiffres liés à l'application de la LAAL.

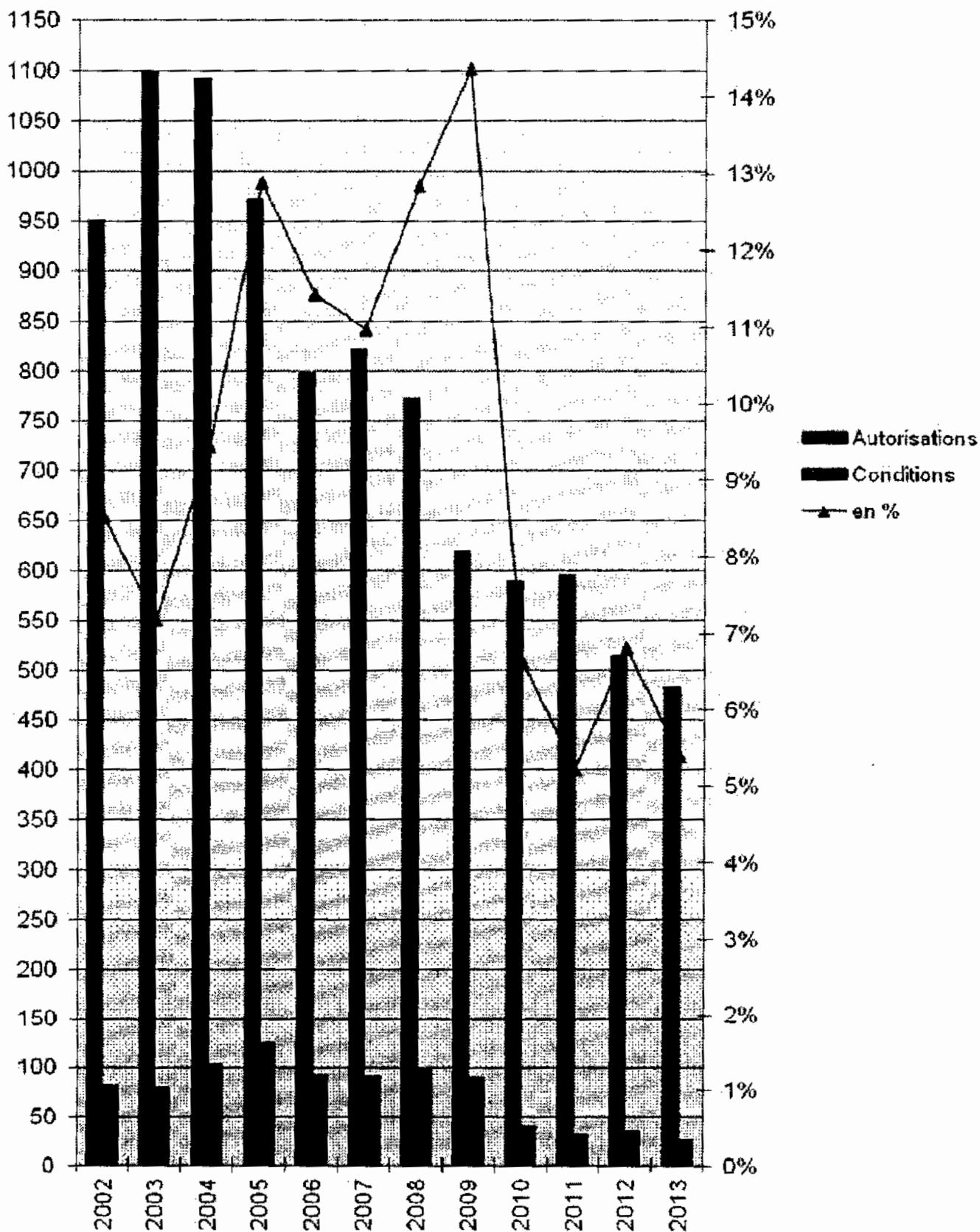
Pour ce qui est de la période récente d'application de la LAAL, les données quantitatives sont les suivantes :

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Refus et retraits	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	869	81	0	55	1005	8
2003	1021	79	0	157	1257	7
2004	989	103	1	139	1232	1
2005	845	125	1	162	1133	3
2006	706	91	2	155	954	0
2007	730	90	0	151	971	2
2008	672	99	0	110	881	1
2009	530	89	0	147	766	3
2010	549	39	0	191	779	5
2011	564	31	11	179	785	3
2012	479	35	1	177	692	2
2013	457	26	2	181	666	0



Le nombre d'autorisations assorties de conditions a globalement suivi l'évolution du nombre de dossiers, et se situe à 10 % environ en moyenne des dossiers soumis à la Division logement (voir le tableau ci-dessous, source : Division logement), à l'exception de l'année 2010. Ce chiffre s'explique par le fait que de nombreux dossiers n'obéissent pas aux motifs ordinaires d'octroi de l'autorisation au sens de l'art. 4 al. 1 litt. a à c LAAL et qu'il convient pour l'autorité de déterminer s'il existe des "circonstances commandant l'aliénation" au sens de l'art. 4 al. 2 LAAL.

Année	Autorisations	Conditions	en %
2002	950	81	8.53%
2003	1100	79	7.18%
2004	1092	103	9.43%
2005	970	125	12.89%
2006	797	91	11.42%
2007	820	90	10.98%
2008	771	99	12.84%
2009	619	89	14.38%
2010	588	39	6.63%
2011	595	31	5.21%
2012	514	35	6.81%
2013	483	26	5.38%



Les types de conditions administratives ont également évolué, notamment en matière de surveillance administrative des prix de vente pratiqués et / ou du loyer de l'objet loué après la vente, dans le but de maintenir une substance de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

Les types de conditions (qui peuvent se cumuler pour un même dossier, raison pour laquelle leur nombre est supérieur à celui mentionné dans le tableau précédent) sont les suivantes, sur la période 2001-2010 (source : Division logement) :

Année	Condition de relogement	Contrôle du prix de vente	Contrôle du loyer	Divers
2002	51	30	0	0
2003	51	34	3	0
2004	72	40	12	0
2005	63	102	32	4
2006	24	71	34	0
2007	42	64	29	0
2008	8	94	93	0
2009	25	77	77	0
2010	8	35	34	1
2011	2	29	29	0
2012	1	34	34	0
2013	0	0	25	1

**Au surplus, le temps de traitement moyen des dossiers est d'environ 11 jours (statistique établie pour les années 2005 à 2013), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.**

#### 2.4.3 LAAL et droit du bail

La question de la vente d'un appartement loué se recoupe avec celle de la protection dont peut bénéficier un locataire dont le bail est résilié.

Le droit du bail a introduit la notion de "congé-vente" à l'art. 271 a al.1 litt. c CO, lequel stipule que *"le congé est annulable lorsqu'il est donné par le propriétaire seulement dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué"*.

Il faut toutefois démontrer que la pression du congé est donnée pour influencer la volonté du locataire, c'est-à-dire seulement dans le but de convaincre le locataire d'acheter, la pression du congé étant ici utilisée pour influencer la volonté du locataire (voir David Lachat, *Le bail à loyer*, Lausanne 2008, p. 745).

Cette disposition légale n'instaure donc pas une protection absolue du locataire. En effet, la norme précitée ne s'applique pas lorsque le propriétaire résilie le bail pour proposer la vente de l'appartement à un tiers ou lorsque le propriétaire propose d'abord l'appartement au locataire puis, suite au refus de celui-ci, à un tiers qui résiliera le bail.

Elle protège le locataire en place dans une certaine mesure, mais ne trouve application que si l'objet est loué. En cas de logement vacant, soit suite au départ du dernier locataire (décès, placement en EMS, etc.) ou à la résiliation de bail volontaire du dernier locataire en place, soit en cas de congé donné par le propriétaire, avec ou sans prolongation de bail en faveur du locataire, le droit du bail ne trouve pas application, puisque le logement peut être vendu sans autre.

La LAAL permet quant à elle le maintien à terme d'une certaine substance locative surtout lorsque l'immeuble n'est pas encore constitué en propriété par étages.

Sur la période récente, plusieurs cas ont porté sur des immeubles loués de longue date à des niveaux de loyers répondant manifestement aux besoins prépondérants de la population constitués en PPE, dans le but d'être vendus à des prix présentés comme étant "du marché".

De fait, ces prix de vente dits "du marché" tels qu'ils avaient été fixés entre les parties vendeuse et

acheteuse, auraient eu pour effet, en cas de location ultérieure, de modifier, du seul fait du prix de vente, le standing de ces appartements, en raison de la nécessaire rentabilisation d'un tel prix. Ainsi, pour les logements qui n'étaient pas acquis par leurs locataires de longue date (soit une très nette minorité des logements), l'intervention de l'autorité a consisté à recadrer, en le limitant, le prix de vente et à instaurer une mesure de contrôle des loyers analogue à celui prévu dans le cadre de la LDTR. Le but visé était de conserver des appartements loués d'un standard correspondant aux souhaits de la commune et aux besoins prépondérants de la population.

Ces modalités d'intervention, fondées sur le droit public, ont permis d'exiger que ces logements soient maintenus sur le marché de la location pour une durée de cinq ans. Dans ce cadre, le loyer déterminant - durant cette période de surveillance administrative même en cas de changement subséquent de locataire - reste contrôlé sur la base du prix de vente, respectivement d'acquisition, admis par l'autorité cantonale. Cette procédure a permis à la fois la vente des logements concernés et le maintien sur le marché d'appartements qui continuent à répondre à la demande locale.

- La jurisprudence a validé la possibilité pour le département en charge du logement de conditionner une autorisation d'aliénation à l'exigence que l'appartement reste en location durant au moins 5 ans, à un loyer contrôlé déterminé par l'autorité cantonale, cette exigence étant compatible avec le but de l'art. 1 LAAL, et ce, sans base légale expresse.

- En revanche, dans un arrêt de principe FO.2011.0026 du 5 octobre 2012, la CDAP a estimé que, faute de base légale expresse dans la LAAL, il n'est pas possible pour l'autorité de fixer ou d'imposer un prix de vente, une telle mesure s'avérant incompatible avec la garantie de la propriété. La CDAP en tire la conclusion que la question se pose désormais de savoir si, faute de pouvoir imposer un tel prix de vente, certaines ventes ne devraient pas être purement et simplement refusées à l'avenir (arrêt FO 2012.0005 du 10 octobre 2012). Cette question nouvelle appelle une réponse que le Conseil d'Etat entend apporter dans le cadre du présent EMPL. Il est en effet prévu que l'autorisation puisse être assortie d'un contrôle du prix de vente, d'un contrôle du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location (art. 21 LPPL). Le contrôle du prix de vente permet de garantir, qu'après le transfert de propriété, un appartement vendu continue de répondre aux besoins prépondérants de la population. Une telle mesure ne saurait être instaurée que dans les cas exceptionnels d'autorisations, soit dans les cas où, à défaut d'une telle condition, l'autorisation de transfert pourrait être purement et simplement refusée.

Cela étant, l'examen des comptes-rendus annuels des dernières années de mise en oeuvre par la Division logement démontre que la pratique de l'autorisation conditionnelle est d'actualité, car les dossiers de ce type sont de plus en plus nombreux. Ceci démontre aussi le rôle régulateur de la LAAL en période de pénurie.

L'art. 261 CO prévoit que *"si, après la conclusion du contrat, le propriétaire aliène la chose louée [...] le bail passe à l'acquéreur avec la propriété de la chose"*.

L'art. 261 al. 1 litt. a CO précise toutefois que, pour les habitations ou les locaux commerciaux, le propriétaire peut *"résilier le bail en observant le délai de congé légal pour le prochain terme légal s'il fait valoir un besoin urgent pour lui-même ou pour ses proches parents ou alliés"*.

Cette protection du locataire est donc relative, puisque le propriétaire peut résilier le bail pour le premier terme utile (préavis de trois mois pour le prochain terme légal du 1<sup>er</sup> avril, 1<sup>er</sup> juillet ou 1<sup>er</sup> octobre selon les Règles et usages locatifs du canton de Vaud, RULV), s'il peut justifier d'un besoin pour lui ou ses proches.

Ainsi, cette disposition permet à un acheteur qui entend occuper personnellement un appartement jusqu'alors loué de l'occuper dans un délai relativement court, le soustrayant ainsi de la substance de logements jusqu'alors offerte à la location, ce qui diminue l'offre de logements correspondant, le cas

échéant, aux besoins prépondérants et aux moyens de la population.

Outre la notion de congé-vente abordée sous lettre a) ci-dessus, le nouveau droit du bail a introduit diverses mesures en matière d'annulation de congé et de prolongation de bail.

Ainsi, un congé est annulable s'il est contraire aux règles de la bonne foi, s'il s'agit d'un congé-pression visant à introduire une modification unilatérale du contrat ou s'il s'agit d'un congé donné au cours d'une procédure ou dans les trois ans qui suivent ou en raison d'un changement dans la situation familiale du locataire.

Dans de nombreux cas, le locataire peut également obtenir une prolongation de bail, le juge civil procédant alors à une pesée des intérêts en cause, à savoir ceux du propriétaire à disposer de son bien et ceux du locataire à rester en place. Les critères applicables sont notamment la durée du bail, le comportement des parties ou leur situation personnelle, familiale et financière, le besoin du propriétaire et son urgence, la situation du marché du logement dans la localité, etc.

C'est dans ce type de cas que la LAAL et le droit du bail sont très proches, notamment lorsqu'une autorisation administrative est assortie d'une condition dite "de relogement" selon laquelle, durant une période déterminée, l'appartement ne peut être vendu que moyennant le relogement du locataire en place.

Les critères retenus par le droit public sont toutefois différents, puisque c'est avant tout la substance locative concernée qui est mise en évidence, pas le besoin individuel du locataire concerné. Ainsi, seuls les logements correspondant plus particulièrement aux besoins de la population, à raison de leur loyer, de leur nombre de pièces, de leur surface et du taux de logements vacants du même type sur le territoire considéré (généralement la commune), peuvent faire l'objet d'une mesure particulière de protection, et ce, à la seule condition que le locataire soit en place depuis un certain nombre d'années.

Le régime d'autorisation - susceptible d'être complété de conditions, le cas échéant - permet donc de veiller au maintien d'un parc diversifié de logements répondant aux besoins du plus grand nombre, dans une perspective d'équilibre du marché à long terme.

Ces conditions fondées sur le droit administratif public cantonal peuvent être intégrées dans les critères à retenir par la justice civile (Commission de conciliation, respectivement Tribunal des baux) lorsqu'elle est saisie d'un litige portant sur une résiliation de bail ou sur la fixation du loyer d'un logement soumis à une mesure de contrôle administratif, de sorte que le droit public et le droit privé peuvent efficacement se compléter.

#### *2.4.4 Conclusions par rapport à la LAAL*

**Le Conseil d'Etat estime que la LAAL constitue un garde-fou efficace qui permet d'éviter un appauvrissement du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population. Son application s'avère particulièrement utile dans les cas de vente d'immeubles anciens, souvent non encore constitués en propriété par étages.**

**Au vu des arguments et développements exposés sous chiffre 2.4.3, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il est opportun d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative et d'harmonisation, en traitant de cette problématique sous la forme d'un texte unique fusionnant les deux lois existantes.**

**• Cette modification de la LAAL permettra également de formaliser les conditions susceptibles d'assortir les décisions de la Division logement, notamment en matière d'exigence du maintien en location d'un appartement durant une certaine période, à un loyer contrôlé et d'ancrer dans la législation la possibilité pour le département en charge du logement de pouvoir assortir son autorisation d'une mesure de contrôle du prix de vente après travaux, conformément à**

**l'exigence d'une base légale expresse formulée par la CDAP.**

### **3 RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION**

#### **3.1 Consultation sur l'avant-projet de LPPL 2011**

L'avant-projet de LPPL 2011 a été mis en consultation le 15 décembre 2010, notamment auprès des milieux de propriétaires et locataires, des groupes politiques au Grand Conseil, des milieux économiques, des associations de communes ainsi que des divers services de l'Etat intéressés à la problématique du logement. La procédure a également été ouverte à tout intéressé sur le site Internet du SELT. Les axes principaux de la LPPL ont également fait l'objet de discussions nourries lors d'une séance du 17 mars 2011 de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL), réactivée par décision prise en 2010 par le Conseil d'Etat.

Il ressort de cette consultation que, si les intéressés se rejoignent sur l'opportunité de fusionner les deux dispositifs légaux en un texte unique, les avis divergent tant sur les objets entrant dans le champ d'application de la LPPL que sur la procédure d'autorisation ou encore les contrôles administratifs prévus.

Les milieux de propriétaires et économiques soulignent la nécessité de disposer d'un outil législatif souple permettant une application pragmatique et efficiente. Dans ce contexte, ils sont favorables à une application à l'échelle du district, pour mieux prendre en compte les éventuelles spécificités locales. Ils s'opposent en particulier au contrôle des loyers prévu dans la LPPL qui fait selon eux doublon avec le droit du bail, et ce, tant dans son principe même que dans sa durée.

Les milieux de locataires s'opposent fermement à tout assouplissement, a fortiori tout démantèlement du régime juridique actuel. Ils rejettent la proportion – insuffisante, selon eux – d'immeubles assujettis à la LPPL ou encore à l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation. Ces milieux sont favorables à une application de la loi à l'échelle du canton, de manière à éviter un morcellement du territoire.

#### **3.2 Consultation sur le projet de LPPL 2014**

- Une consultation des milieux concernés (milieux de locataires et de propriétaires, communes, investisseurs, etc.) sur le projet de LPPL 2014 a eu lieu au printemps 2014, avec prise de position écrite de ceux-ci.

- En substance, les milieux consultés ont réitéré les remarques formulées dans le cadre de la consultation de 2011.

- Les milieux de locataires déplorent un "démantèlement" de la législation actuelle. Ils souhaitent une application de la LPPL, non pas à l'échelle du district, mais du canton. Ils contestent les nouveaux cas d'exclusion prévus à l'art. 3 LPPL ainsi que le fait de permettre une dispense d'autorisation lorsque les travaux sont inférieurs aux 30% de la valeur ECA de l'immeuble (20% dans la LDTR actuelle).

- Les milieux de bailleurs réitèrent leur opposition de principe à ce type de législation. Ils saluent toutefois les allègements proposés, en termes de cas exclus de la LPPL et de procédure. En termes d'information aux locataires, ils estiment que les mesures prévues par le droit privé fédéral du bail à loyer sont suffisantes.

Sur la base de ce qui précède, le projet de LPPL tient compte dans toute la mesure du possible des remarques émises lors de la procédure de consultation de l'avant-projet, ainsi que de celles émises par la CCCL, tout en se proposant de tenir compte des impulsions politiques validées par une majorité du Grand Conseil au travers des postulats Dolivo et Borloz. Il en résulte un exercice politique de recherche d'équilibre entre des points de vue souvent opposés. • Le Conseil d'Etat souhaite ainsi offrir une solution pratique sur un sujet controversé, permettant de dépasser le statu quo et de pouvoir atteindre un compromis.

#### **4 PROJET DE LOI SUR LA PRESERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LPPL)**

Tout comme le projet de juin 2011, le projet de LPPL 2014 qui fait l'objet du présent EMPL prévoit la perdurance d'un dispositif légal visant à assurer le maintien de la substance locative vaudoise existante. Il prévoit parallèlement les simplifications administratives nécessaires à une application offrant davantage de souplesse, répondant ainsi à la volonté du Conseil d'Etat de favoriser l'émergence d'une voie médiane entre des fronts politiques parfois difficilement conciliables en regard de la nécessaire paix du logement à laquelle le Gouvernement est attaché, en termes d'application territoriale (art. 2) liée à l'importance de la pénurie à l'échelle du district concerné, de substance locative touchée (exception de l'art. 3) ou encore de dispense d'autorisation (art. 11).

Avant tout, ce dispositif légal fusionne les deux lois existantes (LAAL et LDTR) en un seul et même texte, ce qui permettra d'en harmoniser le champ d'application territorial et matériel. Le principe même de cette fusion fait l'objet d'un très large consensus politique, exprimé notamment lors des travaux de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de LPPL en 2008.

La LPPL se fonde sur les principaux axes d'action suivants :

- La nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant, et le maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués ;
- La référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci ;
- La définition des immeubles assujettis ;
- L'introduction d'un principe d'information aux locataires en cas de travaux ;
- La consécration de procédures simplifiées (dispense en cas de travaux inférieurs à 30% de la valeur ECA, • sauf en cas de pénurie prononcée ; procédure simplifiée en cas de réfection d'appartements isolés• ) ;
- l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux pour tenir compte de l'opportunité technique et du développement durable ;
- le maintien de la faculté, pour le département, de contrôler les loyers, • la durée du contrôle étant variable en fonction de la situation de pénurie• ;
- le maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis communal).

#### **4.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués**

##### *4.1.1 Nécessité du maintien d'un régime de surveillance du parc locatif*

Comme le Conseil d'Etat l'a affirmé dans le cadre de sa réponse à la Motion de M.le député Armand Rod demandant l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, le Gouvernement juge indispensable de maintenir un dispositif de surveillance du parc locatif vaudois, celui-ci étant de nature à compléter efficacement les diverses mesures d'aide au logement instaurées par la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL).

L'application de ce type de législation, tout en étant rigoureuse, se doit d'être pragmatique et s'appliquer en fonction du niveau de pénurie défini de manière crédible, dans un périmètre donné.

Le projet de LPPL implique également une concertation entre la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné et le canton, ceci dans une perspective de gestion - à moyen et long termes - d'un parc locatif diversifié, susceptible de répondre à l'ensemble des besoins de la population.

Cette application implique des définitions précises pour l'ensemble des activités soumises au régime d'une autorisation administrative.

#### 4.1.2 Amendements 2014

- Face à la pénurie persistante qui règne sur le marché du logement, le Conseil d'Etat juge indispensable d'instaurer un régime différencié qui tient compte de la situation de pénurie. Dès lors, si des allègements de procédure sont proposés dans les districts où la pénurie de logement est moins prononcée, le régime actuel est maintenu dans les autres districts, et plus particulièrement en zone urbaine.

- En revanche, il y a lieu de faciliter certaines procédures, notamment pour ce qui a trait à la question de la rénovation d'appartements isolés, qu'il convient de ne pas freiner par de lourdes procédures administratives alors que l'appartement est généralement vacant et que ce mode de rénovations permet de maintenir les locataires de l'immeuble en place, ou encore lorsqu'un propriétaire souhaite transformer une surface de bureaux en appartement.

#### 4.2 Référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci

##### 4.2.1 Généralités

Les dispositifs actuels de la LDTR et de la LAAL ne présentent pas la même définition de la notion de pénurie, à l'échelle quantitative à tout le moins. Cette situation n'est dès lors pas optimale.

Par souci de clarté et d'efficacité du projet de LPPL, il est prévu que ses dispositions soient applicables en fonction d'une pénurie quantitative, définie à l'échelle du district, et opposable tant aux cas de travaux d'importance ou de changement d'affectation que de vente d'appartements loués. • Un régime différencié est également prévu dans le cas où un district souffre d'une pénurie prononcée, soit d'un taux de logement vacant inférieur à 1%.

Selon les statisticiens de Statistique Vaud, l'échelle du district s'avère statistiquement représentative, l'échelle communale étant trop petite. Elle permet ainsi une application ciblée, en concentrant, si nécessaire, l'intervention des collectivités publiques dans les régions où la situation du logement est la plus critique et la plus tendue.

##### 4.2.2 Définition de la pénurie - prise en compte de la pénurie sur une période de 3 ans

La LPPL définit qu'il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de vacance - toutes catégories confondues de logements à louer ou à vendre - est inférieur à 1,5 %. Les chiffres annuels publiés par le département en charge de la statistique font référence.

Ce taux de 1.5 % est usuellement reconnu par les partenaires vaudois du marché du logement comme étant celui d'équilibre en matière d'offre et de demande, d'autres législations cantonales faisant référence à un taux de vacance de 2 % (voir à ce sujet l'art. 25 al. 2 de la LDTR genevoise). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce taux de 1,5 % sert de référence dans le cadre de l'usage de la formule officielle au changement de locataire au sens de l'art. 270 al. 2 CO et est d'ailleurs mentionné au niveau cantonal dans le cadre de la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (RSV221.315). Il est communément admis et les tribunaux administratifs vaudois (Tribunal administratif, puis Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) s'y réfèrent dans de très nombreuses jurisprudences depuis les années nonante, considérant que la notion de pénurie doit s'apprécier en premier lieu en terme statistique.

Comme mentionné ci-dessus, le département en charge de la statistique estime que le calcul du taux de pénurie, par commune (prévu par la LDTR actuelle) n'est pas représentatif au plan statistique dans la majorité des communes, faute de masse critique. L'échelle opportune semble être celle du district : cette solution a été préférée à celle d'une application au plan cantonal qui, selon une logique du "tout ou rien", ne permettrait pas de tenir compte des particularités plus régionales.

Au 1<sup>er</sup> juin 2013, aucun district ne connaît un taux de vacance supérieur à 1,5 %, seule la région du

Pays-d'Enhaut (district Riviera-Pays d'Enhaut) a un taux de vacance de 1,8 %. Les taux de vacance par district sont les suivants (source : Statistiques Vaud) :

### CATÉGORIES ET TAUX DE LOGEMENTS VACANTS PAR DISTRICT, VAUD

District	Logements vacants au 1 <sup>er</sup> juin 2013					Taux de logements vacants en %	
	A louer	A vendre	Total	dont maisons unifamiliales	dont récents <sup>1</sup>	2012	2013 <sup>2</sup>
Vaud	1311	970	2281	677	333	0,6	0,6
Aigle	155	243	398	120	75	1,8	1,4
Broye-Vully	108	32	140	35	28	0,7	0,8
Gros-de-Vaud	41	24	65	33	10	0,3	0,4
Jura-Nord vaudois	155	102	257	48	26	0,6	0,6
<i>dont La Vallée</i>	8	12	20	8	4	0,3	0,5
Lausanne	150	64	214	68	13	0,2	0,3
Lavaux-Oron	135	72	207	47	11	0,6	0,8
Morges	112	81	193	92	28	0,5	0,6
Nyon	153	116	269	90	58	0,5	0,7
Ouest lausannois	39	7	46	9	2	0,2	0,1
Riviera-Pays-d'Enhaut	263	229	492	135	82	0,8	1,1
<i>dont Pays-d'Enhaut</i>	12	62	74	30	27	1,0	1,8

<sup>1</sup> Logements dont la construction date de moins de deux ans.

<sup>2</sup> Données provisoires.

La référence au taux de vacance par district pourrait avoir pour conséquence un effet de va-et-vient en cas de variation très faible du pourcentage de référence dans un district. Pour cette raison, il convient de lisser ce taux sur une certaine période. Une période de trois ans semble adéquate.

La liste des districts où sévit la pénurie définie conformément au paragraphe précédent fera l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat qui sera publié annuellement dans la FAO. Cette manière de procéder permettra de rendre cette action transparente pour l'ensemble des parties : les propriétaires, les locataires, les mandataires, les associations et autres professionnels concernés (gérants, notaires, architectes, etc.).

Il convient de souligner que l'autonomie communale est respectée dans cette procédure. En effet, le projet de LPPL prévoit que, sur proposition motivée de la Municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district peut demander au Conseil d'Etat à être exclue de la liste consacrée par l'alinéa 3 de l'article 2 du projet de loi ou à y figurer. On peut penser aux centres urbains, par exemple.

Au surplus, au travers de son préavis, la commune peut s'exprimer également sur les aspects qualitatifs de la notion de pénurie, dans la mesure où seuls les logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur un territoire donné sont soumis à une procédure d'autorisation.

Une définition catégorielle de la pénurie - visant à inclure, dans le champ d'application de la LPPL, des catégories spécifiques de logements, et ce, quel que soit le taux de vacance à l'échelle du district - n'est pas retenue par le Conseil d'Etat, de manière à permettre une application pragmatique de ce nouveau dispositif. L'introduction d'une telle définition poserait en effet d'insurmontables difficultés techniques, de collecte d'informations et d'interprétation qui iraient à l'encontre de la volonté de simplification

administrative poursuivie par le Gouvernement.

#### 4.2.3 Introduction de la notion de pénurie prononcée

- Il convient de maintenir le régime de contrôle actuel dans les régions où le taux de vacance est "prononcé", soit lorsque ce dernier est inférieur à 1%. Dans ce cas, les contrôles administratifs restent les mêmes que ceux qui prévalent actuellement dans le cadre de la LDTR et de la LAAL. •
- A l'inverse, les procédures et les contrôles administratifs sont allégés dans les districts moins touchés par la pénurie de logements, à savoir ceux où le taux de pénurie oscille entre 1% et 1,5%. Lorsque le taux est supérieur à 1,5 %, la situation de pénurie prend fin et l'ensemble de la LPPL ne s'applique plus, ce qui est le cas également aujourd'hui pour la LDTR et la LAAL. •

#### 4.2.4 Définition des logements loués soumis au droit public

En relation avec la notion de pénurie, il convient de cibler le parc de logements sur lequel l'Etat entend exercer une surveillance.

Cette surveillance administrative doit en effet s'exercer sur les logements "standards", répondant aux besoins prépondérants de la population, et non sur des objets qui ne constituent qu'un segment particulier du parc de logements offerts sur le marché, par exemple les "villas locatives".

Ainsi, il est prévu d'exclure du champ d'application de la LPPL plusieurs catégories d'appartements "atypiques".

Comme mentionné ci-dessus, la première exception concerne les villas locatives. La LDTR définit actuellement les maisons individuelles comme "tout immeuble comprenant jusqu'à deux logements, dont l'un au moins est occupé par le propriétaire" (art. 1 al. 3 LDTR), tandis que la LAAL définit comme telles les immeubles "contigu ou en terrasse qui ne comprennent qu'un seul logement principal" (art. 2 al. 2 § 3 LAAL).

Il convient d'harmoniser ces deux définitions et le projet de LPPL prévoit à cet effet d'exclure les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements, quels que soient leurs occupants (locataires ou propriétaires) ainsi que ceux comprenant jusqu'à trois logements, pour autant que l'un des appartements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré. En effet, les bâtiments qui comprennent jusqu'à trois appartements dont l'un occupé par le propriétaire ont un caractère familial prépondérant. Il s'agit généralement d'immeubles dont la vocation initiale était de servir de domicile au propriétaire et à sa famille, qui sont ultérieurement mis sur le marché de la location ensuite d'événements particuliers de la vie touchant le propriétaire (décès, départ des enfants devenus adultes, départ à l'étranger, partage successoral, etc.). Par ailleurs, de tels bâtiments présentent fréquemment des caractéristiques constructives ou situationnelles atypiques par rapport au parc locatif ordinaire (logements de petite surface par rapport aux normes standard actuelles ou encore immeubles sis dans de grands espaces peu densifiés, tel un parc arborisé).

Dès lors, les dossiers portant sur de tels bâtiments ne seraient plus soumis à la LPPL. Les travaux ou la vente intervenant le plus souvent dans un contexte familial spécifique (liquidation de régime successoral ou matrimonial, par exemple) seraient facilités, apportant en cela une simplification administrative bienvenue aux yeux du Conseil d'Etat. Sur la base de l'échantillonnage des dossiers soumis au SELT (actuellement : Division logement) sur la période 2010-2011, il y avait 17 bâtiments de deux logements (11,33 %) et 10 bâtiments de 3 logements (6,66 %). Sur un plan global, les immeubles de deux appartements représentent dans le canton, selon des données estimatives basées sur l'état du registre des bâtiments non encore consolidées, environ 15'900 bâtiments de deux logements (y compris les maisons jumelles), respectivement 7000 bâtiments de 3 appartements, sur un total estimatif de 123'000 bâtiments comprenant au moins un logement (source : Statistique Vaud).

La deuxième exception porte sur les immeubles ou les logements loués qui sont manifestement "résidentiels" ou hors normes. De ce fait, de tels objets ne doivent pas, de l'avis du Gouvernement, être soumis à la LPPL. Cette exception doit cependant se fonder sur des critères objectifs, plutôt que sur des éléments exceptionnels (loyer artificiellement bas, par exemple).

Par conséquent, une référence à des standards objectifs et connus des parties a été retenue par le Conseil d'Etat. Il s'agit du prix au m<sup>3</sup> assurance incendie (ECA) découlant de la police d'assurance incendie, valeur à neuf, de l'immeuble, ~~d'une part, et de sa note à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, d'autre part.~~

Ainsi, il convient tout d'abord d'exclure les immeubles dont la valeur à neuf ECA est supérieure à CHF 750.-/m<sup>3</sup> (à l'indice 117, indice 100 = 1990). Les milieux de locataires estiment cette valeur trop faible et souhaiteraient la fixer à CHF 1'000.- le m<sup>3</sup>. Un échantillonnage de 150 dossiers récents du SELT (actuellement : Division logement) sur la période 2010-2011 démontre que seuls cinq immeubles (3,3 % des dossiers) ont une valeur ECA supérieure à CHF 750.-, et aucun supérieur à CHF 905.-. Il s'agit, soit d'immeubles anciens à l'architecture ou la volumétrie complexes, soit des logements de très petites surfaces eu égard aux normes usuellement retenues, pour lesquels la composante des parties techniques de l'immeuble (zones WC et sanitaires) représente une partie majeure du coût de construction (immeuble de "studios" de moins de 20 m<sup>2</sup>, par exemple). La valeur de CHF 750.- est donc pertinente.

~~Il convient également d'exclure de la LPPL les bâtiments classés comme "monument d'importance nationale" et "monument d'importance régionale" à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, lesquels ont pour la grande majorité la note 1 ou 2 au recensement. Cette définition claire et transparente facilitera grandement l'application de la LPPL, car les données utilisées sont objectives, connues du propriétaire et ne laissent pas place à l'interprétation. Cela concerne environ 6'300 immeubles de tous types, dont beaucoup ne comprennent pas de logements "locatifs" au sens strict (châteaux, cures, maisons vigneronnes, ruraux, etc.) et environ 300 maisons d'habitation, 90 immeubles locatifs et 90 immeubles de rapport.~~

• Le Conseil d'Etat renonce à exclure les objets classés en note 1 ou 2 à l'inventaire des Monuments historiques. En effet, les critères retenus pour procéder au classement d'un bâtiment ne portent pas forcément sur les composantes "logement" de ce dernier, mais ils peuvent porter sur l'un ou l'autre élément architectural seulement (porche d'entrée, etc.). La référence à ce seul critère d'exclusion a donc été abandonnée. Il va de soi que si le classement en note 1 ou 2 du recensement porte sur la totalité des éléments du bâtiment et que ces derniers sont étroitement en lien avec la substance de logements (présence de vitraux, d'ornements, d'éléments décoratifs dans l'appartement, par exemple), l'autorisation sera vraisemblablement accordée au motif que l'immeuble ne figure pas, sous l'angle qualitatif, dans une catégorie "à pénurie".

~~L'art. 3 litt. e) exclut les logements d'une surface habitable intra muros nette de 135 m<sup>2</sup> ou plus. Cette solution est celle retenue par la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le premier projet de LPPL, qui a privilégié la notion de surface à celle du nombre de pièces.~~

• Une autre exception concerne les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus. Ces appartements ont une surface généreuse par rapport à des objets "standard", les logements usuels de type familial, notamment les 5 pièces, ayant une surface de référence inférieure à celle ainsi définie. A titre d'exemple, la surface de tels logements est de 110 m<sup>2</sup> à 121 m<sup>2</sup> selon les normes cantonales en matière de logement. Ce critère de la surface nette habitable intra muros est simple et peut aisément être vérifié, et ce, tant par le propriétaire que par le locataire.

### 4.3 Introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux

#### 4.3.1 Opportunité technique

L'expérience du département en charge du logement démontre que des travaux d'adaptation aux critères actuels d'habitabilité sont envisagés par les propriétaires à l'occasion d'une rénovation, pour cause d'opportunité technique.

~~La notion d'opportunité technique tient compte de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie ainsi que des critères liés au développement durable et aux économies d'énergie (améliorations thermiques, respect des normes "Minergie", changement du système de production de chaleur, etc.), qu'il convient de ne pas décourager, pour autant que l'investissement reste dans un rapport raisonnable avec les avantages attendus.~~

- Il convient de prévoir que des restructurations peuvent être réalisées, lorsqu'elles s'avèrent particulièrement opportunes. Il faut toutefois que l'état de vétusté du bâtiment commande l'exécution de travaux importants susceptibles d'améliorer l'habitabilité du logement (restructuration, suppression de pièces en enfilades, par exemple).

Ce motif d'autorisation - érigé au niveau de la loi - est donc subordonné au fait que les avantages attendus restent dans un rapport raisonnable avec le coût de l'investissement à consentir, de sorte que ces travaux n'aient pas pour objectif de faire sortir les appartements concernés des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

#### 4.3.2 Travaux liés au développement durable et aux économies d'énergie

Les travaux qui permettent d'encourager le recours aux énergies renouvelables ou qui permettent des économies d'énergie peuvent être autorisés. • Le département en tient compte dans le traitement de la baisse des frais accessoires qu'entraînera l'amélioration énergétique du bâtiment. •

- Ce motif nouveau tient compte de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie ainsi que des critères liés au développement durable et aux économies d'énergie (améliorations thermiques, respect des normes "Minergie", changement du système de production de chaleur, etc.), qu'il convient de ne pas décourager, pour autant que l'investissement reste dans un rapport raisonnable avec les avantages attendus.

### 4.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers

La LPPL maintient la faculté, pour le département, d'instaurer, dans les cas qu'il juge nécessaires, une mesure de contrôle des loyers après travaux.

- Dans les districts qui connaissent une pénurie moins prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants se situe entre 1% et 1,5%, la durée maximale de ce contrôle est toutefois limitée à cinq ans, et non plus dix tels que prévus dans la LDTR. Cette durée se justifie par le fait, qu'en pratique, les contrôles administratifs sont le plus souvent limités à la première mise en location après travaux, conformément à l'art. 15 de son règlement d'application.

Au surplus, la durée de cinq ans est proche de celle usuellement retenue dans d'autres domaines touchant au logement, notamment celui de la prolongation du bail à loyer que peut obtenir un locataire en cas de résiliation de bail au sens des articles 272 et suivants (4 ans de prolongation selon l'art. 272b al. 1 CO, par exemple).

Par ailleurs, cette durée est reprise dans d'autres dispositifs cantonaux poursuivant un but d'intérêt public équivalent. Ainsi, l'art. 12 de la LDTR genevoise précise que "les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat, pendant une période de cinq à dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde".

La jurisprudence récente relative à l'application de la LAAL (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal FO.2008.0019 du 3 février 2009) retient également qu'une mesure de contrôle d'une durée de cinq ans respecte à la fois les objectifs de préservation du parc locatif assigné par le droit public en la matière que la garantie de la propriété.

- Dans les districts touchés par une pénurie prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1 %, le régime actuel prévoyant un contrôle d'une durée maximale de dix ans reste en vigueur.

#### **4.5 Maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis)**

La LPPL reprend la procédure fixée dans la LDTR et la LAAL, à savoir que le préavis de la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné est maintenu. Ce mode de faire permet d'appliquer ce dispositif légal de la manière la plus appropriée aux conditions locales.

Cette philosophie rejoint celle de l'art. 2 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL), qui précise que "les autorités communales suivent en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt".

Elle rejoint également celle de l'art. 3 LL, faisant expressément référence aux opérations visées dans la présente loi, qui stipule que "les autorités communales s'efforcent de procurer un logement approprié aux familles et personnes établies sur leur territoire et à celles dont la présence dans la commune a une justification économique ou sociale ; elles doivent vouer une attention toute particulière aux familles et personnes qui se trouvent privées de leur logement pour des raisons indépendantes de leur volonté (vente ou démolition d'immeuble, évacuation d'appartement insalubre, expropriation, incendie, etc.)".

#### **4.6 Dispense d'autorisation**

La réflexion relative au périmètre d'intervention a poussé le Conseil d'Etat à exclure les travaux de moindre importance du champ d'application des procédures administratives contraignantes.

Le projet de LPPL précise ainsi que les rénovations qui, cumulativement, n'impliquent pas de restructuration des logements concernés, et sont inférieurs aux 30% de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou, par ratio, de la partie "logement" concernée par les travaux (en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation ou de travaux ne concernant qu'une partie de l'immeuble, par exemple), peuvent faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation à soumettre directement au département en charge du logement, sans préavis communal.

- Dans les districts avec une pénurie de logements moins prononcée, soit avec un taux de logements vacants entre 1 et 1,5 %, le pourcentage retenu est de 30% contre 20% dans le RLDTR actuel, le raisonnement étant, qu'en principe, cette part du loyer correspond à une forme de réserve d'entretien permettant au propriétaire d'assumer les frais de maintien de la chose louée, dans son état normal.
- Sur la base des dossiers qui ont fait l'objet d'examen techniques par la Division logement sur la période 2010-2013 (chiffres arrêtés à fin octobre 2013), le pourcentage des dossiers susceptibles de faire l'objet d'une autorisation en bonne et due forme (avec contrôle des loyers, le cas échéant) qui auraient pu faire l'objet d'une dispense d'autorisation, selon cette disposition alléguée, est de 18,5% environ (49 dossiers sur 264 dossiers analysés).

- Le Conseil d'Etat considère toutefois que cette faculté d'obtenir une dispense d'autorisation doit tenir

compte de la situation de pénurie à l'échelle du district concerné. De fait, en cas de pénurie prononcée, le système actuellement en vigueur qui ne permet l'octroi d'une dispense que si les travaux sont inférieurs aux 20% de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble reste applicable.

Il va de soi que si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini (30%, respectivement 20% lorsque le district connaît une pénurie prononcée), il appartient au propriétaire d'en informer le département et de lui communiquer les nouveaux loyers prévus, qui feront l'objet d'un contrôle.

Il convient également de veiller à ce que le propriétaire n'élide pas le régime d'autorisation en effectuant des travaux d'envergure, non pas en une fois, mais par étapes successives, selon la technique dite du "saucissonnage". Ainsi, tous travaux effectués par étapes seront cumulés dans l'analyse du département, et ce, sur une période de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, confirmant en cela la pratique actuelle.

#### **4.7 Procédure simplifiée en cas de rénovation d'objet isolé**

• Le projet amendé de LPPL prévoit une procédure simplifiée lorsque les travaux ne portent pas sur l'ensemble de l'immeuble, mais sur la rénovation au coup par coup d'un ou de quelques appartements pris isolément. Il s'agit de ne pas freiner ce type de rénovations qui portent fréquemment sur des objets devenus vacants suite de circonstances imprévues (décès du locataire, départ en EMS, résiliation en cours de bail, etc.) et de faire en sorte que l'appartement ne reste pas vide durant toute la durée d'une procédure complexe. Les demandes portant sur ce type de travaux sont soumises directement au département, sans préavis communal.

#### **4.8 Information et représentations des locataires**

• Le projet de LPPL améliore l'information aux locataires, le propriétaire devant les informer sur la nature des travaux, leur conséquence sur les loyers et leur calendrier prévisionnel. De plus, en matière d'aliénation d'appartements loués, le droit de recours dont bénéficient les associations de locataires d'importance cantonale, régulièrement constituées et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné, est maintenu, pour les situations où le logement objet de la vente est vacant ou que le locataire n'est pas en mesure de faire valoir ses droits (art.8al.1litt. a) LAAL actuel). Par parallélisme des formes, il en va de même du droit de recours des associations de propriétaires, lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

#### **4.9 Transformation de locaux en logements**

• La création de logements à partir de surfaces non affectées au logement est facilitée, et même encouragée, puisque si les locaux sont réaffectés en bureaux dans les dix ans, aucune autorisation n'est nécessaire sous l'angle de la LPPL.

### **5 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

#### **5.1 PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 - But**

L'article premier définit le but de la loi, à savoir de lutter contre la pénurie de logements destinés à la location qui répondent aux besoins de la population. Il importe que cette offre ne soit pas diminuée, soit par des travaux d'une telle ampleur qu'ils conduiraient à modifier l'offre locative en changeant les standards d'immeubles existants, soit par un changement d'affectation qui supprimerait un logement de l'offre locative (création d'une surface de bureau, par exemple), soit par une vente abusive faisant changer un appartement de catégorie et de nature, puisque le faisant passer d'un statut de location à un statut de propriété.

## **Art. 2 - Pénurie - Champ d'application territorial**

La LPPL s'applique à l'échelle du district. En effet, cette échelle territoriale s'avère statistiquement représentative en terme de logements vacants tout en permettant parallèlement une application précise et ciblée de cette législation.

Il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1,5 % dans le district concerné.

Pour éviter des effets de va-et-vient dans l'application de la LPPL, et ce, tant en période de pénurie que de pléthore de logements, il y a lieu de calculer le taux de référence sur une période de trois ans. Ce taux moyen est calculé en prenant pour base celui établi au 1<sup>er</sup> juin de chaque année par le département en charge de la statistique, sur les trois dernières années.

Il est à préciser que l'art. 2 aliéna 3 laisse une certaine marge d'autonomie aux communes qui souhaiteraient voir leurs particularités prises en compte, en terme de pénurie quantitative (commune urbaine ou ville-centre, par exemple). Par ailleurs, la commune conserve la compétence de déterminer les appartements qui, sous l'angle qualitatif cette fois, appartiennent à une catégorie à pénurie sur son territoire, en fonction des besoins et des ressources de la population locale (voir commentaire ad article 8 - préavis).

- Soucieux de préserver la substance locative dans les régions du canton les plus touchées par la pénurie de logements, notamment les régions urbaines, le Conseil d'Etat estime que des règles spécifiques doivent s'appliquer lorsque, dans un district, la pénurie de logement est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%.

- Dans un tel cas, l'art. 2 al. 4 LPPL prévoit que certaines règles s'appliquent en cas de pénurie prononcée. Il s'agit notamment du pourcentage de référence en cas de dispense d'autorisation (20% en cas de pénurie prononcée, 30% dans les autres cas ; art. 11 al. 2 LPPL), de la durée des contrôles en cas de travaux ou en cas de vente (dix ans en cas de pénurie prononcée, cinq ans dans les autres cas ; art. 14 al. 3 LPPL et 20 al. 4 LPPL).

## **Art. 3 - Logements ou opérations exclus du champ d'application**

La LPPL vise à protéger la substance locative "standard", soit les logements susceptibles de répondre aux besoins de la plus grande partie de la population du canton, selon leurs caractéristiques et leurs loyers.

Cette définition pragmatique exclut du champ d'application de la LPPL les logements résidentiels ou luxueux, ainsi que les maisons individuelles ou les villas locatives.

De par leur caractère individuel prépondérant, les maisons locatives comprenant jusqu'à deux logements sont exclues du champ d'application de la LPPL (art.3 litt. a LPPL). Il en est de même des maisons locatives de trois logements, pour autant toutefois que l'un des logements ait été occupé en dernier par son propriétaire, un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré.

L'art. 3 litt. b) exclut les logements occupés en dernier lieu par leur propriétaire, un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré. Cette exception existe tant dans la LAAL que la LDTR actuelles.

L'art. 3 litt. c) exclut les logements d'un standing constructif supérieur au parc locatif "standard", soit ceux dont la valeur à neuf assurance incendie est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (valeur à neuf, à l'indice 117, 100 = 1990). Cette référence est très facile d'accès pour le propriétaire et son montant est fixé de manière objective par une autorité indépendante, à savoir l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA). Cette valeur est par ailleurs réelle, dans la mesure où elle correspond à la prestation qu'assumerait l'ECA en cas de sinistre, au titre de la reconstruction de l'immeuble ayant subi un sinistre. Cette valeur de référence est indexée sur l'indice ECA, régulièrement mis à jour (l'indice actuel est de 120 point, 100 = 1990).

L'art.3 litt. d) exclut les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus. Ces appartements ont une surface généreuse par rapport à des objets "standard", les logements usuels de type familial, notamment les 5 pièces, ayant une surface de référence inférieure à celle ainsi définie. A titre d'exemple, la surface de tels logements est de 110 m<sup>2</sup> à 121 m<sup>2</sup> selon les normes cantonales en matière de logement. Ce critère de la surface nette habitable intra muros est simple et peut aisément être vérifié, et ce, tant par le propriétaire que par le locataire.

Il convient d'exclure également du champ d'application de la loi certains types d'aliénations :

- l'art. 3 litt. e) exclut les transferts de propriété dans une procédure d'exécution forcée (vente aux enchères ou vente de gré à gré sous l'égide de l'Office des poursuites et des faillites, procédure concordataire) du fait que ces ventes juridiques ne découlent pas de la libre volonté du propriétaire-failli, vendeur, mais des règles de procédure fixées dans la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) ; lors de telles ventes, le prix de la transaction est fixé par l'OP et ne revêt pas un caractère pouvant être qualifié de spéculatif. Par ailleurs, le plus souvent, ce type d'objets est acquis par le créancier-gagiste lui-même, ce qui constitue un cas tout à fait particulier d'aliénation. L'art. 63 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) prévoit une exception analogue.

- l'art. 3 litt. f) exclut le transfert "en bloc" d'un immeuble d'habitation du champ d'application de la loi. Ce genre de vente ne porte en effet pas sur un logement loué individualisé en tant que tel, mais sur un ensemble d'appartements, généralement acquis pour un prix global. La pratique démontre que, lors de ce type de transferts, l'acheteur a généralement la volonté de maintenir les logements sur le marché de la location, sous réserve de l'un ou l'autre appartement qu'il est susceptible de réserver pour son usage propre, de sorte que, dans de tels cas, les logements de l'immeuble concerné ne sont pas principalement soustraits à la substance du parc locatif vaudois. La même exception doit être admise, par analogie, en cas d'aliénation, à un seul acquéreur, de la totalité des lots de propriétés par étages appartenant à un seul propriétaire, un tel transfert étant assimilé à la vente d'un immeuble dans sa globalité. Il va de soi que si une vente "en bloc" a pour seul objectif de soustraire principalement les appartements concernés de la substance locative vaudoise, notamment lorsque les acheteurs entendent se répartir les logements en constituant une propriété par étages simultanément à l'achat ou sitôt après celui-ci leur volonté étant de résilier les baux à la première échéance utile après le transfert ou d'occuper en propriété les logements vacants, une telle transaction équivaut à une vente individuelle de logements. Elle est soumise à une autorisation, comme la jurisprudence a eu l'occasion de le confirmer dans l'arrêt de principe FO.001.0005 du 29 janvier 2002.

#### **Art. 4 - Logements loués - Définition**

Dans la mesure où la LPPL vise à préserver la substance locative vaudoise, elle s'applique à tout logement "jusqu'alors loué". Les logements concernés sont donc ceux qui ont été effectivement loués, qu'ils soient vacants au moment de la requête ou occupés par un locataire.

#### **Art. 5 - Principe de l'autorisation**

Cet article pose le principe d'un régime d'autorisation pour un certain type d'opérations immobilières qui portent sur des logements loués existants.

Il soumet ainsi à autorisation les opérations d'importance touchant à la substance locative, à savoir la démolition, la transformation, la rénovation substantielle de maisons d'habitation, mais aussi le changement d'affectation de logements loués, d'une part, et les aliénations à titre onéreux d'appartements loués, d'autre part.

## **5.2 PROCEDURE**

### **Art. 6 - Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

La demande d'autorisation en matière de travaux est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble. La commune la transmet au département en charge du logement conformément à la procédure prévue pour les dossiers nécessitant la délivrance d'une autorisation cantonale en vertu de l'art. 73 al. 4 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 concernant l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11.1). Ces dossiers sont donc à adresser au département en charge du logement par l'intermédiaire de la Camac, afin d'assurer le respect du principe de coordination entre les différents services de l'Etat susceptibles d'intervenir dans ce type de procédure.

• Il importe de définir une procédure simplifiée en cas de rénovations d'objets isolés dans un immeuble locatif. Tel est le cas lorsqu'un logement devient vacant ensuite d'événements qui ne sont pas du fait du bailleur, notamment en cas de décès du locataire ou de son placement en EMS, ou encore d'une résiliation de bail par le locataire. Dans de telles circonstances, l'appartement nécessite parfois des travaux importants, notamment lorsqu'il a été occupé durant de très longues périodes par le même locataire. Dans de telles circonstances, il convient de permettre au bailleur d'exécuter les travaux dans des délais brefs, pour éviter que l'appartement reste durablement vacant, dans l'attente d'obtenir une autorisation de travaux. Ce type de dossier est à adresser directement au département, qui statue en la forme simplifiée, sa décision étant bien entendu susceptible d'être assortie des conditions prévues à l'art. 14 (contrôle du loyer).•

Le propriétaire informe les locataires des démarches entreprises pour les travaux relatifs à l'immeuble qu'ils habitent, • notamment sur la nature de son projet, le calendrier prévisionnel des travaux et leurs répercussions prévisibles sur les loyers. Cette information doit se faire en temps opportun• et d'une manière appropriée • (séance d'information, lettre aux locataires, rencontres avec les locataires, etc.), • mais au plus tard au moment du dépôt du dossier auprès de la commune. Il est en effet important que les locataires soient informés des travaux envisagés dans un délai raisonnable afin que certaines situations puissent se décrisper et trouver une issue favorable avant le début des travaux.

#### **Art. 7- Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

La demande d'autorisation en matière d'aliénation d'appartements loués est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

#### **Art. 8 - Préavis communal - Traitement du dossier**

La commune du lieu de situation de l'immeuble prend les mesures d'instruction qu'elle estime nécessaires pour émettre son préavis. Sous réserve de mesures d'instructions particulières (visite locale, demande de renseignements aux intervenants, etc.) ou de compléments de dossier, le préavis est transmis dans un délai de trente jours dès réception du dossier.

Le préavis permet à l'autorité de décision de savoir, sur la base des circonstances locales, si le(s) logement(s) concerné(s) correspond(ent) aux besoins prépondérants de la population au plan communal, et ce, non plus en termes quantitatifs (taux de logements vacants), mais en termes qualitatifs.

Les critères déterminants pour définir le besoin sur le territoire communal sont notamment le loyer, la surface, le nombre de pièces, le standard constructif et, de manière générale, les caractéristiques de l'immeuble ou du logement concerné. Cette liste exemplative laisse une marge de manœuvre à l'autorité de proximité, qui peut tenir compte également de la situation du logement sur le territoire communal (éloignement du centre, nécessité de disposer de plusieurs véhicules, difficultés d'accès, situation exposée en bord de route, etc.), de l'âge et de l'état du bâtiment ou de tout autre critère qu'elle estime pertinent en la matière (taux de rotation élevé des derniers locataires occupants, etc.). La commune peut s'exprimer également sur les caractéristiques socio-économiques de sa population.

Sous réserve d'éventuels compléments, le département statue dans les vingt jours dès réception du

dossier, témoignant ainsi de sa volonté d'accélérer les procédures qui dépendent de son champ de compétences et d'action. Il s'agit d'un délai d'ordre.

#### **Art. 9 - Mesures d'instruction - Expertise technique**

Cet article définit les mesures d'instruction que peuvent prendre l'autorité communale ou le département en charge du logement.

Les autorités peuvent ainsi consulter un représentant des locataires ou du propriétaire et procéder à l'inspection locale ou à l'expertise technique du bâtiment, en collaboration avec l'autorité communale, si elle le souhaite. Il convient de permettre à l'autorité, soit de se limiter à une inspection locale sommaire, soit de procéder à une réelle expertise du bâtiment, ce qui nécessite une visite approfondie de l'immeuble.

Actuellement, l'article 10 al. 2 RLDTR préconise la méthode MERIP ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") ou ses extensions, complétée par des directives du département en charge du logement définissant un standard de référence et tenant compte de l'évolution de l'habitat. Il convient de ne pas fixer le nom de la méthode technique retenue dans la loi, mais de laisser une certaine marge de manoeuvre à l'autorité d'application, sachant que cette méthode est évolutive. Sa désignation exacte doit rester au niveau réglementaire, le principe étant que la méthode soit publique, connue et reconnue par les professionnels de l'immobilier.

### **5.3 TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOGEMENTS LOUES**

La démolition n'a pas besoin d'être définie. En revanche, les notions de rénovation, de transformation et de changement d'affectation soumis au droit public cantonal le demandent.

#### **Art. 10 - Rénovation et transformation**

Cet article définit les notions de rénovation et de transformation de logements loués ou d'immeubles locatifs soumises à une autorisation administrative.

La rénovation qui entre dans le champ d'application est celle d'importance, ayant pour effet de modifier le standard d'un logement loué, par opposition aux travaux de pur entretien courant qui ne nécessitent pas d'autorisation. Les travaux de peu d'importance qui excèdent le pur entretien sont traités à l'article 11.

La transformation est définie comme l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution intérieure de tout ou partie d'un immeuble locatif ou d'un appartement loué ou d'y créer des installations nouvelles d'une certaine importance (chauffage, ascenseur, etc.). Cette liste exemplative illustre l'importance des travaux et des investissements nécessaires, sachant que ce type de travaux entraîne généralement des conséquences importantes, tant en termes d'intervention technique dans les appartements que de répercussion sur les loyers concernés.

#### **Art. 11 - Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

Il convient d'éviter que des travaux de peu d'importance, mais qui excèdent le pur entretien courant, soient soumis à une procédure administrative lourde, sachant, qu'en règle générale, ils n'ont qu'une conséquence modeste, voire nulle, sur les loyers, car essentiellement financés par le fonds d'entretien ou le compte de liquidités de l'immeuble.

Ainsi, sur requête, les travaux qui n'entraînent pas de transformation et qui, cumulativement, sont inférieurs à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou de la partie "logement" concernée par les travaux en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation, ou encore de travaux partiels, peuvent donc faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation (sans préavis communal) adressée directement au département en charge du logement. Ce système de procédure simplifiée - dont le principe existe depuis 1988 - donne satisfaction.

• Il convient de tenir compte de la situation de pénurie pour délivrer ou non une simple dispense d'autorisation en lieu et place d'une autorisation en bonne et due forme, en principe assortie d'une mesure de contrôle des loyers (art. 14 LPPL). Ainsi, dans les districts où la pénurie est prononcée au sens de l'art. 2 al. 4 LPPL, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%, le pourcentage de référence pour l'octroi d'une dispense d'autorisation reste fixé aux 20% de la valeur à neuf assurance incendie du bâtiment, comme dans l'art. 1 al. 2 RLDTR actuel.

Il va de soi que si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble (une seule entrée d'un bâtiment de plusieurs entrées, par exemple), le pourcentage de référence de 20% (en cas de pénurie prononcée) ou de 30% doit être calculé par ratio sur la partie de l'immeuble touchée.

Lorsque le montant cumulé de travaux effectués par étapes, sur une période de dix ans est supérieur au x • pourcentage • s • défini à l'al.1 • ou 2, • une demande ordinaire doit être présentée, selon la procédure prévue au Titre II, article 6. Le département en charge du logement tient alors compte des étapes cumulées de travaux dans le calcul des loyers admissibles après la seconde étape.

### **Art. 12 - Changement d'affectation**

Cet article définit la notion de changement d'affectation, en complément à celle fixée aux articles 103 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

Afin d'encourager l'aménagement de locaux d'habitation dans des surfaces commerciales parfois pléthoriques dans certaines régions du canton, il convient de prévoir un régime spécifique pour ce type d'aménagement ; dès lors, si un tel logement créé par transformation de locaux administratifs ou commerciaux retrouve sa vocation initiale • ou une autre affectation commerciale ou administrative, dans un délai de 10 ans • dans un délai maximum de 5ans à compter de sa création, cette opération de "réversibilité" ne nécessite pas l'autorisation du département en charge du logement.

### **Art. 13 - Motifs d'autorisation**

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

~~L'art.13 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble, dans son préavis dûment motivé.~~

L'art.13 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée • lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie, sur la base du préavis communal et de l'analyse du département, selon une approche quantitative et qualitative. •

Dans un tel cas, l'autorisation est accordée sans restriction, dans la mesure où il n'y a pas lieu d'instaurer de contrôle sur une substance locative qui ne répond pas aux besoins de la population concernée.

L'art.13 litt. b) reprend l'art. 4 al.1 LDTR • actuel ; • il convient d'assurer l'entretien nécessaire du parc locatif vaudois et, partant, d'autoriser les opérations justifiées pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général, en particulier dans les cas visés par l'article 39 de la loi cantonale sur l'énergie. Cet article permet également à l'autorité d'entrer en matière sur des projets de démolition-reconstruction visant à densifier l'habitat • et à permettre l'accroissement du parc de logements • , l'autorisation pouvant être assortie de conditions (compensation des logements démolis et contrôle des loyers des logements qui les compensent pour une durée de cinq • à dix • ans, • au sens de l'art. 14 LPPL • par exemple). • Cet article permet d'autoriser certains travaux pour permettre l'édification, en lieu et place de l'immeuble existant, d'un ouvrage d'utilité publique (hôpital, école, route, etc.). A noter qu'un intérêt fiscal à attirer de riches contribuables sur le territoire communal ne constitue pas un "intérêt général" au sens de cette disposition.

~~L'art.13 litt. c) introduit la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation. L'autorisation est~~

~~ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment quand il s'agit d'améliorer l'habitabilité des logements concernés.~~

L'art.13 litt. c) introduit la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation. L'autorisation est ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, • notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements concernés. Ces travaux peuvent consister en la réorganisation du plan d'un appartement vétuste qui ne correspond manifestement plus au mode d'habitat actuel (présence de pièces en enfilades ou locaux dépourvus de réelles zones sanitaires, par exemple) ou encore en la création d'un ascenseur pour faciliter l'accès de l'immeuble aux personnes à mobilité réduite. Il faut toutefois que l'état de vétusté du bâtiment commande l'exécution de travaux importants susceptibles d'améliorer l'habitabilité dudit logement. •

L'art. 13 litt. d) permet de codifier la pratique actuelle quant à la délivrance d'une autorisation en cas de travaux destinés à favoriser des économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables (pose de panneaux photovoltaïques, changement du système de production de chaleur, par exemple). • Dans un tel cas, le département intègre à son analyse la baisse prévisionnelle des charges consécutives aux travaux lors du calcul du loyer maximal admissible pour le propriétaire. •

L'art. 13 al.2 instaure une cautèle par rapport aux nouveaux motifs proposés à l'art. 13 litt. c) et d), en ce sens que de tels travaux ne doivent pas entraîner des investissements à ce point disproportionnés qu'ils auraient pour objectif de changer le standard de l'immeuble touché et de faire sortir les appartements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

#### **Art. 14 - Conditions**

Cet article précise les conditions pouvant assortir les autorisations qui peuvent être délivrées en application de l'art. 13.

Ces conditions concernent la limite de la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers et le contrôle des loyers d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des appartements qui compensent ceux démolis, transformés ou rénovés.

• En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, les contrôles administratifs peuvent porter sur une durée maximale de dix ans. •

Le département en charge du logement peut également soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux ; dans ce cas, il demande l'inscription de ces restrictions sous la forme d'une mention au registre foncier.

Enfin, le département compétent peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs qui ont justifié l'autorisation n'existent plus. Cette obligation de réaffectation ne fait pas l'objet d'une mention.

#### **Art. 15 - Validité de l'autorisation - mentions au registre foncier**

Cet article pose le principe selon lequel l'autorisation délivrée reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

L'autorisation - et les conditions qui l'assortissent, le cas échéant - sont opposables à tout acquéreur.

Il pose aussi le principe selon lequel une restriction inscrite au registre foncier sur un immeuble comprenant des logements qui ne figureraient plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2 doit être radiée, l'immeuble étant ainsi libéré des contraintes administratives qui le grèvent.

#### **Art. 16 - Motifs de refus**

Cet article pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation n'est refusée que pour autant qu'aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

#### **Art. 17 - Défaut d'entretien**

Cette disposition vise à éviter qu'un propriétaire laisse volontairement son bien se dégrader, de manière à faire valoir ultérieurement la dégradation de l'immeuble pour obtenir une autorisation de travaux de démolition, de transformation, de rénovation ou de changement d'affectation de logement.

Dans un tel cas, l'autorité de proximité - soit la commune du lieu de situation de l'immeuble - peut ordonner au propriétaire d'exécuter les travaux d'entretien indispensables au maintien de la substance habitable. Cette systématique reprend celle de l'art. 92 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), qui stipule que "la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants" (al. 1) et que "en cas d'urgence ou si les travaux ordonnés ne sont pas exécutés dans le délai imparti, la municipalité les fait exécuter aux frais du propriétaire" (al. 3).

Indépendamment de ce qui précède, il va de soi que lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation ne pourra, en règle générale, être accordée qu'aux conditions prévues à l'article 14. Il convient en effet d'éviter que, de par son propre comportement négligent, un propriétaire puisse se soustraire aux mesures de contrôle prévues par la LPPL, en arguant du mauvais état de son immeuble pour obtenir une autorisation fondée sur un motif de vétusté ou d'insalubrité. Une requête pourrait même être refusée si le requérant a laissé se dégrader son immeuble de logement pour en requérir plus aisément la démolition ou le changement de destination en bureaux, par exemple. Dans un tel cas, le département en charge du logement pourrait exiger le maintien d'une affectation locative, aux conditions de l'art. 14.

#### **Art. 18 - Recours**

Pas de remarque.

### **5.4 ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

#### **Art. 19 - Aliénation**

Cet article définit la notion d'aliénation soumise à autorisation. Il s'agit d'un transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, d'un logement loué. Les donations ou les échanges ne sont ainsi pas visés par la loi. Il en va de même des modes d'acquisition de la propriété foncière à titre universel (succession, fusion, etc.).

Les opérations soumises à autorisation concernent tous les transferts à titre onéreux portant sur un logement loué ; il s'agit notamment du transfert de certificats d'actions donnant droit à la jouissance exclusive d'un logement loué à un tiers non détenteur du certificat d'actions.

#### **Art. 20 - Motifs d'autorisation**

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

~~L'art. 20 al. 1 reprend la systématique de l'art. 13 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné ne correspond pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble dans son préavis motivé.~~

L'art. 20 al. 1 reprend la systématique de l'art. 13 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné • n'entre pas dans une catégorie à pénurie (art. 4 al. 1 litt. a LAAL actuel) •

L'art. 20 al. 1 litt. b) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le logement est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 (art. 4 al. 1 litt. b actuel).

L'art. 20 al. 1 litt. c) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le locataire achète le logement qu'il occupe, et qu'il en va de même lorsque le logement est acquis, non par le locataire, mais par un de ses proches parents ou un allié ou par son partenaire enregistré. Ces acquisitions de type familial peuvent en effet être traitées de la même façon. La philosophie de cet article est celle de l'art. 4 al. 1 litt. c)

LAAL actuel.

L'art. 20 al.2 maintient le régime de l'art. 4 al.2 LAAL actuel, en précisant que l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance de l'autorisation. Ces circonstances peuvent être personnelles (âge, santé, mutation professionnelle à l'étranger, etc.), familiales (divorce, décès d'un proche, etc.), économiques (risque de faillite, besoins financiers impératifs dûment étayés) ou autres (nécessité de dissoudre un régime successoral ou matrimonial, par exemple), une certaine marge de manœuvre devant être laissée aux autorités pour leur permettre de procéder à une pesée des intérêts au cas par cas. Le seul fait qu'un appartement soit vendu dans des conditions facilitant l'accèsion à la propriété ne justifie pas, en soi, la délivrance d'une autorisation.

### **Art. 21 - Conditions**

• L'art. 21 al. 1 précise que l'autorisation peut être assortie de conditions, notamment le relogement du locataire. Cet article reprend l'article 4 al. 3 LAAL actuel. • De manière générale, la première condition qui peut assortir la délivrance d'une autorisation au sens de l'article 20 consiste • donc • en le relogement du locataire. Elle ne peut être instaurée que dans • des cas très limités, soit lorsque • l'appartement fait partie d'une catégorie répondant • plus particulièrement• aux besoins prépondérants de la population, d'une part, et où le locataire se situe dans un rapport de durée particulièrement long avec l'objet locatif concerné, d'autre part. • Cette condition est généralement couplée avec une mesure de contrôle du loyer, • • afin d'atteindre le but légal de préservation du parc locatif. •

• Selon la casuistique de la Division logement, d'autres conditions peuvent être assorties à l'autorisation, au cas par cas, pour tenir compte de circonstances individuelles exceptionnelles (obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement et de voir l'appartement soumis à un contrôle s'il devait être remis en location, par exemple). •

~~Dans les cas visés à l'art.20al.2(motifs exceptionnels d'octroi), les conditions peuvent être un contrôle du prix de vente ou de revente de l'objet, ou une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement par analogie à la mesure prévue à l'art.14al.2LPPL en cas de travaux, ces conditions sont limitées à une durée de cinq ans dès le transfert. Ces conditions correspondent à la pratique du département en charge du logement récemment validée par une jurisprudence de 2009 elles ne sont donc pas réellement nouvelles.~~

• L'art. 21 al. 2 prévoit d'autres conditions expressément définies, lesquelles • peuvent être un contrôle du prix de vente • de l'appartement ou l'obligation de maintenir durablement l'appartement en location, à un loyer contrôlé par le département. •

• L'une des conditions prévues à cet article est la possibilité pour l'autorité d'exiger que le logement vendu reste durablement en location à un prix contrôlé. Cette condition est admise par la jurisprudence en ce qui concerne la LAAL (voir l'arrêt FO.2008.0019 du 3 février 2009). Par analogie à la mesure prévue à l'art. 14 al. 2 LPPL en cas de travaux, cette condition est limitée à une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert dans les districts les moins touchés par la pénurie (art. 21 al. 3), mais elle peut être instaurée pour une durée de dix ans en cas de pénurie prononcée (art. 21 al. 4). •

• L'autre condition est la possibilité pour l'autorité d'assortir sa décision d'un contrôle du prix de vente de l'appartement dont l'aliénation est requise. Ce contrôle du prix de vente n'est pas instauré isolément, mais il est généralement couplé avec l'autre condition, soit un contrôle du loyer durant une certaine durée. Le contrôle du prix de vente permet à l'autorité de s'assurer que l'appartement vendu continue à demeurer durablement dans une substance répondant encore, de manière générale, aux besoins prépondérants de la population. En effet, dans certains cas, le seul prix de vente dit "du marché" tel que fixé entre les parties venderesse et acheteuse, peut avoir pour effet, en cas de location ultérieure, de modifier, du seul fait d'un prix de vente excessif et de manière artificielle, le "standing" de l'appartement et de le soustraire *de facto*, à la substance d'appartements touchés par la pénurie. •

• Conformément à la jurisprudence (arrêt FO.2012.0005 du 12 octobre 2012), le contrôle du prix de vente ne saurait être instauré qu'en *ultima ratio* et pour des cas exceptionnels, à savoir lorsque ce contrôle est le seul moyen permettant de garantir que l'appartement soit durablement maintenu dans une substance répondant encore aux besoins prépondérants de la population. •

#### **Art. 22 - Motifs de refus**

Cet article est le pendant de l'art. 16 en matière de travaux ; il pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation est refusée • lorsqu'• aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

#### **Art. 23 - Recours**

La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en charge du logement en vertu du présent titre appartient au propriétaire (ou à son mandataire) et au locataire. Cette disposition est reprise de l'art. 8 LAAL actuel.

Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. En l'espèce, seule l'Asloca-Vaud répond à cette définition. Lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir, elle appartient également aux associations de propriétaires (reprises du système de l'art. 8 LAAL actuel).

#### **Art. 24 - Inscription au registre foncier**

Dans la mesure où la LPPL exclut de son champ d'application un certain type d'objets, le conservateur du registre foncier s'assure, avant de procéder à l'inscription définitive du transfert, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2, 3 ou 19 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue. En cas de doute, il consulte le département en charge du logement à cet effet.

### **5.5 SANCTIONS ET DISPOSITIONS FINALES**

#### **Art. 25 - Sanctions administratives**

En matière de travaux, les sanctions qui peuvent être prises par le département en charge du logement sont la suspension immédiate des travaux, la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation ou, selon les circonstances, la remise en état des lieux ou, en cas d'inexécution, l'ordre de les faire exécuter aux frais du propriétaire. • La même compétence appartient à la commune du lieu de situation de l'immeuble. •

La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévue aux articles 17 (défaut d'entretien) et 25 est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

En matière d'aliénation, la sanction administrative est la révocation d'office de l'autorisation délivrée en cas d'obtention frauduleuse de l'autorisation ou d'indications inexactes fournies aux autorités. Il peut en aller de même en cas de non respect d'une condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation.

#### **Art. 26 - Sanctions pénales**

La sanction pénale est l'amende, pouvant aller jusqu'à • CHF 60'000.-. L'amende actuelle est de CHF 40'000.- (art. 14 LDTR et art. 11 LAAL). Elle est augmentée à CHF 60'000.-, ce qui correspond à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation entre 1985 (date d'adoption de la LDTR) et 2012 (dernier IPC annuel consolidé disponible). A titre comparatif, l'art. 130 al. 1 LATC prévoit une amende comprise entre CHF 200.- et CHF 200'000.-. • La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (dénonciation préfectorale). A noter, qu'en sus de l'amende, le Préfet peut prononcer une créance compensatrice équivalente aux montants indûment perçus par le propriétaire.

#### **Art. 27 - Dispositions transitoires**

Cet article transitoire facilite le passage des deux anciennes législations à la nouvelle loi proposée.

En cas de travaux cumulés ou par étapes (dispenses, notamment), la date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante pour calculer le délai de 5 ans prévu à l'art.11 al. 4.

#### **Art. 28 - Abrogation**

Cet article abroge les deux lois existantes (LDTR et LAAL).

#### **Art. 29 - Entrée en vigueur**

Cet article donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

### **6 EEMPL MODIFIANT L'ARTICLE 39 DE LA LOI SUR L'ENERGIE (LVLENE)**

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation de la LAAL et de la LDTR.

Dans la mesure où l'art. 39 LVLEne "Améliorations énergétiques et loyers" renvoie expressément à la loi 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, il doit être formellement modifié pour renvoyer à la LPPL.

### **7 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JEAN-MICHEL DOLIVO ET LE POSTULAT FRÉDÉRIC BORLOZ**

#### ***Rappel du postulat***

*Le Postulat Dolivo (09\_POS\_156) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :*

*"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".*

*Le Postulat Borloz (09\_POS\_157) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte*

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)*
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et*
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population. Son développement est le suivant :*

*"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.*

*De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.*

*Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.*

*Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.*

*Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi*

qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population".

## **7.2 REPONSE AUX POSTULATS DOLIVO ET BORLOZ**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif constitue une réponse à ces deux postulats, dont les objectifs peuvent paraître contradictoires, en consacrant la fusion des deux lois existantes, dont les objectifs d'intérêt général sont en tous points similaires, en un seul dispositif légal.

### **Réponse au Postulat Dolivo "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR"**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond, sur le principe en tout cas, au postulat Dolivo, qui souhaite introduire un droit de consultation des locataires dont l'immeuble est touché par des travaux.

En effet, l'art. 6 al.2 LPPL prévoit, si ce n'est un droit de "consultation" au sens strict, un devoir d'information de la part du propriétaire, ce dernier devant informer les locataires de son projet au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

### **Réponse au Postulat Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond au postulat Borloz dans la mesure où il vise à "dépasser le statu quo".

Ainsi, la définition de la pénurie à l'échelle du district permet une application souple de la LPPL, en tenant compte de spécificités locales durables qui nécessitent un traitement différencié de la question du logement par rapport à la situation cantonale.

De même, l'exclusion de certains types d'immeubles selon des critères objectifs et aisément quantifiables (nombre de logements, nature de l'occupation, référence à la valeur assurance incendie (ECA), ou à la surface nette, etc.) apportent une définition claire des immeubles assujettis à la LPPL. Ces dispositions nouvelles contribuent à faciliter la vente ou la rénovation de certains biens immobiliers, d'une part, tout en veillant au maintien des logements correspondant aux besoins de la population, d'autre part.

## **8 CONSEQUENCES**

### **8.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation formelle de la LDTR et de la LAAL.

L'art. 39 de la loi sur l'énergie devra être modifié, dans le sens d'un renvoi à la LPPL, non plus à la LDTR.

### **8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

### **8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

#### **8.4 Personnel**

Néant.

#### **8.5 Communes**

La LPPL maintient le principe du préavis communal, d'une part, et de la collaboration entre le canton et les communes, d'autre part. Les communes devront toutefois se prononcer dans un délai de trente jours.

L'autonomie communale est respectée, dans la mesure où l'art. 2 al. 4 LPPL permet à une commune, à certaines conditions, d'être soustraite ou au contraire d'être intégrée dans la liste des régions comprenant des appartements à pénurie, en fonction de sa situation particulière dans le district. Au surplus, l'art. 8 (préavis) permet à la commune du lieu de situation de l'immeuble d'apporter toutes les précisions utiles sur la situation locale du marché et les aspects qualitatifs liés à la notion de pénurie.

- La commune peut ordonner la suspension immédiate de travaux entrepris sans autorisation ou ordonner la réaffectation des lieux (art. 25 LPPL).•

#### **8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Le projet de loi tient compte de la nouvelle loi sur l'énergie et des principes du développement durable ; il s'intègre dans les principes fixés par le Plan directeur cantonal.

#### **8.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

#### **8.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Le présent EMPL s'inscrit dans les objectifs d'aménagement fixés dans le Plan directeur cantonal.

#### **8.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.12 Simplifications administratives**

La définition de la notion de pénurie, ainsi qu'une définition plus précise des objets immobiliers soumis ou non à un régime d'autorisation, entraînent des simplifications administratives pour l'ensemble des intervenants.

- La LPPL introduit une procédure simplifiée en cas de rénovation d'objet isolé (art. 6 al. 2 LPPL).•

#### **8.13 Autres**

Néant.

### **9 CONCLUSION**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'accepter la réponse au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "Pour renforcer les droits des

locataires dans la 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 (LDTR)"

- d'accepter la réponse au postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"

- d'adopter les projets de lois

- sur la préservation du parc locatif (LPPL)
- modifiant la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie.

# PROJET DE LOI

## sur la préservation du parc locatif (LPPL)

du 2 juillet 2014

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,  
vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement  
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### TITRE I PRINCIPES GENERAUX

#### Art. 1 But

<sup>1</sup> La présente loi 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.

#### Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> • Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application. •

#### Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;

- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués - Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> • Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée. •

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe les locataires • de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers • au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

### **Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

## **TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

### **Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

### **Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA. •

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

### **Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> ~~N'est pas soumis à autorisation le changement d'affectation de locaux utilisés initialement à d'autres fins que le logement, temporairement affectés à l'habitation, et qui retrouvent leur utilisation d'origine dans un délai de cinq ans.~~

<sup>3</sup> • Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création. •

### **Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

~~a. lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas aux besoins de la population définis par la commune dans son préavis dûment motivé ;~~

• a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ; •

b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;

~~e. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque les travaux permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ;~~

• c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ; •

~~d. 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.~~

• d. 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. • Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment. •

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation • n'• est accordée • que • pour autant que l'investissement consenti reste proportionné 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 population.

### **Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans. •

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

### **Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

#### **Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

#### **Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut lui ordonner de faire exécuter • à ses frais • les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

#### **Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administratives.

### **TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

#### **Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

#### **Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. ~~ne correspond pas à une catégorie à pénurie selon le préavis communal dûment motivé ou ;~~
- b. • n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;•
- c. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- d. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> • En outre, • l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

#### **Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> ~~Dans les cas visés à l'art. 20 al.2, Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente ou de revente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.~~

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans. •

## **Art. 22 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

## **Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant • ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir •, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

## **Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

# TITRE V SANCTIONS

## **Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. • La même compétence appartient à la commune. •

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

## **Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à ~~CHF 40'000.-~~ CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

## TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

### Art. 27 Dispositions transitoires

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 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 ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

### Art. 28 Abrogation

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 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 ;

- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

### Art. 29 Entrée en vigueur

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**PROJET DE LOI**  
**modifiant celle du 6 mai 2006 sur l'énergie**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

*Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud*

*décède*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme suit :

**Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers**

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 4 de la 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 .

**Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers**

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 13 de la loi sur la préservation du parc locatif.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

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

**(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois**

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

**Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil**

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)

**TABLE DES MATIÈRES**

1. INTRODUCTION .....	1
2. PREAMBULE .....	2
3. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT .....	4
4. AUDITIONS DES MILIEUX INTERESSES .....	5
5. DISCUSSION GENERALE .....	7
6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS .....	10
7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES .....	11
7.1 EEMPL sur la préservation du parc locatif vaudois.....	12
7.2 EEMPL modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie .....	24
7.3 Vote final sur les projets de lois .....	24
8. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION .....	24
9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL .....	24

**1. INTRODUCTION**

L'EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL 2014) et modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie constitue le second volet de la politique cantonale du logement alors que les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et la loi sur le logement (contre-projet direct du Conseil d'État à l'initiative de l'Asloca) concernent le premier volet de la politique cantonale du logement. Toutes deux étudiées par la commission, ces deux révisions législatives d'importance constituent le « paquet logement ». Elles ont toutefois dues être scindées en deux objets distincts en raison notamment de l'exigence d'unité de matière.

Pour mémoire, le Grand Conseil s'est déjà saisi de la question de la préservation du parc locatif par le passé : en 2005, M. le Député Armand Rod déposait une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Cette motion s'est vue opposer un contre-projet du Conseil d'Etat sous la forme de la loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL 2008), toutefois refusée par le Grand Conseil lors du vote d'entrée en matière. Le jour même, les députés Frédéric Borloz (au nom du groupe radical) et Jean-Michel Dolivo (AdG) déposaient deux motions (transformées en postulat), les deux objets visant d'une manière ou d'une autre à reprendre les discussions sur la préservation du parc locatif. En juin 2011 le Conseil d'Etat soumettait au Grand Conseil l'EMPL n°408 sur la loi sur la préservation du parc locatif existant (LPPL 2011). Les travaux de la commission en charge de l'examen de cet objet avaient toutefois été différés en raison de la disparition du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud. Le projet LPPL 2014, porté depuis par le DIS, est un EEMPL complémentaire à celui de 2011.

## **2. PREAMBULE**

### **2.1 Séances**

La Commission s'est réunie à neuf reprises à Lausanne pour traiter des objets 168 et 169, soit les : 19 septembre 2014 (de 8h à 11h45), 2 octobre 2014 (de 13h30 à 17h), 23 octobre 2014 (de 15h à 17h30), 4 novembre 2014 (de 17h15 à 19h45), 29 novembre 2014 (de 8h à 11h45), 15 janvier 2015 (de 13h30 à 17h), 29 janvier 2015 (de 13h30 à 16h30), 19 février 2015 (de 13h30 à 16h30) et 31 mars 2015 (de 17h15 à 21h).

### **2.2 Présences**

#### **2.2.1 Députés**

Sous la Présidence de M. Marc-Olivier Buffat, confirmé dans son rôle de président rapporteur, la commission était composée de Mmes les Députées Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Sylvie Podio, Christelle Luisier Brodard et de MM. les Députés Jérôme Christen, Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Yves Ferrari, Michel Miéville, Nicolas Mattenberger, Nicolas Rochat Fernandez, Maurice Treboux, Claude-Alain Voiblet et Pierre Volet.

#### **2.2.2 Remplacements**

Séance du 19 septembre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, Mme Christiane Jaquet-Berger pour M. Jean-Michel Dolivo, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari. Excusés : MM. Jérôme Christen et Pierre Volet. Séance du 2 octobre 2015 : Mme Fabienne Despot pour M. Michel Miéville. Séance du 23 octobre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, M. Michel Desmeules pour Mme Christa Calpini, M. Philippe Ducommun pour M. Michel Miéville. Séance du 4 novembre 2014 : M. Michel Desmeules pour M. Pierre Volet, excusés : Mme Christelle Luisier-Brodard. Séance du 29 novembre 2014 : M. Philippe Ducommun pour M. Claude-Alain Voiblet, excusés : M. Jérôme Christen. Séance du 15 janvier 2015 : M. Martial de Montmollin pour Mme Sylvie Podio. Séance du 29 janvier 2015 : M. Jean-Luc Chollet pour M. Claude-Alain Voiblet. Séance du 19 février 2015 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Rochat Fernandez, Mme Susanne Junglclaus Delarze pour Mme Sylvie Podio, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari. Séance du 31 mars 2015 : M. Michel Desmeules pour Mme Christelle Luisier Brodard.

#### **2.2.3 Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du DIS, accompagnée de la cheffe du Service des communes et du logement (SCL), Mme Corinne Martin (sauf séances du 23.10.2014 et du 19.02.2015), du chef de la Division logement au SCL, M. Jacques Biermann (sauf séance du 04.11.2014), de la cheffe de la Division juridique au Service du développement territorial (SDT) pour les séances des 29.11.2014, 19.02.2015 et 31.03.2015 et de M. Luis Marcos, architecte à la Direction de l'énergie (DGE-DIREN) pour les séances des 15.01.2015, 29.01.2015 et 19.02.2015. A noter également la présence de M. Florian Failloubaz, adjoint responsable technique au SCL pour la séance du 04.11.2014.

## 2.2.4 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, appuyée de M. Jérôme Marcel pour les séances du 19.09.2014 et du 29.01.2015. Ils se sont chargés de réunir les documents et informations utiles, d'organiser les séances de la commission, d'établir les notes des séances, d'assurer entre les séances le suivi des demandes émises par la commission et de tenir à jour le tableau comparatif où sont consignés les amendements proposés par la commission. Mme Sylvie Chassot a en outre rédigé une synthèse des travaux de la commission constituant la base du présent rapport ; qu'elle soit sincèrement remerciée pour sa compétence et son efficace collaboration.

## 2.3 Auditions

A la demande des membres de la commission, les personnes suivantes ont été entendues :

Le 2 octobre 2014 :

1. M. Thomas Tüscher, statisticien, *Statistique Vaud* ;
2. M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*<sup>1</sup> ;
3. M. Olivier Feller, Président de la *Chambre vaudoise immobilière (CVI)* ;
4. Mme Catherine Michel, Présidente et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l'*Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)* ;
5. Jacques-André Mayor, Secrétaire général et César Montalto, Président de l'*Asloca Vaud* ;

Le 23 octobre 2014 :

6. M. Pascal Magnin Secrétaire général de l'*Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP)* ;
7. M. Bernard Virchaux, Directeur de la *Société coopérative d'habitations de Lausanne (SCHL)* ;
8. M. Dominique Bourquin, Chef du *Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel* ;

Le 4 novembre 2014 :

9. M. Michel Burgisser, Directeur général et M. Robin Schweizer, Chef de projet à l'*Office cantonal du logement et de la planification foncière, État de Genève* ;
10. M. Jean-Charles Cerottini, délégué du Comité de l'*Association de communes vaudoises (AdCV)* ;
11. Mmes Claudine Wyssa, Christine Chevalley (pour le groupe bourgs et villages) et M. Vincent Jaques (pour le groupe des villes), représentants de l'*Union des communes vaudoises (UCV)* ;
12. M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez *Retraites populaires* ;

## 2.4 Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la commission a obtenu notamment les documents suivants<sup>2</sup> :

- « Logements vacants : l'amorce d'une hausse ? », *Courrier statistique Numerus*, n°4, septembre 2014, pp. 4-5.
- Canton de Vaud, *Arrêt du Tribunal administratif du 29 janvier 2002, recours contre la décision rendue le 19 mars 2001 par le Service du logement* (concerne les ventes « en bloc »).

---

<sup>1</sup> Les explications fournies par ces deux premières personnes sont présentées dans le point consacré à la discussion générale. Partenaires du département, ces deux entités ne sont en effet pas à proprement parler des acteurs touchés par le projet étudié.

<sup>2</sup> La commission ayant travaillé sur plusieurs objets, seuls les documents directement en lien avec l'objet (168) LPPL sont listés ici.

- SCHMIDT Yvan, CACHEMAILLE Yves, PERRINJAQUET Line, « Étude des lois LDTR et LAAL – Résumé de l'étude », étude mandatée par la Division logement (DL) du Service des Communes et du logement de l'État de Vaud (SCL), *i consulting SA*, janvier 2014.
- YENNY François, THOMAS Marie-Paule, SCHMIDT Yvan, « Logement vaudois : Taux d'effort des ménage », étude mandatée par la Division Logement (DL) du Service des communes et du logement de l'État de Vaud auprès de *i consulting SA*.
- YENNY François, SCHMIDT Yvan, « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? », étude réalisée avec le soutien éditorial, logistique ou financier de l'État de Vaud, de la BCV et de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, *i consulting SA*, avril 2014.

En plus de cette documentation, le SCL s'est efforcé, au travers de plusieurs notes à l'adresse de la commission, de répondre aux demandes d'information supplémentaire.

## 2.5 Principaux acronymes

ARMOUP	Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
AdCV	Association de communes vaudoises
CVI	Chambre vaudoise immobilière
DL	Division logement du Service des communes et du logement
LAAL	Loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués, RSV 840.13
LDTR	Loi du 4 mars 1985 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, RSV 840.15
LPPL	Projet de loi du 2 juillet 2014 sur la préservation du parc locatif (modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie)
LUP	Logements d'utilité publique
RP	Retraites populaires
RULV	Règles et usages locatifs du canton de Vaud
SCHL	Société coopérative d'habitation Lausanne
SCL	Service des communes et du logement de l'État de Vaud
SDT	Service du développement territorial de l'État de Vaud
StatVD	Statistique Vaud, anciennement SCRIS
UCV	Union des communes vaudoises
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier

## 3. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle en préambule les conclusions d'une étude mandatée par le DIS<sup>3</sup> qui relevait, entre autre, qu'une fusion de la 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 (LDTR) et de la loi concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL) était souhaitable, en raison notamment de l'importance de clarifier et codifier certaines définitions jurisprudentielles et de les harmoniser.

Le présent projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) est donc appelé à se substituer à la LDTR et à la LAAL. Ces deux lois poursuivent un même objectif d'intérêt public, à

<sup>3</sup> SCHMIDT Yvan, CACHEMAILLE Yves, PERRINJAQUET Line, « Étude des lois LDTR et LAAL », étude mandatée par le DIS en 2012 et réalisée en 2013 par I Consulting.

savoir la préservation de la substance locative existante, évitant par un système d'autorisations, que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux, de changements d'affectation ou de ventes. La LPPL concerne les bâtiments existants, contrairement au contre-projet à l'initiative de l'Asloca, également examiné séparément par la commission, qui ne traite que de nouvelles constructions.

La nouvelle loi reprend l'essentiel de l'ancien dispositif tout en en proposant des allègements afin de viser un équilibre permettant, d'une part, de répondre à la volonté du législateur d'adopter la nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL, mais aussi de dépasser le statu quo établi depuis 2005.

Les principales mesures introduites dans la LPPL sont:

- *Introduction d'un système à double détente* permettant une application de la loi en fonction du taux de pénurie de logement observé dans chaque district : un taux de vacance se situant entre 1 et 1,5% donne lieu à un assouplissement des conditions d'autorisations alors que les conditions de la législation actuelle (art. 4, al. 3 LDTR ; art. 1, al. 2 RLDTR) restent applicables lorsque la pénurie est plus prononcée (taux inférieur à 1%).
- *Introduction d'une procédure simplifiée* en cas de réfection d'appartements isolés : cette simplification vise à accélérer la procédure et ainsi à éviter la vacance prolongée de logements isolés dans des locatifs. Ceci répond à la demande d'un certain nombre d'acteurs concernés, à l'instar des caisses de pension qui souhaitent un système plus souple lorsqu'elles sont détentrices d'appartements isolés dans un locatif. La procédure simplifiée permet en outre d'introduire une incitation à la transformation de bureaux en logements en portant de 5 à 10 ans le délai pour la reconversion.
- *Introduction d'un principe d'information aux locataires en cas de travaux* : la législation actuelle assure déjà un principe d'information et de représentation des locataires (Art. 8 LAAL). Les articles 6 et 23 LPPL reprennent ces dispositions ; l'art. 6 LPPL introduit toutefois l'obligation pour le maître d'ouvrage ou son mandataire d'informer les locataires de la nature du projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers.

La cheffe du DIS précise qu'aux yeux du Conseil d'Etat, le présent projet de loi et le contre-projet à l'initiative de l'Asloca constituent un paquet global, le « paquet logement », le contre-projet à l'initiative de l'Asloca concernant les bâtiments nouveaux et la LPPL le traitement des immeubles déjà construits. Elle rappelle que les deux objets ont été largement discutés au sein du Conseil d'Etat qui les a acceptés à l'unanimité.

#### **4. AUDITIONS DES MILIEUX INTERESSES**

*N.B. : Les intervenants ayant été invités à se prononcer sur les deux objets étudiés par la commission, seuls ceux qui se sont effectivement prononcés sur le projet de loi qui concerne le présent rapport sont mentionnés ci-après :*

##### **4.1 M. Olivier Feller, Président de la Chambre vaudoise immobilière (CVI)**

Selon le Président de la CVI, le projet de LPPL présenté en 2011 correspondait plus aux préoccupations d'allègements de la CVI. Le projet LPPL 2014 apporte toutefois un certain nombre d'ouvertures et d'allègements intéressants dans le sens d'un encouragement de la mise à disposition de logements. A défaut de l'abrogation de ces lois, la CVI s'accommode de leur fusion.

##### *Information aux locataires (Art. 6 LPPL)*

Le Président de la CVI reconnaît la nécessité d'informer les locataires des travaux à venir, obligation déjà réglée par le Code des obligations et les Règles et usages locatifs du Canton de Vaud. L'obligation introduite dans la LPPL d'indiquer la répercussion de travaux sur le loyer est, par contre, jugée problématique. Le calcul ne peut en effet souvent pas être fait avant les travaux. La question de la portée juridique d'une telle obligation se pose dès lors : soit le propriétaire n'est pas tenu de respecter l'indication donnée, ce qui ne sert donc à rien et crée des tensions, soit la portée juridique de cette obligation est réelle, mais repose sur des éléments qui ne sont pas forcément connus avant les travaux, ce qui est problématique.

#### **4.2 Mme Catherine Michel, Présidente, et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)**

Considérant que les dispositifs de la LDTR et de la LAAL dissuadent les propriétaires de rénover leurs biens, l'USPI souhaiterait une abrogation de ces deux lois. Elle entre toutefois en matière à titre subsidiaire sur ce projet de LPPL qui a l'avantage d'apporter une clarification de la notion de pénurie et de simplifier un arsenal législatif complexe en fusionnant deux lois.

L'USPI se montre notamment favorable aux mesures suivantes :

- introduction d'un système de double détente permettant notamment l'allègement des systèmes d'autorisations et de contrôle des loyers (art. 2 LPPL) ;
- les possibilités de réaffectation des logements en bureau (art. 12 LPPL).

L'USPI s'inscrit par contre en faux des mesures suivantes :

- le maintien des contraintes du système actuel pour les logements sis dans un district qui subit un taux de vacance inférieur à 1%, ce qui ne serait pas de nature à inciter le propriétaire à rénover ou à construire. Pour eux, la limite de 30% de la valeur ECA devrait être étendue à tous les logements où le taux de vacance est inférieur à 1.5%.
- Le devoir d'information des locataires sur la nature du projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers (art. 6 LPPL) : le secrétaire général rappelle que l'art. 260, al. 2 du Code des obligations et l'art. 26 al. 2 des Dispositions paritaires romandes ainsi que les Règles et usages locatifs du canton de Vaud prévoient déjà un devoir d'information du bailleur.
- La soumission à autorisation des travaux de rénovation d'appartements isolés (art. 6 LPPL) : ceux-ci devraient selon l'USPI être exclus du champ d'application de la loi.
- L'octroi d'un droit de recours aux organisations de locataires lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, ce qui permettrait à une association de locataires d'agir, pour des questions de principe, alors que le locataire ne l'aurait peut-être pas fait (art. 23 LPPL).

#### **4.3 Jacques-André Mayor, Secrétaire général, et César Montalto, Président de l'Asloca VD**

L'ASLOCA Vaud est favorable à l'adoption d'une nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL dans la mesure où la législation serait ainsi simplifiée et harmonisée. L'ASLOCA craint toutefois que les protections actuelles des locataires soient dénaturées, voire vidées de leur substance dans la nouvelle LPPL.

Plus généralement, le Secrétaire général rappelle l'importance de l'intervention des autorités publiques afin de préserver un parc locatif diversifié qui permette aux citoyens de se loger en fonction de leurs moyens, situation que le marché locatif libre n'est visiblement pas en mesure d'assurer, selon lui. Il évoque les conséquences d'une situation où cela n'est pas garanti : augmentation possible du nombre de personnes inscrites à l'aide sociale, contrainte pour un nombre grandissant de personnes à devoir s'éloigner de leur lieu de travail, avec les conséquences en terme d'infrastructures que cela pose.

##### *Information aux locataires (art. 6 LPPL)*

Le secrétaire général souligne l'importance d'une « bonne » application des règles relatives à l'information des locataires et déplore qu'une information donnée au concierge chargé de la transmettre aux locataires ne constituent souvent la seule et unique source d'information.

#### **4.4 M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier, et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez Retraites populaires**

M. Lapaire exprime une réserve sur les mesures administratives telles que le suivi des loyers durant de nombreuses années, en raison d'un nombre de contraintes déjà élevé et du risque d'obtenir un effet contraire. L'introduction d'éléments administratifs lourds dans le cadre de la gestion d'un parc de plus de 12'000 logements induirait en effet une adaptation / augmentation de l'appareil administratif de RP. Cette hypothèse a par ailleurs été vérifiée dans le cadre de l'application de la LDTR pour la

transformation des objets existants. RP salue de ce fait la mesure d'allègement de la démarche prévue dans la LPPL pour les appartements isolés (art. 6, al.2 LPPL).

Dans ce même esprit, le système à double détente instauré par le projet de LPPL lui paraît souhaitable dans le sens où il prévoit un allègement de contraintes lorsque la pénurie est moindre.

## **5. DISCUSSION GENERALE**

La discussion générale a été l'occasion d'affirmer les positions avant la discussion des articles de loi. Ainsi, pour certains commissaires, la question de la pénurie est une problématique très concrète pour une partie de la population. Ils estiment que la question ne devrait pas tellement être la flexibilisation des protections prévues aujourd'hui dans la LDTR (d'ailleurs en partie affaiblies par le projet LPPL), mais bien le renforcement de la protection du parc immobilier bâti pour les logements correspondant aux besoins de cette population. Les situations dans lesquelles des locataires se voient délogés de leur appartement en raison de projets de rénovation destinés d'une manière ou d'une autre à augmenter le taux de rendement des logements concernés se multiplient. Si la LPPL devait être adoptée en l'état par la commission et le Grand Conseil, elle se heurterait à une opposition ferme du milieu des locataires, d'où le dépôt annoncé d'un certain nombre d'amendements.

De plus, les allègements du système actuel proposés dans le projet LPPL dispensent de contrôle un certain nombre de logements et pourraient inciter les propriétaires à entreprendre des rénovations (ce d'autant plus que les taux d'emprunt hypothécaire se trouvent à un niveau historiquement bas). Ce d'autant plus que seuls 10% à 15% des locataires agissent lorsque leurs droits ne sont pas respectés en vertu du droit du bail.

Pour d'autres commissaires, la majorité des propriétaires ne cherche pas à augmenter leur taux de rendement à tout prix par des travaux, mais généralement à améliorer la qualité du logement concerné. Il s'agit au contraire de saluer la volonté du Conseil d'Etat, par ce projet, de trouver un consensus politique en proposant des solutions adaptées aux situations de chaque district. Sans remettre en cause les situations d'abus qui doivent être combattues, une députée rappelle en outre que le droit du bail existe en parallèle à la LDTR ou LPPL, et ce de manière forte et impérative.

Un commissaire répond qu'en intervenant sur la LDTR, on se situe en amont du champ d'action du droit du bail et que ces deux niveaux, bien qu'étant des procédures différentes, sont en rapport étroit l'un avec l'autre : une flexibilisation du contrôle de l'Etat sur les travaux autorisés dans un parc locatif habité a inévitablement un effet sur le niveau de loyer des logements concernés ; ce ne sont pas les travaux d'entretien qui sont en cause, mais bien les transformations qui apportent une plus-value ou qui transforment d'une certaine manière les appartements tels qu'ils existent.

Le Président de la commission rappelle les résultats du vote d'entrée en matière du projet LPPL le 27 janvier 2009 : le projet avait été refusé par le Grand Conseil par 67 voix contre 63 et 3 abstentions. Considérant que le peuple vaudois attend depuis 2008 déjà des améliorations, ou en tout cas une marque politique importante dans le marché du logement, il considère que les partis politiques seraient bien inspirés de travailler à une position de consensus qui permette de débloquer la situation et d'apporter des réponses concrètes.

### ***Dispenses d'autorisation – valeur ECA***

La cheffe du DIS évoque les discussions qu'a suscité la modification de la valeur des travaux donnant droit à des dispenses d'autorisation (30% de la valeur ECA de l'immeuble contre 20% dans la LDTR en vigueur). Elle explique notamment qu'un passage à 30% de la valeur ECA comme seuil de dispense (indépendamment du taux de pénurie observé) représenterait une augmentation de 10 dossiers (10 immeubles, soit 200 logements grosso modo) dispensés de contrôle de loyer par année. Sur la base des chiffres 2012, 2013 et 2014 (taux lissés sur 3 ans selon l'art. 2, al. 1 LPPL), seul le district d'Aigle serait « hors pénurie ». La LPPL n'y trouverait dès lors pas application. Tous les autres districts se situent en dessous du 1% de vacance, la LPPL s'appliquerait donc avec une dispense d'autorisation pour les travaux ne dépassant pas 20% de la valeur ECA.

## Calcul du taux de vacance

La Commission a reçu à deux reprises (le 2 octobre 2014 ainsi que le 15 janvier 2015) M. Thomas Tüscher, statisticien chez Statistique Vaud (anciennement SCRIS) afin d'obtenir des renseignements techniques sur le dénombrement des logements vacants. La notion de pénurie est en effet capitale dans le projet du Conseil d'Etat puisqu'elle conditionne la mise en oeuvre de la LPPL qui instaure un système à double détente en fonction du taux de pénurie par district.

Suite aux renseignements fournis par M. Tüscher, une longue discussion est menée autour des forces et faiblesses des taux de vacance actuellement disponibles, à savoir le taux global de vacance vs. le taux de vacance sur le marché locatif. Sont notamment relevés les éléments suivants :

- le *taux global de vacance* peut être calculé pour toute commune (assez grande) et groupement de communes. Il inclut les logements à vendre, les résidences secondaires et les logements de vacances.
- le *taux de vacance sur le marché locatif* n'est estimé par StatVD qu'au niveau cantonal, faute de données précises sur le parc locatif existant. C'est à ce dernier que fait référence la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire.

Le *taux global de vacance*, bien que disponible par district, est problématique puisqu'il inclut les logements à vendre ainsi que les résidences secondaires. Le *taux de vacance sur le marché locatif* n'étant pas disponible par district, se pose la question du bienfondé d'une base légale qui instaure une application différenciée en fonction d'un taux de pénurie observé par district si cette donnée n'est pas disponible pour le marché locatif.

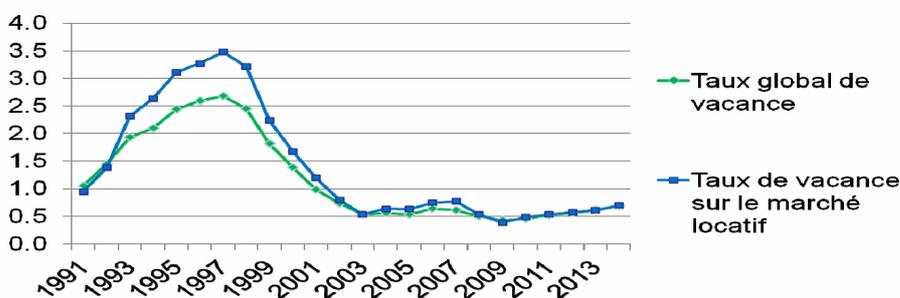
Toutefois, pour certains, le point fort indéniable du projet présenté par le Conseil d'Etat réside justement dans la prise en considération différenciée de la situation de chaque district. Il s'agit d'un grand facteur d'acceptabilité du système prévu, qu'il ne s'agirait pas de le remettre en question. Si d'aventure l'outil statistique ne devrait pas être suffisant pour l'application du système tel que prévu, une solution devrait alors être trouvée pour l'améliorer plutôt que d'abandonner l'idée de différenciation par district.

M. Tüscher précise que des solutions sont en train d'être explorées au niveau du Canton et de la Confédération : le calcul du *taux de vacance sur le marché locatif* sur la base des données relevant du relevé structurel (et non plus du recensement qui ne se pratique plus depuis 2010) est actuellement à l'étude. Au niveau de la Confédération, un groupe de travail planche en outre sur l'opportunité de travailler sur la base des registres (du contrôle des habitants, des bâtiments).

Le statisticien relève surtout que la corrélation entre les deux taux est excellente : depuis 2008, les deux taux se chevauchent exactement.



### Taux global de vacance et taux sur le marché locatif, 1991-2014, VD



- Pénurie depuis 2000 (2001 pour marché locatif)
- Les deux taux sont identiques (au dixième) depuis 2008
- Delta max en 1997 = +0,8 sur le marché locatif
- Depuis 2000: delta max = +0,2 sur le marché locatif

Le graphique montre que depuis 2001, soit depuis la pénurie, la plus forte différence entre ces deux taux a été de 0.2%. Il explique que le taux global de vacance, disponible au niveau des districts, véhicule ainsi des données importantes et peut être considéré comme étant un bon indicateur de l'état du marché locatif.

A la question de savoir comment le département prévoit d'utiliser les outils mis à disposition pour l'application de la législation présentée qui prévoit une appréciation par district, les services de l'Etat expliquent que le taux de vacance par district publié par StatVD est considéré comme étant suffisamment fiable pour refléter la situation de la pénurie à cette échelle. Afin de lisser les problématiques d'hétérogénéité entre les différentes communes du district, possibilité est laissée à une commune dont la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district de demander au Conseil d'Etat de rester dans le champ d'application de la loi ou d'en être exclue (art. 2, al. 3 LPPL).

### ***Evolution de la pénurie***

Se référant à divers articles de presse récents et annonçant une détente du marché de l'immobilier, la Commission a souhaité recevoir des informations complémentaires à ce sujet. A ce titre elle a reçu M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*. Elle a aussi profité de la présence de divers spécialistes du milieu immobilier (cf. point 2.3) pour solliciter leur avis sur l'évolution probable de la pénurie de logements.

*i Consulting SA* a produit deux rapports sur mandat du Département. Ces deux études (l'une intitulée « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? » et l'autre « Logements vaudois : Taux d'effort des ménages ») établissent des scénarios sur l'évolution de la pénurie de logement dans le canton.

La première de ces études prévoit la fin du « goulet d'étranglement », soit une amélioration de l'offre de logements, de manière relativement imminente : le taux de vacance devrait en effet permettre d'atteindre une situation d'équilibre en 2016-2017. Le croisement des données de l'offre et de la demande fait même craindre un risque de suroffre. Afin de compléter ces prospections quantitatives, la seconde étude approche le niveau du prix des loyers en comparaison à l'effort consenti par les ménages vaudois, plus spécifiquement par la classe moyenne, pour financer leur logement. Constat : ce sont surtout les ménages de célibataires ou à la retraite qui fournissent un taux d'effort élevé au point de devoir consommer de l'épargne.

Les représentants de l'ASLOCA rappellent quant à eux que la pénurie est la règle dans le domaine de l'immobilier, aucun constructeur n'ayant la folie d'investir lorsqu'il n'a pas la conviction qu'il va pouvoir remplir son immeuble à brève échéance. Une détente immobilière temporaire est donc selon eux possible, mais une période de pénurie suivra nécessairement car le marché sera à nouveau asséché par la .

M. Schmidt (*i Consulting SA*), relève qu'une latence importante existe entre la mise en œuvre et les effets de mesures incitatives pour le développement des parcelles par exemple. Il estime ainsi que les mesures incitatives devraient pouvoir agir dans l'immédiat, au risque de ne plus avoir de sens dans 3 à 5 ans lorsque l'offre aura déjà cru de manière importante (M. Virchaux, Directeur de la SCHL, partage cet avis).

Egalement interrogé sur la question de l'évolution de la pénurie, M. Tüscher, statisticien chez StatVD, confirme que certains éléments montrent que l'évolution est positive par rapport aux années précédentes. A la question de savoir si la tendance est pérenne ou s'il s'agit d'un phénomène unique, il ne peut toutefois donner aucune garantie statistique.

S'agissant des catégories de logements concernés, autant StatVD que *i Consulting SA* confirment que l'augmentation de vacance se rencontre cette année au niveau des logements de 2 à 4 pièces. Des personnes auditionnées relèvent en outre un problème qui pourrait surgir en cas de fin de pénurie, à savoir une montée des taux de vacance dans les périphéries devenues attrayantes avec la pénurie. (M. Virchaux, SCHL et M. Lapaire, RP).

### ***Détermination du seuil de pénurie (1,5%)***

Les personnes auditionnées ont par ailleurs été questionnées sur leur appréciation de la fixation du seuil de pénurie à un taux de vacance de 1.5%. A la question de savoir comment et par qui est déterminé ce seuil, les différents intervenants indiquent qu'il s'agit d'une règle, d'un consensus des milieux de l'immobilier et locataires utile à commenter l'état du parc de logements vacants. Ce taux de

1,5% est également utilisé par les autorités fédérales pour traduire l'équilibre, apparemment depuis les premières mesures de lutte contre les abus (AMSL) du début des années septante.

Tandis que la majorité ne remet pas en question ce seuil, certains expliquent que ce taux est considéré comme étant plutôt élevé par les propriétaires, la tendance se renversant à partir d'un taux de vacance de 1-1,2 % déjà (M. Virchaux, SCHL, M. Feller, CVI).

## **6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS**

### **Chapitre 2 Préservation du parc locatif**

#### ***Point 2.3.2 Données statistiques***

##### *Nombre de refus et d'autorisations conditionnelles*

Le SCL indique que les refus sont statistiquement peu nombreux. Ils portent essentiellement sur des refus de changement d'affectation. La plupart des dossiers avec conditions concernent des rénovations ou transformation qui excèdent, en l'état, le 20% de la valeur ECA qui permet la délivrance d'une dispense d'autorisation selon le système actuel. La plupart des dossiers avec conditions reflètent l'instauration d'un contrôle portant sur l'état locatif global de l'immeuble (et non sur chaque loyer pris individuellement, le contrôle individuel relevant du droit du bail). Le contrôle intègre donc également les logements qui seraient vacants au moment de la demande.

Le service précise que la LDTR peut trouver application dans certains cas lorsqu'il s'agit d'immeubles neufs : c'est le cas notamment lorsqu'un immeuble neuf remplace un immeuble démoli. Sous certaines conditions et lorsqu'il existe un certain intérêt public à densifier, la Division logement peut instaurer un contrôle de loyer sur un bâtiment nouvellement construit qui compte plus d'appartements que l'ancien.

#### ***Point 2.3.3 LDTR et Droit du bail***

L'autorisation administrative n'implique pas, du point de vue du droit du bail, la possibilité pour le bailleur d'une reconnaissance automatique. Le Tribunal des baux pourrait, et c'est déjà arrivé, considérer comme injustifiés des travaux qui ont fait l'objet d'une autorisation administrative.

#### ***Point 2.4.3 LAAL et droit du bail***

Le service précise que l'art. 4, al. 1 let. a de la LAAL stipule que l'autorisation est accordée lorsque l'appartement n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements. C'est essentiellement à la commune de déterminer quel type de logement est touché par la pénurie. La commune prévise, le service du logement valide.

D'une manière générale, la LPPL devrait permettre, en clarifiant et définissant des références précises, de faciliter la compréhension de la loi par les parties (exemple : les propriétaires se rendront facilement compte si la vente ou la transformation de leur bien est assujettie ou non à autorisation) et son application par le service.

### **Chapitre 4 Projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)**

#### ***Point 4.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués***

Des députés s'interrogent sur la nature de la valeur ECA qui fait référence dans les art. 3 et 11 LPPL.

Le SCL indique qu'il s'agit de la valeur à jour de la police incendie de l'immeuble, indexée à l'indice ECA en cour. Le projet de LPPL par exemple a été élaboré sur la base de l'indice 117 ; l'indice actuel étant à 120, les Fr. 750.-/m<sup>3</sup> de référence qui figurent à l'art. 3 seraient Fr. 770.-/m<sup>3</sup> à ce jour.

L'indice ECA est fixé par l'établissement cantonal lui-même et représente l'indice bâtiment valeur à neuf sans la composante du terrain.

#### ***Point 4.2 Référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci***

##### *Taux de vacance sur le marché locatif vs. taux de vacance global*

Un député rappelle que le taux de vacance sur le marché locatif fait référence en matière de droit du bail (formule officielle). Les outils statistiques actuellement à disposition ne permettent pas le calcul d'un taux fiable de vacance sur le marché locatif par district (Cf. point 5 du présent rapport, rubrique « calcul du taux de vacance »). Par souci de cohérence entre droit public et droit privé, le député estime que le maintien d'une référence par district est un non sens.

La cheffe du DIS réaffirme la volonté du Conseil d'État de tenir compte, dans le projet présenté, de l'hétérogénéité des situations de chaque région. Il semblait pertinent, dans ce contexte, de prendre l'échelle du district. La cheffe du DIS discutera de ces problèmes statistiques avec le Conseil d'État ; elle est néanmoins persuadée qu'une solution pourra être trouvée.

Une commissaire tient à la solution de travailler par district, point fort du projet présenté. Elle entend les remarques faites par rapport aux statistiques, mais constate toutefois que les outils à disposition permettent d'obtenir des indications relativement fiables puisque les courbes des deux taux se rejoignent en période de pénurie. La députée estime dans tous les cas que la priorité doit être de trouver une solution qui permette une application différenciée de la loi par région.

##### *Quel taux de vacance utilisent les autres cantons ?*

A la connaissance de l'OFS, aucun autre canton que le canton de Vaud n'a mis en place un taux de référence spécifique pour les logements en location. Le taux global est donc utilisé par tous les cantons pour déterminer le seuil de pénurie. Par ailleurs, plusieurs cantons utilisent des valeurs régionales, par exemple les districts.

##### *Aspects qualitatifs de la pénurie*

La commune peut, au travers de son préavis, s'exprimer sur les aspects qualitatifs de la notion de pénurie dans la mesure où seuls les logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur un territoire donné sont soumis à une procédure d'autorisation (p. 27 EMPL), un commissaire demande quels sont les déterminants qualitatifs de la notion de pénurie.

Le service indique qu'actuellement cet examen se fait au cas par cas sur la base de certains critères fixés dans la jurisprudence tels que la surface de l'appartement, ses équipements et sa qualité architecturale.

#### ***Point 4.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers***

##### *Comment fixer la mesure de contrôle des loyers après travaux*

Le service indique que l'art. 4, al. 3 de l'actuelle LDTR et son règlement d'application permettent un contrôle pour une durée maximal de 10 ans, le règlement précisant que le contrôle est en général limité à la première mise en location sauf si les dispositions du droit du bail ne peuvent empêcher des hausses contraires aux buts poursuivis par la loi. Les critères essentiels sont l'ampleur de l'intervention, mais aussi le fait de savoir si de nouveaux appartements sont créés.

## **7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES**

La Commission a procédé à la lecture des articles et des commentaires y relatifs en parallèle.

Vu l'importance de la loi soumise à examen, elle a décidé de procéder en deux lectures. Lorsqu'un article n'a pas été débattu en seconde lecture, le vote de recommandation de la première lecture est reporté dans le présent rapport ; dans le cas contraire, c'est le vote de recommandation découlant de la deuxième lecture qui est reporté. Dans ce contexte, il peut arriver que les votes rapportés pour un article et les amendements y relatifs mentionnent un nombre total de voix différents car ils se sont déroulés durant des séances différentes.

## 7.1 EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois

### Art. 1 But

*La commission adopte l'art. 1 à l'unanimité des membres présents.*

### Art. 2 Définition de la pénurie – Champ d'application territorial

#### Alinéa 1

Un député demande comment la différence entre la situation du Pays d'En-Haut et celle du reste du district serait prise en compte dans l'application de la LPPL.

Le service indique que le taux global (du district) ferait foi, même si les informations que fournit Statistique Vaud font en elles-mêmes la différence. Il rappelle que la possibilité est laissée à une commune dont la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district de demander au Conseil d'État de rester dans le champ d'application de la loi ou d'en être exclue (projet LPPL Art. 2 al. 3)

Un commissaire estime que l'utilisation du taux de vacance global (et non du taux de vacance du marché locatif qui fait pourtant référence dans la formule officielle) gonflerait injustement le taux de vacance puisque les appartements à vendre apparaîtraient dans la statistique. Il dépose ainsi un amendement visant à supprimer la référence au taux de pénurie par district et ainsi permettre l'utilisation du taux de vacance sur le marché locatif :

*<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district canton est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.*

Le service remarque qu'avant 2008, le taux de vacance du marché locatif affichait un taux plus élevé que le taux de vacance global. (Cf. graphique inséré au chapitre 5 du présent rapport, rubrique « calcul du taux de vacance »). En cas de crise, le taux de vacance sur le marché locatif voit en effet ses vacances augmenter ; les vacances de PPE n'augmentent par contre pas. Le locatif bénéficie ainsi du bas taux de vacance des PPE.

Ainsi en pratique, le taux de vacance global décrié par certains serait plus utile aux locataires et à l'utilisation de la formule. De plus, selon les informations transmises par le Conseil d'État, seul le district d'Aigle présente un taux de vacance supérieur à 1.00%. Au vu des explications données, le député retire son amendement.

Considérant les variations observées dans d'autres cantons de la valeur seuil du taux de pénurie, considérant en outre la mise en œuvre différenciée des mesures selon le district, le député propose d'augmenter le seuil de référence de la pénurie de 1.50 à 2.00% et dépose l'amendement suivant :

*« <sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district est durablement inférieur à ~~1,50%~~ 2,00% ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique. »*

Une députée rappelle que le taux de 1.50% fait consensus en Suisse depuis de très nombreuses années. Perçu par certains acteurs comme taux de fluidité, certaines discussions ont été menées pour savoir si à un taux de 1,5% on pouvait encore parler de pénurie ou si on n'était pas déjà à la limite du seuil de fluidité. Elle s'oppose donc à augmenter ce seuil et considère la proposition du Conseil d'État comme étant justifiée.

*Par 4 voix pour, 9 contre et 2 abstentions, la commission rejette l'amendement visant à augmenter le seuil de référence de la pénurie.*

*Par 10 voix pour et 5 contre, la commission accepte l'alinéa 1 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Alinéa 2**

L'alinéa 2 est accepté à l'unanimité.

## **Alinéa 3**

L'alinéa 3 est accepté à l'unanimité.

## **Alinéa 4**

Considérant que le taux de pénurie de 1.50% fait référence, un commissaire s'étonne que ce taux soit revu à la baisse pour l'application des modalités particulières prévues aux articles 11, 14 et 21. Il propose de fait l'amendement suivant :

<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à ~~1%~~ 1.50 %, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.

Par 6 voix pour, 8 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement.

Par 10 voix pour, 1 contre et 4 abstentions, la commission accepte l'alinéa 4 tel que proposé par le Conseil d'État.

Par 10 voix pour et 5 abstentions, la commission accepte l'article 2 tel que proposé par le Conseil d'État.

## **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

### **Alinéa 1 « Sont exclus du champ d'application de la loi : »**

Lettre a. (critère : nombre de logements par immeubles)

Un commissaire souhaite réduire le champ d'exclusion de loi découlant du nombre de logements par immeuble et dépose l'amendement suivant :

<sup>1</sup> « les immeubles d'habitation comprenant ~~jusqu'à deux logements~~ un logement et ceux de ~~trois~~ deux logements, pour autant que l'un des ~~trois~~ deux logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré »

Un autre commissaire s'interroge sur le nombre d'objets qui auraient été exclu du champs d'application en vertu de cette règle ces 5 dernières années.

Le service explique que les données statistiques ne sont pas faciles à obtenir ; il dénombre 4% d'immeubles qui comprennent 3 logements et dont on ignore s'ils étaient occupés par le propriétaire ou pas. Le service précise que les immeubles de deux logements peuvent parfois aussi être des villas jumelles, par exemple.

Une députée trouve que la proposition du Conseil d'État, qui retient le critère de caractère résidentiel individuel prépondérant, est équilibrée. Elle juge la proposition de cet amendement assez radicale.

Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement.

Lettre b. (critère : dernier occupant)

La lettre b. est acceptée à l'unanimité des membres présents.

Lettre c. (critère : valeur ECA)

Un commissaire estime que la catégorie de logements se situant entre Fr. 770.- / m<sup>3</sup> et Fr. 1'000.- / m<sup>3</sup> (valeur à neuf assurance incendie ECA) ne doivent pas être exclus du champ d'application de la loi. Il dépose donc un amendement visant à augmenter la valeur ECA au m<sup>3</sup> au-dessus de laquelle un logement est exclu :

« les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à ~~CHF 750.- / m<sup>3</sup>~~ à CHF 1'000.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) »

Le service informe sur la valeur de l'indice déjà réévalué depuis l'élaboration du projet de loi : il se situe actuellement à 120 (et non plus à 117), ce qui signifie que la valeur à neuf plafond de la lettre c. n'est plus de Fr. 750.- / m<sup>3</sup> mais de Fr. 770.- / m<sup>3</sup>.

Le département ajoute qu'en 2011, sur 150 dossiers, aucun n'était supérieur à Fr. 900.- / m<sup>3</sup>. Cinq dossiers étaient supérieurs à Fr. 750.- / m<sup>3</sup>, soit 3% des immeubles concernés.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement visant à augmenter la valeur ECA limite.*

*Lettre d. (critère : surface habitable)*

Un commissaire estime qu'une exclusion du champ d'application de la loi basée sur le nombre de pièces et non sur la surface habitable serait plus adéquat. Il relève que des appartements de 4, 5 ou 6 pièces peuvent compter une surface de 135m<sup>2</sup> et ainsi être facilement exclu du champ d'application. Il dépose ainsi l'amendement suivant :

*« les logements d'une surface habitable nette intra muros de ~~135 m<sup>2</sup>~~ et plus plus de 7 pièces »*

Un autre commissaire s'interroge sur l'application de la législation si, dans un même immeuble, 4 logements comptent plus de 135m<sup>2</sup> et 3 logements comptent 90m<sup>2</sup> (par exemple).

Le service explique que les 4 logements de 135m<sup>2</sup> seraient exclus du champ d'application, pas les autres.

La cheffe du DIS estime que la notion de « m<sup>2</sup> net » suffit à exclure les appartements hors normes par rapport aux objets standards du marché. Elle ajoute que le critère du nombre de pièces peut être contourné par l'aménagement de l'appartement, ce qui n'est pas le cas avec la surface habitable nette.

*Par 3 voix pour, 9 contre et 3 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à remplacer le critère de surface habitable par celui du nombre de pièces pour l'exclusion du champ d'application de la loi.*

Un autre député dépose un amendement visant à augmenter la valeur limite de la surface habitable au-dessus de laquelle un bien est exclu du champ d'application de la loi de ~~135m<sup>2</sup>~~ à 150m<sup>2</sup>.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement.*

*Par 8 voix pour, 1 contre et 6 abstentions, la commission accepte la lettre d tel que proposée par le Conseil d'Etat.*

*Lettre e. (critère : procédure d'exécution forcée)*

*La commission adopte la lettre e à l'unanimité.*

*Lettre f. (critère : transfert « en bloc »)*

Un commissaire remarque que lors d'une vente en bloc, aucune garantie n'existe que les appartements du lot ne soient pas un jour retirés du marché locatif. Il estime ainsi que le fait de soustraire à tout contrôle des biens achetés à titre d'investissements est un affaiblissement inacceptable de la LAAL ; il propose de supprimer la lettre f.

Un autre député demande si l'acheteur « en bloc » d'un immeuble entièrement PPE pourrait augmenter les loyers.

Le service répond par l'affirmative, dans les limites du droit du bail. Il explique que cette mesure (lettre f) est la traduction d'une jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) de 2002 qui essayait de clarifier dans quels cas les ventes en blocs étaient soumises à autorisation ou non. Dans un arrêt de principe, le Tribunal fédéral a considéré que les ventes en bloc étaient soumises à autorisation uniquement lorsqu'elles avaient pour conséquence de soustraire principalement la substance au marché locatif par l'occupation en propriété par les acheteurs.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à supprimer le critère de transfert « en bloc » pour l'exclusion du champ d'application de la loi.*

*Lettre g (nouvelle) – (critère : monuments classés)*

Une commissaire souhaite exclure du champ d'application de la loi les bâtiments classés comme monuments d'importance nationale ou régionale et dépose ainsi l'amendement suivant :

*g. les bâtiments classés comme monuments d'importance nationale ou régionale.*

La cheffe du DIS explique que la notion de monuments d'importance nationale ou régionale correspond au classement à l'inventaire des bâtiments selon la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), selon un système de notes allant de 1 à 7. Les bâtiments en note 1 sont ceux d'importance nationale (cathédrale, Tour Bel Air. etc.) qui doivent être préservés dans leur forme et leur substance et pour lesquels aucuns travaux ne peuvent être entrepris sans une étude historique et archéologique préalable. Les bâtiments en note 2 sont des monuments d'importance régionale pour lesquels une étude historique ou archéologique est opportune en cas de travaux qui nécessitent l'accord du département en charge des monuments et sites. Ces immeubles classés ne comportent souvent pas de logements au sens du droit public (cures, châteaux, ruraux, bâtiments d'ornement, etc.). Selon les données fournies à l'époque de la LPPL, 1ère version, cela concerne 6'300 immeubles, dont 500 "maisons d'habitation". Le plus souvent, les immeubles en notes 1 ou 2 à l'inventaire ont des particularités qui en font des objets atypiques : ils remplissent en général d'autres critères d'exclusion au sens de l'art. 3 LPPL (une valeur ECA élevée, par exemple). Il peut toutefois arriver que le classement ne porte que sur des éléments architecturaux précis et circonscrits (porche, hall d'entrée, puit, annexe etc.) et non sur la partie « logement » d'un bâtiment, raison pour laquelle cette clause d'exclusion a été supprimée dans la nouvelle mouture de la LPPL. Ceci permet un examen au cas par cas pour des immeubles sis en zone historique ou en vieille ville, par exemple.

Un député suggère d'accepter l'amendement en raison des coûts élevés de rénovation (et donc de la répercussion sur les loyers) des bâtiments classés en note 1 et 2. Il craint de voir ces bâtiments tomber en ruines faute de rénovations.

Un autre député rappelle que des parties seulement de l'immeuble peuvent être classées. Il s'interroge dès lors sur l'intérêt de vouloir exclure du champ de la loi ce type de bâtiment si la partie habitable n'est pas concernée par le classement.

*Par 4 voix pour, 7 contre et 3 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à exclure du champ d'application de la loi les bâtiments classés.*

*Par 8 voix pour, 2 contre et 5 abstentions, la commission adopte l'article 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

**Article 4 – Logements loués**

*La commission adopte l'article 4 à l'unanimité.*

**Article 5 – Principes de l'autorisation**

*Lettre a.*

Un commissaire souhaite que l'ensemble des travaux de rénovation soit soumis à autorisation du Département. Afin que chaque rénovation fasse l'objet d'un examen par le département, il propose de supprimer le qualificatif « d'importance » :

*« a. les travaux de démolition, de rénovation ~~d'importance~~ et de transformation portant sur des logements loués ; »*

Un commissaire se soucie du vieillissement du parc immobilier vaudois. Il réproouve de ce fait toute mesure qui compliquerait la réalisation de travaux d'entretien. D'autres commissaires s'interrogent sur les différentes manières d'appréhender ces notions de travaux de démolition, de rénovation, de rénovation d'importance, de transformation.

La cheffe du DIS précise : le texte de la LDTR précise que la rénovation est soumise à autorisation, ce qui n'est pas le cas des travaux d'entretien courant. La formulation proposée dans le projet du Conseil d'Etat, « rénovations d'importance », vise à exprimer cette distinction. Le service ajoute que la

démolition est d'emblée d'importance. La transformation est présumée comme d'importance dès lors que l'on touche à la substance typologique (les coûts de transformation d'un appartement ou d'un immeuble sont généralement supérieurs à 20-30% de la valeur ECA à neuf, les travaux de transformation sont donc généralement d'importance).

*Par 7 voix pour, 7 contre et 1 abstention, la commission refuse l'amendement (voix prépondérante du président).*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 5 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

## **Article 6 - Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

### **Alinéa 2 (rénovation d'appartements isolés)**

Un commissaire souhaite que la procédure simplifiée pour les appartements isolés ne vise que leur entretien et non leur rénovation. Il propose de fait l'amendement suivant :

<sup>2</sup> *Lorsque les travaux ne consistent qu'en ~~la rénovation~~ l'entretien d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

Un commissaire relève que la distinction entre rénovation et entretien n'est pas claire.

Lui est répondu, par le dépôt d'une note de service, que la distinction qu'il convient de faire est celle entre l'entretien courant non soumis à la LPPL, d'une part, et la rénovation « d'importance » qui est soumise à autorisation, d'autre part. Sur cette question, le droit public administratif cantonal reprend les critères de distinction prévus par le droit du bail, notamment à l'art. 269 CO.

L'auteur de l'amendement le retire au profit d'une proposition de suppression de l'alinéa.

La cheffe du DIS rappelle que cette mesure, fruit de discussions conduites avec des investisseurs institutionnels possédant un certain nombre d'appartements isolés, permettrait notamment une mise sur le marché locatif plus rapide des appartements touchés par une vacance subite en raison d'un évènement qui n'est pas du fait du bailleur (décès par exemple ou départ à l'EMS).

Un commissaire considère quant à lui que cette mesure n'est pas admissible en raison notamment de la suppression, par la procédure simplifiée, de la possibilité de recours des associations : le préavis communal n'étant pas exigé, il n'y a pas de mise à l'enquête, donc pas de possibilité de recours des associations. Le droit du bail ne peut pas non plus entrer ligne de compte puisque les appartements concernés par ce type de travaux sont généralement vides.

Le service précise que, dans le droit actuel, seules les autorisations de vendre (donc le volet aliénation d'appartements loués) sont systématiquement notifiées aux locataires ou à l'Asloca lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir en vertu de l'art. 8 LAAL. Les autorisations rendues dans le cadre d'un permis de construire ne sont pas notifiées à l'Asloca, mais elles sont soumises aux conditions ordinaires de la qualité pour recourir. Le service ajoute que ce type de travaux ne font jamais l'objet de mise à l'enquête.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant la suppression du régime de procédure simplifiée pour la rénovation d'appartements isolés.*

Un commissaire s'étonne de l'utilisation du pluriel dans cet alinéa lorsqu'il s'agit de nommer ce qui est concerné par la procédure simplifiée. Il dépose de fait l'amendement suivant :

<sup>2</sup> *Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés~~ d'un appartement isolé dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

Le service précise que le cas maximum observé dans la pratique concernait 2 appartements isolés dans un même immeuble. Concrètement, deux logements ont été vacants en même temps dans le même immeuble suite aux décès des locataires.

Un commissaire demande ce qu'il en serait dans le cas où une demande en procédure simplifiée pour la rénovation de deux appartements « isolés » serait déposée peu de temps après la rénovation dans ce même immeuble d'autres appartements « isolés ». Lui est répondu que le Département dispose de l'historique des dossiers administratifs pour chaque bâtiment, ce qui exclut un tel contournement. Le fait de rénover chaque année un appartement via une procédure simplifiée pourrait entraîner pour le second appartement le refus de la procédure simplifiée pour les autres appartements.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant à limiter la procédure simplifiée à un appartement isolé.*

Afin de pérenniser la pratique de l'administration en la matière, un député propose de préciser dans la loi le nombre d'appartements isolés maximum :

*<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés~~ d'un maximum de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

*Par 7 voix pour, 5 contre et 3 abstentions, la commission accepte l'amendement précisant qu'un maximum deux appartements isolés dans un même immeuble peuvent être soumis au régime de la procédure simplifiée.*

*Par 8 voix pour et 7 contre, la commission accepte l'alinéa 2 tel qu'amendé.*

### **Alinéa 3 (information aux locataires)**

Un commissaire convaincu des avantages d'une consultation des locataires avant tous travaux, déplore que l'information aux locataires puisse leur être transmise au moment du dépôt de la demande (au plus tard) seulement. Il souligne l'intérêt qu'il y'a pour le propriétaire à éviter des confrontations souvent longues avec les locataires en cas de travaux ; une consultation permet en outre au propriétaire de formater ses travaux en fonction des connaissances particulières du lieu par ceux qui y habitent. Ce partant, le député présente un amendement qui précise le processus qui devrait être mis en place de façon à ce que les locataires soient informés au préalable, par écrit, et réellement consultés lorsqu'il y'a intention de d'effectuer des travaux :

*<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire ~~informe les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun à l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter de tels travaux de démolition, de transformation ou de rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe de la modification du loyer qui en résulte. Il leur impartit un délai de 60 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles. Celles-ci sont transmises par le maître d'ouvrage ou son mandataire, avec la demande d'autorisation, aux autorités compétentes. Ces dernières veillent à ce que cette procédure de consultation ait été respectée. En cas de non-respect, le Département n'entre pas en matière sur la demande d'autorisation.~~*

Le député précise que ce type de procédure existe dans d'autres cantons, notamment celui de Genève.

Le service indique que cette mesure matérialise un droit d'information nouveau dans la loi en réponse notamment au postulat Dolivo « pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR » (09\_POS\_156) qui souhaitait instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Un commissaire estime que cette disposition n'est toutefois pas satisfaisante au regard de la demande du postulat qui souhaitait instaurer une réelle consultation des locataires.

Une députée se déclare au contraire satisfaite de la proposition du Conseil d'État étant donné que la transmission de l'information aux locataires comporte les éléments déterminants et leurs permet de faire valoir leurs droits en temps utile.

Un commissaire s'interroge sur la valeur contractuelle des « répercussions prévisibles » dont fait mention le texte du Conseil d'État. Lui est répondu que, lors du dépôt de sa requête d'autorisation, le propriétaire indique un loyer indicatif, généralement en fonction d'un devis. Le SCL va ensuite

comparer ce loyer avec celui qui résulte de leur analyse sachant que la vérification se fera peut-être deux ans après suivant les oppositions éventuelles au chantier. L'information se fait donc aussi dans un second temps lors de l'enquête publique lorsqu'il s'agit de travaux d'importance.

*Par 7 voix pour et 7 contre, la commission refuse l'amendement (voix prépondérante du président).*

Un député souhaiterait que la forme écrite seule soit formellement admise pour l'information au locataire. Il dépose un amendement dans ce sens là :

<sup>3</sup> *Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe par écrit les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, ~~selon le mode qu'il juge opportun~~*

*Par 9 voix pour, 4 contre et 2 abstentions, la commission accepte l'amendement visant à formaliser l'information écrite aux locataires.*

Un député souhaite préciser que seuls les locataires titulaires du bail (et non des sous-locataires par exemple) soient informés de la nature des travaux.

Plusieurs commissaires relèvent que, juridiquement, le locataire est forcément le titulaire du bail.

*Par 7 voix pour et 7 contre, la commission accepte l'amendement visant à préciser que seuls les locataires titulaires du bail sont avisés par écrit (voix prépondérante du président).*

*Par 11 voix pour et 3 abstentions, la commission adopte l'article 6 tel qu'amendé.*

#### **Article 7 – Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

*L'article 7 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 8 – Préavis communal – Traitement du dossier**

*L'article 8 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 9 – Mesures d'instruction – Expertise technique**

*L'article 9 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 10 – Rénovation et transformation**

Un commissaire dépose un amendement qui précise que la notion de rénovation n'est pas liée au coût des travaux, mais bien à la plus-value générée pour l'immeuble ; il évoque le cas de propriétaires qui pensent que les travaux à faible coût ne nécessitent pas d'autorisation.

<sup>1</sup> *La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort, et ce indépendamment de leurs coûts. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.*

Le service précise que cet alinéa vise des travaux générant une plus-value, donc généralement les travaux d'un certain montant.

Une députée rappelle que l'article 11 s'appuie sur le critère du coût pour déterminer quels sont les travaux de rénovation d'importance et ceux qui ne le sont pas (+ ou - de 20, respectivement 30% de la valeur ECA). Le commentaire du projet précise que les rénovations qui entrent dans le champ d'application de l'art. 10 est celle d'importance, donc, par déduction, celles qui se montent à plus de 20, respectivement 30% de la valeur ECA. La députée considère de ce fait que le critère du coût est déterminant dans la définition de ce qu'est une rénovation et que cet amendement n'entre pas dans le système tel que voulu par le Conseil d'Etat.

*Par 4 voix pour, 8 contre et 2 abstentions l'amendement est refusé.*

*Par 10 voix pour et 4 abstentions, la commission adopte l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

## **Article 11 – Requête de dispense d’autorisation en cas de rénovation de peu d’importance**

### ***Alinéa 1***

Un commissaire souhaite que seuls les travaux de rénovation n’impliquant pas de « restructuration » et dont le coût est inférieur à 10% (et non 30%) de la valeur à neuf ECA puissent faire, sur requête, l’objet d’une dispense d’autorisation. Le député indique que le canton de Genève par exemple applique cette règle :

*<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n’impliquant pas de restructuration, d’une part, et dont le coût est inférieur à ~~30%~~ 10% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l’immeuble, d’autre part, peuvent faire l’objet d’une dispense d’autorisation.*

La cheffe du DIS rappelle le Conseil d’État a tenu, dans ce projet, à présenter un système à double détente permettant, en cas de pénurie prononcée au sens de l’art. 1 al.4, de faire baisser cette valeur limite à 20% de la valeur à neuf ECA.

Un député demande quels types de travaux entrent dans la catégorie « moins de 30% de la valeur à neuf ECA ». Lui est répondu qu’il s’agit généralement de travaux de façades avec remplacement des stores, mise aux normes de parapets, peintures et autres (sans isolation), parfois crépis isolation pour les travaux extérieurs ; pour les travaux intérieurs il s’agit plutôt de la réfection des parties communes (buanderie, chauffage, isolation, sous-sol) sans intervention sur les techniques (dès lors qu’on touche les conduites par exemple, on est en principe supérieur à ces valeurs limites).

Le député demande ce qu’il en est du droit à l’information aux locataires lorsqu’une dispense d’autorisation est accordée en vertu de cet article. Le service indique qu’il s’agit d’une forme de procédure simplifiée ; de même qu’il n’y a pas de préavis communal, la requête de dispense est soumise directement au département. Il précise que ce type de travaux a généralement une incidence moindre sur les loyers car essentiellement financés par le fonds d’entretien ou le compte d’exploitation de l’immeuble.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse l’amendement visant à baisser la valeur ECA plancher en-dessous de laquelle des travaux de rénovation de peu d’importance peuvent faire l’objet d’une dispense d’autorisation.*

### ***Alinea 2***

Un commissaire propose la suppression de cet alinéa.

*Par 2 voix pour, 9 contre et 4 abstentions, la commission refuse l’amendement visant à supprimer l’alinéa 2.*

*Par 9 voix pour, 1 contre et 5 abstentions, la commission accepte l’article 11 tel que proposé par le Conseil d’Etat.*

## **Article 12 – Changement d’affectation**

Une commissaire s’interroge sur les raisons qui justifient la décision de proposer un délai de 10 ans (et non 5) pour que le changement d’affectation ne soit pas soumis à autorisation (dans le cas où un logement a été créé dans des locaux qui n’étaient pas précédemment voués à l’habitation).

Le service explique que l’idée est de favoriser la création de logements dans des surfaces commerciales. Il s’agit d’une mesure incitant le propriétaire à opérer ce changement d’affectation. Le premier changement d’affectation n’étant pas soumis à la LDTR il échappe ainsi au département ; la commune par contre a une trace de la demande d’autorisation municipale.

*La commission adopte à l’unanimité l’article 12 tel que proposé par le Conseil d’État.*

## **Article 13 - Motifs d’autorisation**

### ***Alinéa 1***

*Lettre b. (motif : sécurité, salubrité et intérêt général)*

Un commissaire s’interroge : un propriétaire qui sciemment n’entreprendrait pas son bien pourrait, en vertu des notions de sécurité et de salubrité de l’art. 13, al.1, let.b obtenir plus facilement un certain nombre d’autorisations pour faire de la démolition – reconstruction ?

Le SCL indique que la situation décrite entrerait dans le champ d'application de l'article 17 LPPL qui traite des cas de défaut d'entretien. Les cas visés par l'art. 13 concernent plutôt des cas de vétusté de bâtiments dus à l'incapacité des propriétaires d'assurer l'entretien de leur immeuble (en raison de leur âge, de situations particulières lors d'héritages, de conflits dans une hoirie etc.).

Un député s'inquiète de l'interprétation (large) qui peut être faite de la notion « d'intérêt général ».

Le SCL indique que la notion d'intérêt général vise en particulier le cas de démolition d'un bâtiment pour la construction d'un édifice d'utilité publique (route, école, hôpital etc.). La jurisprudence a rejeté l'intérêt fiscal communal comme motif d'intérêt général au sens de cette mesure.

Afin de préciser la notion, un commissaire propose de parler d'intérêt public plutôt que d'intérêt général :

*b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt ~~général~~ public ;*

Une commissaire expose le cas problématique de la construction d'une école privée qui entrerait plutôt dans la catégorie « intérêt général ». Elle estime de fait qu'il serait sage de ne pas restreindre cette notion en mettant « intérêt public ».

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant à remplacer la notion d'intérêt général par celle d'intérêt public comme motif d'autorisation.*

*Lettre c. (motif : opportunité technique)*

Un commissaire estime que la première partie de la let. c ouvre un champ d'application beaucoup trop large et ne répond pas au besoin prépondérant de la population. Le commentaire relatif à cette mesure précise notamment que « *ces travaux peuvent consister en la réorganisation du plan d'un appartement vétuste qui ne correspond manifestement plus au mode d'habitat actuel ou encore la création d'ascenseur [...]* ». Or, nombre de vieux appartements ont des formes et des pièces qui ne correspondent pas aux critères des logements contemporains, sans pour autant que leur rénovation ne réponde au besoin prépondérant de la population. Il rappelle en outre que la question de la salubrité est posée à l'alinéa b. La création d'ascenseur lui semble par contre être un motif tout à fait légitime eut égard aux nécessaires mise aux normes des immeubles de l'accessibilité pour les handicapés. Il propose de fait l'amendement suivant :

*~~c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés lorsque des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés ne sont pas respectées;~~*

Le SCL rappelle :

- la cautèle introduite à l'al. 2 du même article qui permet de ne pas accepter des travaux qui auraient pour conséquence de faire sortir les logements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ;
- que cette mesure introduit la notion d'opportunité contenue actuellement dans les dispositions réglementaires (Art. 12 RLDTR actuel) ;
- que les logements en cause sont ceux pour lesquels l'investissement de gros montants pour la rénovation et la location en l'état est difficile à justifier en raison d'une organisation aberrante de l'espace (pièces en enfilade, salles d'eau mal conçues par exemple)

Le SCL indique ainsi qu'il ne s'agit ainsi pas seulement d'admettre des travaux visant à se conformer aux exigences découlant de la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand, RS 151.3), mais de procéder à une pesée attentive des intérêts entre le maintien d'une substance locative répondant aux besoins de la population, d'une part, et l'amélioration de l'habitabilité des lieux, d'autre part.

*La commission vote l'amendement en deux temps :*

*Vote sur la première partie de l'amendement visant la suppression de la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation : par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse la suppression du texte proposé par le Conseil d'Etat.*

*Vote sur la seconde partie de l'amendement visant l'ajout des normes concernant l'accessibilité au logement comme motif d'autorisation : Par 10 voix pour, 2 contre et 3 abstentions, la commission accepte cette adjonction.*

*Lettre d. (motif : économies d'énergie ou utilisation d'énergies renouvelables)*

Un député souhaite souligner que l'objectif premier doit être l'amélioration du bilan énergétique global. Il évoque le cas de travaux de transformation (isolation de fenêtres par exemple) qui n'aboutissent pas à une amélioration du bilan énergétique global même si, dans l'absolu, ils favorisent l'économie d'énergie. Il dépose l'amendement suivant :

*d. lorsque les travaux permettent d'améliorer sensiblement le bilan énergétique global, notamment en favorisant ~~de favoriser~~ les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.*

La DGE-DIREN remarque que l'établissement d'un bilan sur un bâtiment peut coûter relativement cher. Il explique en outre que les travaux d'assainissement énergétique se réalisent souvent par étape ; il s'agit dans ce cas de plusieurs petits gains cumulés. L'amendement déposé risque d'agir comme un frein à l'assainissement énergétique, si les résultats ne sont pas suffisamment bons, d'une part, et en raison de la lourdeur de l'établissement d'un bilan énergétique global, d'autre part.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement.*

*Par 11 voix pour, 2 contre et 1 abstention, la commission adopte l'art. 13 dûment amendé.*

#### **Article 14 – Conditions**

Un commissaire, afin de rendre cet article plus contraignant, souhaite en supprimer toutes les formules potestatives :

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al. 1.*

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al.2.*

*Par 6 voix pour et 9 contre, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al.4.*

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al. 5.*

#### **Alinéa 1**

Les mesures d'assainissement énergétiques ne sont pas toujours rentables, surtout avec les prix de l'énergie qui baissent. Or, la lecture du chiffre 2 de l'art. 13 (qui stipule que « L'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus ») pourrait laisser penser que seules les mesures rentables sont admises. Afin d'éviter cette limitation, un député suggère de préciser que les travaux d'assainissement énergétique ne soient pas concernés par la limitation de répercussion des coûts des travaux dont il est question dans cet alinéa sur le revenu locatif :

*<sup>1</sup> Hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.*

Le SCL explique que cet amendement garantit que la répercussion des travaux énergétiques sera admise. Les seuls travaux d'assainissement énergétique susceptibles d'être limités seraient ceux qui seraient disproportionnés, mais au titre de l'investissement.

*Par 9 voix pour et 5 contre, la commission accepte cet amendement visant à garantir la répercussion des coûts des travaux d'assainissement énergétique sur le revenu locatif.*

### **Alinéa 3**

Un commissaire souhaite que le contrôle des loyers soit de 10 ans en cas de pénurie prononcée. Il constate en outre que bien souvent seul le premier locataire est contrôlé (et non les suivants) ; afin que ce contrôle soit effectif sur 10 ans, il propose l'amendement suivant :

<sup>3</sup> *En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle ~~peut porter sur une durée maximale de dix ans~~ est de dix ans. Ce contrôle des loyers sur dix ans est effectué sur tous les baux des locataires qui se succèdent durant cette période dans l'immeuble ou les logements concernés.*

Le SCL explique que le règlement actuel prévoit que le contrôle est en principe limité à la première mise en location et peut porter sur 10 ans lorsque les mesures du droit privé fédéral s'avèrent insuffisantes à exercer ce contrôle. En pratique la durée du contrôle s'évalue au cas par cas en fonction de l'ampleur des travaux et des hausses de loyers ; le contrôle seul de la première mise en location est devenu une exception de la pratique du département.

*Par 6 voix pour et 9 contre, la commission refuse cet amendement.*

*Par 9 voix pour et 5 contre, la commission adopte l'article 14 tel qu'amendé.*

### **Article 15 – Validité de l'autorisation**

*Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission adopte l'article 15 tel que proposé par le Conseil.*

### **Article 16 – Motifs de refus**

*Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission adopte l'article 16 tel que proposé par le Conseil d'État.*

### **Article 17 – Défaut d'entretien**

*La commission adopte l'article 17 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

### **Article 18 – Recours**

Une erreur de plume à corriger:

<sup>1</sup> *Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure ~~administratives~~ administrative.*

*L'article 18 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.*

### **Article 19 - Aliénation**

*La commission adopte l'article 19 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

### **Article 20 – Motifs d'autorisation**

Constatant un hiatus dans l'ordonnancement des lettres de cet article, la commission propose d'en modifier l'ordre comme suit :

<sup>1</sup> *L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :*

~~b.~~ *a. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;*

*e. b. est soumis au régime de la propriété par étage ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;*

~~c.~~ *c. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.*

*La commission accepte l'article 20 tel qu'amendé à l'unanimité.*

## **Article 21 - Conditions**

### **Alinéa 4**

Un commissaire souhaite porter la durée du contrôle à 10 ans en cas de pénurie prononcée :

<sup>4</sup> *En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle ~~peut porter sur une durée maximale~~ est de dix ans.*

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse cet amendement.*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 21 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Article 22 - Motifs de refus**

*L'article 22 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 23 - Recours**

*L'article 23 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 24 – Inscription au registre foncier**

*L'article 24 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 25 – Sanctions administratives**

*L'article 25 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 26 – Sanctions pénales**

Vu l'importance des transactions concernées par la LPPL, un député souhaite augmenter le plafond de l'amende possible de Fr. 60'000.- à Fr. 100'000.- :

<sup>1</sup> *Est passible d'une amende jusqu'à ~~CHF 60'000.-~~ CHF 100'000.- celui qui :*

La cheffe du DIS explique que le montant de Fr. 60'000.- a été déterminé en fonction de l'ancien montant de Fr. 40'000.- (art. 14 LDTR) indexé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre 1985 et 2012.

La fixation du montant de l'amende pourrait-il être défini proportionnellement au montant du chantier ? Quels sont les paramètres pris en compte pour la fixation de la sanction pénale ?

La cheffe du DIS indique que la poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (LContre, RSV 312.11). Le service précise que son art. 21 prévoit que « sauf disposition légale spéciale, le montant maximum de l'amende ne peut dépasser dix mille francs », l'alinéa 2 précisant que « si le contrevenant agit par cupidité, le Ministère public, le préfet et le tribunal de jugement ne seront pas liés par ce maximum ». Cette base légale ne permet pas de fixer le principe d'une amende proportionnelle aux travaux entrepris. En revanche, les dispositions générales du Code pénal suisse (CPS) qui sont applicables aux contraventions permettent au préfet de prononcer une créance compensatrice (art. 71 CPS). Cette créance compensatrice peut être prononcée en cas de violation d'une décision administrative, notamment lorsqu'un propriétaire n'a pas respecté le plafond des loyers fixé dans une décision autorisant des travaux, d'une part, ou en cas de non respect du loyer lorsque le propriétaire a l'obligation de maintenir un logement en location durant une certaine période (en principe cinq ans) à un loyer contrôlé, d'autre part.

*Par 7 voix pour et 7 contre, l'amendement visant à augmenter le plafond de la sanction possible est refusé (voix prépondérante du président).*

*Par 7 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 26 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Article 27 – Dispositions transitoires**

*L'article 27 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 28 - Abrogation**

*L'article 28 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 29 – Entrée en vigueur**

*L'article 29 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **7.2 EMPL modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie**

### **Article 39 – Améliorations énergétiques et loyers**

La DGE-DIREN indique que la proposition du Conseil d'État ne concerne qu'un changement de référence / renvoi (de l'art. 4 LDTR dans l'ancienne version à l'art. 13 LPPL dans la nouvelle).

*La commission adopte l'article 39 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

## **7.3 Vote final sur les projets de lois**

*Par 9 voix pour et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter les projets de loi tels qu'ils ressortent de l'examen par la commission.*

## **8. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION**

### **8.1 EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois**

*Par 8 voix contre 5 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces propositions de modifications de lois.*

### **8.2 EMPL modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie**

*Par 8 voix contre 5 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces propositions de modifications de lois.*

## **9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL**

**9.1 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts « pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR) »**

L'auteur de l'objet estime que la préservation du droit des locataires n'est pas suffisante en l'état dans le projet LPPL. Il n'est pas satisfait de la réponse du Conseil d'État à son objet.

### **Vote de recommandation**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 7 voix contre 7 (voix prépondérante du président).*

**9.2 Postulat Frédéric Borloz « Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo ! »**

### **Vote de recommandation**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 7 voix pour et 7 abstentions.*

M. Dolivo et M. Mattenberger annoncent un rapport de minorité.

Lausanne, le 1<sup>er</sup> juin 2015

*Le rapporteur de la majorité :  
(Signé) Marc-Olivier Buffat*

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

**(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois**

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

**Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil**

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la 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 (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)

**1. PREAMBULE**

Le rapport de minorité de la commission est rédigé par le député Jean-Michel Dolivo, représentant le groupe La Gauche (POP-solidaritéS) dans la commission en charge d'examiner l'EMPL sur la préservation du parc locatif (LPPL) et la modification de la loi sur l'énergie. La minorité a déposé de nombreux amendements lors des discussions en commission. D'autres commissaires ont soutenu ces amendements ou/et en ont proposé d'autres. Le rapport de majorité de la commission reprend article par article les dits amendements, si bien que le rapport de minorité peut renvoyer très largement sur ce point au dit rapport. Si le plenum devait voter l'entrée en matière sur les deux projets de loi (LPPL et modification de la loi sur l'énergie), la plupart de ces amendements seront proposés au vote du plenum, vu les enjeux particulièrement importants soulevés en rapport avec la question du logement, en particulier de la pénurie de logements à loyers abordables dans le canton de Vaud et sur tout l'arc lémanique.

La minorité entend, dans son rapport, relever les enjeux qui se cachent derrière cette modification législative. Et, comme souvent, le diable se cachant dans les détails, nombre d'amendements présentés en commission, derrière leur aspect «technique», ont parfois une portée toute à fait essentielle dans la réalité, en matière de préservation du patrimoine bâti dans la catégorie de logements d'une catégorie où sévit la pénurie.

**2. POSITION DU/DES COMMISSAIRES DE MINORITE**

Pour rappel, le logement est un bien de première nécessité. Or, le libre jeu du marché ne permet pas de répondre aux besoins de logements pour une très grande partie de la population. Le marché du logement produit des logements à des loyers très chers, et les promoteurs immobiliers donnent une préférence claire à la réalisation de logement en copropriété, au détriment d'appartements à louer. La production de logements à loyer abordable est tout à fait insuffisante. Le droit au logement de chacun et chacune n'est nullement garanti. L'intervention des collectivités publiques vise à corriger cette

situation, dans les limites institutionnelles et les rapports de force politiques existants. Elles l'ont faites, sous la pression des milieux de défense des locataires, en adoptant, d'une part, une loi (LAAL) visant à enrayer le phénomène des congés-vente : locataire contraint d'acheter le logement qu'il occupe sous peine de résiliation de bail et, d'autre part, la LDTR. Dans le canton de Vaud, la LDTR est un instrument fondamental pour permettre le maintien d'une proportion de logements à loyer abordable sur le marché du logement. En effet de tels logements se trouvent essentiellement dans des immeubles anciens. C'est cette partie du parc immobilier qui est visé par la LDTR, dans la mesure où elle interdit des rénovations lourdes de ces immeubles, au profit de rénovations douces. La LDTR, en imposant des rénovations douces, donne une chance aux habitants d'un immeuble, d'un quartier de pouvoir demeurer là où ils résident – parfois depuis longtemps – alors même qu'une telle perspective est illusoire en cas de transformations lourdes. En effet, plus les travaux autorisés seront importants, plus les loyers après travaux le seront également, et plus existe le risque que les logements concernés changent de catégorie et deviennent des logements à loyer très élevé, voire spéculatif. En limitant le programme de travaux autorisés, en les restreignant à ce qui est indispensable pour l'entretien du bâtiment, la collectivité publique peut agir, non pas directement sur les loyers, mais indirectement sur ceux-ci. Lorsque l'autorité cantonale délivre une autorisation de transformer ou de rénover, elle agit en amont du droit du bail, tout en s'assurant que la manière dont le propriétaire répercutera le coût des travaux soit conforme au Code des obligations. Le propriétaire pourra de son côté obtenir que les investissements consentis pour les travaux, limités à ceux jugés indispensables, soient correctement rentabilisés. En revanche, dès lors que le propriétaire, par hypothèse, est en droit d'effectuer des travaux disproportionnés, voire somptuaires, l'autorité cantonale n'a plus la possibilité de l'empêcher de répercuter ces investissements sur les loyers des locataires, ce qui implique souvent des hausses si élevées que ceux-ci n'ont pas d'autres choix que de partir.

Comme le rappelle brièvement le rapport de majorité, en novembre 2005, le député radical Armand Rod déposait une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Au printemps 2006, elle était adoptée par le Grand Conseil. En 2008, le gouvernement vaudois, déposait, sous la houlette de feu le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, un Exposé des motifs et projet de loi visant à l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, sous forme d'un contre-projet à la motion Rod. Le gouvernement d'alors estimait qu'il est nécessaire et opportun de revoir la mise en œuvre de la LDTR et de la LAAL, *«dans une perspective de simplification administrative»*. Il présentait un nouveau projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL). Dans le rapport de minorité de la commission en charge de la motion Rod et du projet LPPL, la députée et ancienne syndique de Renens, Anne-Marie Depoisier indiquait que *«proposer aujourd'hui d'abroger la LDTR et la LAAL, c'est vraiment faire fi d'une situation actuelle de pénurie de logements comme celle qui fut à l'origine de la LDTR»*. La minorité de la commission en charge d'étudier ce projet de loi avait déposé une série d'amendements qui avaient été tous refusés en commission. Comme l'écrivait fort à propos Anne-Marie Depoisier, les motifs de ces refus étaient évidents: *«il semble qu'il faille absolument faciliter les investisseurs aux dépens des futurs habitants»* ! En janvier 2009, la motion Rod a été refusée par le parlement, et le contre-projet du gouvernement est devenu en conséquence caduque.

### **Second projet de LPPL (mouture 2011)**

En juin 2011, toujours au nom de prétendues simplifications administratives, le gouvernement vaudois revient à la charge et propose un nouveau projet de LPPL, abrogeant la LDTR et la LAAL.

Dans les déterminations l'ASLOCA-Vaud, en 2011, sur cette nouvelle mouture de LPPL, les milieux de défense des locataires se sont alors opposés à un régime différencié selon les districts, en fonction d'une pénurie normale ou d'une pénurie «prononcée». Le district d'Aigle échapperait à l'application stricte de la loi ainsi que celui de la Riviera-Pays d'En haut, qui comprend pourtant les agglomérations urbaines de Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz.

Par rapport aux logements ou opérations exclus du champ d'application de la loi, selon les milieux de défense des locataires, seuls les immeubles d'habitation comprenant deux logements devraient pouvoir être exclus du champ d'application. La valeur à neuf ECA permettant cette exclusion devrait être augmentée à 1'000.-/m<sup>3</sup>. Quant à l'exclusion de l'aliénation «en bloc» à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même

propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés, elle est problématique, ouvrant la porte à toutes les «combines».

La dispense d'autorisation pour des travaux de rénovation dont la valeur est inférieure à 20% de la valeur à neuf ECA, portée à 30% dans la LPPL, est considérée comme fort contestable par les milieux de défense des locataires.

Comme le relevait l'ASLOCA, cette disposition «*consacre non seulement la pratique du « saucissonnage » des travaux, pratique que nous n'avons jamais cautionnée et que nous déplorons, mais elle élève en plus le seuil*».

Suite au décès du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, puis du changement de législature en 2012, la commission en charge de ce nouveau projet LPPL a différé ces travaux, qui ont repris en 2014.

### **Second projet LPPL (mouture 2014) + initiative ALSOCA et contre-projet du conseil d'Etat**

En juin 2011 l'ASLOCA Vaud dépose son initiative « Stop à la pénurie de logements » qui demande un effort constant et soutenu de la part des communes et du canton en matière de construction de logements. Elle demande aux communes et au canton de consacrer annuellement une contribution identique pour la réalisation de logements à loyer modéré. Dans un premier temps, elle sera fixée à Fr. 20.- par habitant. Cet effort devra permettre de mettre sur le marché environ 300 nouveaux logements supplémentaires à loyer modéré par an, diminuant ainsi en quelques années la pénurie de logement. Ces montants inscrits au budget cantonal seront gérés par la Société vaudoise pour la construction de logements à loyer modéré (SVLM). Les communes pourront investir dans la construction de logements à loyer modéré soit elles-mêmes directement, soit en collaborant avec d'autres, soit en versant les montants prévus par la loi à la SVLM. L'initiative demande que les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré puissent être acquis, en dernier recours, par voie d'expropriation. Les communes ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains constructibles et si le propriétaire de terrains ne construit pas lui-même dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont dans une zone constructible. A la suite du dépôt de l'initiative, le Conseil d'Etat propose en mars 2014 un paquet, soit un contre-projet à l'initiative ASLOCA (droit de préemption et d'emption conventionnel en faveur des communes, logements à loyer abordable intégrés aux logements d'utilité publique (LUP), possibilité d'introduire des quotas de LUP) ainsi qu'un second projet LPPL (la mouture 2011 avec quelques modifications). Dans un communiqué du 1<sup>er</sup> septembre 2014 l'ASLOCA-Vaud « *prend acte que le Conseil d'Etat oppose à son initiative « Stop à la pénurie de logements » un contre-projet-direct. Les mesures proposées dans le contre-projet direct visent à inciter et encourager les communes et les privés à construire davantage de logements à prix abordables. L'ASLOCA-Vaud considère que ces mesures sont un pas dans la bonne direction mais qu'elles sont clairement insuffisantes pour lutter efficacement contre la pénurie aigüe de logements du canton. L'ASLOCA déplore de plus que le Conseil d'Etat édulcore les lois destinées à protéger le parc locatif existant en proposant un projet de loi sur la protection du parc locatif alors que celui-ci devrait être mieux préservé compte tenu des pressions exercées à son encontre. L'ASLOCA-Vaud ne peut ainsi souscrire à un projet visant à démanteler ni à vider de sa substance les lois destinées à le protéger. L'ASLOCA-Vaud estime que les modifications des règles sur la constructibilité, sur la lutte contre la thésaurisation des terrains et la promotion de logements à loyers abordables sont pertinentes mais inabouties et peu efficaces. Elles reposent ainsi toujours sur la bonne volonté des acteurs, sont de portée limitée et ne sont pas contraignantes. Il faut rappeler que le taux de logements vacants d'équilibre, soit 1,5%, n'a été atteint depuis 1979 que pendant 6 ans, à savoir de 1993 à 1999 et que le canton de Vaud connaît de fait une situation de pénurie récurrente. L'ASLOCA-Vaud considère ainsi que seul un effort constant et obligatoire de la part des pouvoirs publics, dotés par ailleurs des moyens nécessaires pour lutter contre la thésaurisation des terrains, est à même de lutter efficacement contre la crise du logement ».*

Pour l'essentiel, le projet LPPL 2014 ne diffère pas de celui présenté en 2011: régime différencié par districts avec distinction entre la pénurie et la pénurie «prononcée»; même exclusion du champ d'application de la loi, et donc du régime d'autorisation, de logements ou d'opérations exclus du champ d'application; dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance. Ont été

introduit en plus des dispositions prévoyant une procédure simplifiée pour des travaux de rénovation d'appartements isolés dans un immeuble, ce qui signifie l'absence de mise à l'enquête et la suppression du droit de recours pour des associations. La protection liée au droit du bail est également contournée, dès lors que les appartements concernés par ce genre de travaux sont généralement vides. La possibilité d'un contrôle des loyers sur 10 ans est maintenue, mais seulement en cas de pénurie prononcée ; ce contrôle n'est pas obligatoire et il n'est pas précisé qu'il doit s'effectuer sur tous les baux de locataires qui se succèdent durant cette période. Quant à un droit d'information des locataires en cas de travaux, il n'est nullement garanti puisque, selon la teneur de la disposition du projet de loi, le mandataire ou le maître d'ouvrage informe «selon le mode qu'il juge opportun»...

### **3. CONCLUSION**

La minorité recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur les deux projets présentés par le Conseil d'Etat, à savoir celui sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et celui modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie.

Lausanne, le 15 juin 2015.

*Le rapporteur de minorité:  
(Signé) Jean-Michel Dolivo*

## EMPL 168 – Loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)

### Projet du Conseil d'Etat

#### **PROJET DE LOI sur la préservation du parc locatif (LPPL)**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,

vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décède*

#### **TITRE I PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 But**

<sup>1</sup> La présente loi 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.

##### **Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial**

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.

##### **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;

### Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

#### **PROJET DE LOI sur la préservation du parc locatif (LPPL)**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,

vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décède*

#### **TITRE I PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 But**

<sup>1</sup> La présente loi 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.

##### **Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial**

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle ~~du~~ district de l'arrondissement, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.

##### **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;

**Projet du Conseil d'Etat**

- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m3 (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m2 et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;
- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués - Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m3 (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m2 et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;
- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués – Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés d'un~~ maximum de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire a l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux de démolition, transformation ou rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe de la répercussion probable sur leurs loyers. Il leur impartit un délai de 30

Projet du Conseil d'Etat

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

**Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION  
DE LOGEMENTS LOUES

**Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

~~jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions informe par écrit les locataires titulaires du bail de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.~~

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

**Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION  
DE LOGEMENTS LOUES

**Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

**Projet du Conseil d'Etat**

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

**Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA.

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

**Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création.

**Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

- a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;
- b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;
- c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ;

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

**Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA.

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

**Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création.

**Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

- a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;
- b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;
- c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ou lorsque des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés ne sont pas respectées ;

**Projet du Conseil d'Etat**

d. 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. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné 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 population.

**Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

**Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

**Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

d. 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. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné 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 population.

**Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

**Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

**Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut

**Projet du Conseil d'Etat**

lui ordonner de faire exécuter à ses frais les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

**Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

**TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

**Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

**Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- b. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- c. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- d. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

**Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

**Art. 22 Motifs de refus**

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

lui ordonner de faire exécuter à ses frais les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

**Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

**TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

**Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

**Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- ~~a~~ <sup>b</sup>. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- ~~b~~ <sup>e</sup>. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- ~~c~~ <sup>d</sup>. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

**Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

**Art. 22 Motifs de refus**

**Projet du Conseil d'Etat**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

**Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

**TITRE V SANCTIONS**

**Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. La même compétence appartient à la commune.

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

**Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

**Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

**Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

**TITRE V SANCTIONS**

**Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. La même compétence appartient à la commune.

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

**Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;

**Projet du Conseil d'Etat**

d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

**TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

**Art. 27 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 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 ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

**Art. 28 Abrogation**

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 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 ;

- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

**Art. 29 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil**

d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

**TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

**Art. 27 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 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 ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

**Art. 28 Abrogation**

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 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 ;

- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

**Art. 29 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

**Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive (11\_POS\_246) et**

**Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie  
frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir (11\_POS\_311)**

**Rappel**

***Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive***

**Développement**

*On assiste à une augmentation préoccupante des maladies et des tumeurs hormono-dépendantes dans plusieurs cantons romands, à savoir notamment une baisse de la qualité du sperme, une forte augmentation de l'infertilité, de l'endométriose, de cancers du testicule et de cancers du sein. Rappelons qu'en Suisse, chaque année, 35'000 tumeurs et 16'000 décès dus au cancer sont enregistrés. Un cancer sur dix se développe chez des personnes de moins de 50 ans. Le cancer est la principale cause de décès entre 45 et 84 ans chez les hommes, et entre 45 et 64 ans chez les femmes. Globalement, le cancer est responsable de 30% des décès chez les hommes et 23% chez les femmes, ce qui en fait la deuxième cause de décès en Suisse. Le cancer du sein, le cancer de la femme le plus fréquent.*

***Le cancer du sein est le cancer de la femme le plus fréquent.***

*Chaque année, en Suisse, 5250 femmes en sont atteintes ce qui représente 32% de nouveaux cas de la femme. Environ 1 femme sur 8 en sera atteinte. Annuellement dans notre pays, environ 1350 femmes en décèdent, ce qui correspond à 20% de l'ensemble de décès par cancer chez la femme. La proportion des années potentielles de vie perdues (APVP)[Indicateur de la mortalité précoce (avant 70 ans) prenant en compte l'âge du décès] par des décès prématurés dus au cancer est estimée à 45%. Le cancer du sein est responsable du plus grand nombre des APVP par cancer.*

***La Suisse, plus particulièrement la Suisse romande, un voyant qui s'allume en rouge*** D'importantes variations géographiques existent à travers le monde. Les Etats-Unis, notamment la population blanche, le Canada, la Belgique et la Suisse présentent le taux d'incidence le plus élevé. Environ 60'000 femmes traitées pour un cancer du sein vivent dans notre pays. Si nous considérons l'entourage proche de ces femmes, 600'000 personnes sont concernées de près par cette maladie. Les cantons romands, plus spécifiquement Vaud, Fribourg, Genève et Neuchâtel présentent des taux

d'incidence particulièrement élevés. Jusqu'à récemment, le taux le plus élevé de Suisse, et parmi le taux le plus élevé au monde, se trouvait dans le canton de Genève. Avec la baisse récente et importante du nombre de cancers du sein dans ce canton, Genève est maintenant précédée par les cantons de Vaud et Fribourg.

**Une augmentation chez les femmes plus jeunes** En Suisse, comme aux Etats-Unis, le nombre de femmes atteintes a récemment diminué après des décennies d'augmentation. Cette baisse concerne les femmes en post-ménopause âgées de 50 à 69 ans. Elle est attribuée à la diminution de la prise de traitements de substitution hormonale. En revanche, une augmentation de taux d'incidence est observée chez les femmes avant 50 ans, voire avant 40 ans.

**Beaucoup d'impact pour trop peu d'études sur les facteurs de cette augmentation** Ces femmes en pleine vie active (la plus jeune patiente enregistrée par le Registre genevois des tumeurs avait 22 ans lors du diagnostic) paient un lourd tribut. Or, peu d'études leur sont consacrées. La mortalité par ce cancer chez les femmes jeunes est plus élevée. Pour celles qui survivront à ce cancer, la maladie et ses traitements vont avoir des conséquences et compromettre la presque totalité de leur vie adulte à plusieurs niveaux : vie familiale, vie intime et amoureuse, fertilité, maternité, carrière professionnelle, etc. Le cancer du sein est lié aux hormones féminines et aux facteurs capables de les modifier. Si l'on veut concevoir des programmes de prévention primaire, il est indispensable de comprendre les facteurs en cause. Quelles ont été les expositions au moment du développement des seins (et organes génitaux) in utero et à l'adolescence ? Est-ce que certaines de ces expositions (médicaments, aliments, eau, rayonnements, autres facteurs environnementaux, etc.) ne seraient pas les mêmes que pour certains cancers masculins, comme le cancer de la prostate, le plus fréquent chez l'homme et qui représente 30% des cancers masculins détectés en Suisse [Env. 5'700 hommes sont touchés chaque année dans notre pays, pendant la période 2003-2007] ?

Les député-e-s signataires de ce postulat demandent au Conseil d'Etat:

– Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.

– et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.

Souhaite développer et demande le renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 12 avril 2011. (Signé) Jean-Michel Dolivo et 38 cosignataires

## **Rappel**

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir**

En Suisse, le cancer du sein est le type de cancer le plus fréquent chez les femmes. Il frappe chaque année près de 5200 habitantes de Suisse, soit environ 14 nouveaux cas par jour. Les plus jeunes femmes ne sont pas à l'abri : une femme sur cinq a moins de 50 ans au moment du diagnostic et le cancer du sein est la principale cause de mortalité chez les femmes entre 40 et 50 ans. Autre chose, les cantons romands, Fribourg, Vaud et Genève en tête, sont particulièrement touchés. Une Romande sur huit est ou sera atteinte d'un tel cancer ; c'est un triste record mondial puisque seuls certains Etats

*américains font pire. Dernier constat : l'augmentation nette de l'incidence du cancer chez les populations de femmes de moins de 50 ans au cours de ces dernières années dans notre région.*

*Le dépistage du cancer du sein veut tendre à le déceler à un stade aussi précoce que possible. La principale méthode de dépistage est la mammographie. Le canton de Vaud — comme d'autres cantons, pratiquement tous romands, qui ont introduit un programme de dépistage du cancer du sein — invite tous les deux ans toutes les femmes entre 50 et 69 ans à passer une mammographie de dépistage. Les mammographies de dépistage systématique sont effectuées dans le cadre d'un programme soumis à des exigences de qualité précises. La généralisation du programme au niveau cantonal vaudois a été faite en 1999 ; celui-ci n'a plus vu de changement depuis. Dans le cadre de ce programme, une telle mammographie est une prestation à la charge de l'assurance maladie. C'est aussi le cas lors de risque accru pour cause d'antécédents familiaux. Ceci dit, ce n'est qu'en passant par leur gynécologue que les jeunes femmes ont accès au dépistage, gynécologue qu'elles ne consultent pas forcément.*

*A ce jour, on ne connaît pas de méthode simple permettant d'abaisser considérablement le risque de développer un cancer du sein. Mais avec les mesures de dépistage telles que la mammographie, le cancer du sein peut être décelé à un stade précoce. Le traitement des tumeurs décelées à ce stade-là est généralement plus simple et les chances de survie des femmes concernées plus élevées.*

*Avec ces constats de fréquence augmentée de cancers du sein chez des personnes de moins de 50 ans, la lourdeur des soins à apporter pour traiter ces cancers, le taux de mortalité qui y est lié, ainsi que le triste record romand de taux de cancer du sein, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de faire un état des lieux sur cette maladie dans notre canton, soit statistique, soit en nous rapportant ce qui est fait pour endiguer cette hausse continue de ce type de cancer, notamment chez les plus jeunes femmes.*

*Par ailleurs, il serait intéressant que le Conseil d'Etat se positionne en plus sur les éléments suivants:*

- 1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein*
- 2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques*
- 3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous*
- 4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.*

*Ma proposition est que ce postulat soit renvoyé à une commission pour étude et rapport, avec court développement préalable de ma part.*

*Demande le renvoi en commission.*

*Nyon, le 19 juin 2012.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone*

*et 50 cosignataires*

## **1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **A. Introduction**

Ces deux postulats s'intéressent principalement à une problématique, le cancer du sein et relaient des préoccupations concernant l'épidémiologie du cancer du sein, le dépistage et la prévention primaire. Le premier, le postulat Dolivo, a été renvoyé au CE directement en mai 2011, tandis que le second Freymond Cantone a été renvoyé en commission. C'est au cours de la séance de la commission

parlementaire consacrée au postulat de Madame la Député Freymond Cantone en août 2012 que les commissaires ont validé le principe d'une réponse conjointe à ces deux objets.

Pour rappel, le Canton de Vaud est pionnier tant en raison de son implication dans le programme de dépistage systématique du cancer du sein qu'en raison de son registre des tumeurs, l'un des plus anciens de Suisse. Ces deux entités sont donc deux acteurs importants dans cette problématique, un autre acteur incontournable étant représenté par les milieux de la recherche scientifique. Certaines des questions posées relèvent d'ailleurs du domaine académique.

## **B. Situation actuelle et évolution récente**

Le cancer du sein est actuellement la tumeur maligne la plus fréquente dans presque tous les pays du monde. Dans aucune région, l'incidence de ce cancer ne peut être considérée comme vraiment faible et de larges différences persistent entre différentes populations. D'une manière générale, l'incidence augmente faiblement mais constamment dans toutes les tranches d'âge en Europe, aux EU et dans un grand nombre d'autre pays. On constate aussi que l'incidence continue d'augmenter mais de façon importante dans les pays caractérisés par une économie en croissance rapide (Chine, Inde, Brésil).

Dans le canton de Vaud, le Registre des tumeurs recense annuellement plus de 550 patientes nouvellement atteintes de cancer invasif du sein, ce qui représente plus d'un tiers de l'ensemble des cancers chez la femme. Un cas sur 5 est diagnostiqué avant 50 ans et 1 sur 20 avant 40 ans. Il s'agit de la localisation cancéreuse féminine la plus fréquente dans toutes les classes d'âges (46% de tous les cancers diagnostiqués entre 20 et 49, 41% entre 50 et 69 ans, 27% après 70 ans). Près d'une femme vaudoise sur 7 sera confrontée à ce diagnostic au cours de sa vie.

Au cours de la période 2005-2009, 110 décès en moyenne par an ont été attribués à ce cancer dans la population vaudoise, ce qui représente près de 20% de la mortalité cancéreuse globale. Moins d'un décès par cancer du sein sur 10 concernait des femmes âgées de moins de 50 ans, et près de 6 sur 10 des femmes entre 50 et 70 ans. Le risque cumulé d'en décéder avant 80 ans est estimé à 2,3% et à 0,6 avant 60 ans. Avec un nombre important d'années de vie prématurément perdues avant 75 ans, ce cancer est à l'origine de plus de 20 % de la mortalité prématurée cancéreuse globale.

Au titre de l'évolution chronologique des cancers du sein, on relève une stabilisation, voire même une diminution récente de l'incidence globale des nouveaux cas dans de nombreux pays à haut revenu dont la Suisse et le canton de Vaud. Cette tendance peut-être expliquée par la baisse des prescriptions hormonales combinées (oestrogènes+progestatifs) dans le traitement substitutif de la ménopause, suite à la publication en 2002 des résultats de la Women's Health Initiative (WHI) américaine, ainsi que par un possible effet de saturation et une baisse de participation au dépistage mammographique. La consolidation d'un nouvel équilibre dans les traditions sociales et reproductives (durée d'allaitement, âge de première grossesse...), traditions qui ont changé radicalement dès la moitié du vingtième siècle et qui sont fondamentalement à la base de l'étiologie du cancer du sein, pourrait également être à l'origine des récents ralentissements de la croissance de l'incidence du cancer du sein : en effet la durée d'allaitement et l'âge de la première grossesse, tendent à se stabiliser.

Une attention particulière est actuellement focalisée sur l'évolution récente des nouveaux cas diagnostiqués avant 50 ans, et plus particulièrement entre 20 et 39 ans, suite à une publication de 2007 concernant la population genevoise, relayée en 2012 par une analyse incluant les données de 17 registres européens, dont celui de Genève comme seul représentant pour la Suisse. Dans cette dernière étude, portant sur une période de 12 ans (1995-2006), aucun registre, et même ceux disposant des effectifs les plus importants, comme ceux de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Ecosse, de la Finlande et de la République Tchèque incluant entre 1500 et 8000 cas (en comparaison, Genève en documentait moins de 200 dont seulement 18 âgés entre 20 et 29 ans) n'affichait d'augmentation statistiquement significative pour les groupes âgés entre 20 et 29 ou entre 30 et 39 ans. Ce n'est que par le cumul des effectifs des 17 registres (30'000 cas environ) qu'une signification statistique a pu être

obtenue pour des accroissements annuels de 3,3% entre 25 et 29 ans, de 1,9% entre 30 et 34 ans, de 1,2% entre 35 et 39 ans. Le nombre annuel de nouveaux cas vaudois âgés entre 20 et 39 ans a fluctué depuis 1997 entre 21 et 34 ; il était de 30 cas en 2000, 27 en 2005 et 34 en 2009. L'évolution opposée – entre les périodes 1995-1999, 2000-2004 et 2005-2009 - des taux par 100'000 d'incidence (65,7/71,3/83,7 augmentations non significatives) et de mortalité (28,4/25,6/23,3 diminutions non significatives) aux âges 20-49 ans parle en premier lieu en faveur d'une détection accrue comme étant à l'origine de l'augmentation récente des nouveaux cas dans ces groupes d'âges. Il est par ailleurs bon de relever qu'une proportion substantielle des cancers du sein qui se déclarent en jeune âge est associée à une histoire familiale de cancer du sein dans la parenté de premier degré.

Grâce aux récents progrès réalisés dans les traitements et aux approches multidisciplinaires, on a pu enregistrer des améliorations considérables du pronostic associé au diagnostic des cancers du sein : à l'heure actuelle en effet, la survie relative à 5 ans dépasse largement 80%. Au chapitre de la mortalité, après une phase d'augmentations jusqu'à la fin des années 1980, on a pu documenter, dans la majorité des pays d'Europe incluant la Suisse, d'importantes baisses de mortalité par cancer du sein (-15% environ) au cours des deux décennies suivantes. Ces baisses se sont poursuivies et accentuées entre 2002 et 2007, encore et principalement grâce aux progrès thérapeutiques, pour atteindre en Suisse -14% en moyenne et, en particulier, -6%, -14% et -4%, respectivement chez les femmes âgées entre 20 et 39 ans, entre 50 et 69 ans, et de 70 ans et plus. Dans le canton de Vaud, entre les périodes quinquennales 1985-1989 et 2005-2009 la mortalité par cancer du sein a baissé de 34% dans la tranche d'âge ciblée par le dépistage mammographique. Vu que le dépistage organisé a été introduit seulement à partir de la fin 1999, ces baisses doivent être avant tout attribuées aux améliorations thérapeutiques.

En accord avec les postulants et au vu des intrications et du recouvrement des préoccupations de ces deux interventions, le Conseil d'Etat a rassemblé ses réponses dans un seul texte.

### **C. Les facteurs de risque et les causes du cancer du sein**

Parmi les facteurs reconnus à l'origine du cancer du sein, les facteurs hormonaux et reproductifs – non-modifiables pour la plupart - occupent une place centrale. L'âge précoce aux premières règles (13 ans vs 15 ans) ou l'âge tardif au premier accouchement (>30 ans vs <20 ans), le faible nombre de grossesses voire la nulliparité et l'âge avancé à la ménopause (>55 ans vs <45 ans) ont tous été associés à un risque augmenté de cancer du sein chez la femme. Il faut noter à ce propos que presque partout en Europe occidentale, l'âge à la première grossesse a fortement changé au cours des trois dernières décennies. En 2010, deux tiers des mères avaient 30 ans ou plus à la naissance d'un enfant (pour la plupart le premier) alors qu'en 1970 deux tiers avaient moins de 30 ans. Jusqu'aux années 1950 ou 1960, l'âge à la première grossesse se situait autour des 20 ans ou moins. Le nombre d'enfants par femme tombait de presque 4 au début du dernier siècle à 1,5 en 2010. Cet énorme changement s'est accompagné d'une croissance rapide de l'incidence du cancer du sein dans la deuxième moitié du XX siècle.

Le rôle protecteur à long terme d'une première grossesse à un âge précoce et d'une période d'allaitement prolongée (>24 mois vs aucun, réduction de 30% du risque) est avant tout expliqué par la maturation du tissu mammaire et les modifications biologiques induites par la grossesse, en général, et les hormones qui lui sont liées, en particulier. Par contre, l'évidence scientifique suggère qu'une première grossesse tardive (après 30 ans concernant presque deux tiers de la population) est associée à une augmentation du risque d'un type de cancer du sein particulièrement agressif diagnostiqué entre 5 et 10 ans après l'accouchement qui semble favorisé par les hormones de la grossesse. On estime que plus de 60% des cancers du sein diagnostiqués dans les 10 à 15 ans qui suivent une première grossesse tardive sont liés à la grossesse même.

On sait que l'exposition à long terme à des niveaux élevés d'hormones sexuelles (stéroïdiennes) endogènes (produites par l'organisme) double le risque de cancer du sein chez la

femme post-ménopausée. Le risque est augmenté de 2,3% par an d'exposition et de 2,8% par année de retardement de la ménopause. On a pu démontrer expérimentalement que l'hormone œstrogène augmente la prolifération cellulaire et favorise le développement des tumeurs chez les animaux. Au chapitre des hormones exogènes figurent les contraceptifs oraux dont l'utilisation courante serait associée à une modeste augmentation (15-25%) du risque de cancer du sein qui s'efface toutefois après quelques années suivant l'arrêt de leur utilisation. La prise d'hormones de substitution pour la ménopause est associée à un excès de risque de cancer du sein, dépendant de la durée d'utilisation, chez des utilisatrices courantes et récentes, mais qui s'estompe entre 5 et 10 ans suivant l'arrêt de ces thérapies. La relation entre l'âge précoce aux premières règles, l'âge tardif à la ménopause et l'utilisation des thérapies hormonales substitutives (surtout combinées) chez les femmes post-ménopausées et l'augmentation du risque du cancer du sein confirme le rôle joué par les hormones stéroïdiennes dans l'étiologie de ces cancers.

L'excès pondéral et l'obésité chez des femmes post-ménopausées non-hormono-substituées ont été associés à une élévation du risque de cancer du sein de 40% ces facteurs agiraient également par le biais de modifications d'ordre hormonal exposant ces femmes notamment à des niveaux hormonaux augmentés. Selon un rapport de l'OMS de 2002, le risque de cancer du sein après 45 ans serait augmenté de 12% en cas de surpoids et de 25% en cas d'obésité.

L'histoire familiale de cancer du sein et une densité mammographique élevée figurent parmi les facteurs de risque de cancer du sein les mieux reconnus. Ces facteurs permettent d'identifier les femmes à haut risque à des fins de dépistage. L'histoire familiale de cancer du sein est associée à une élévation de 2-3 fois du risque d'un même cancer, ce risque augmentant avec le nombre de parents de 1<sup>er</sup> degré affectés. Le risque est fortement augmenté chez les porteuses de mutations de gènes à haute pénétrance (BRCA1, BRCA2, p53). Bien que le risque individuel de développer un cancer du sein au cours de la vie puisse dépasser 50 %, ces formes héréditaires sont rares dans l'ensemble de la population et n'expliquent qu'une faible fraction (2 à 5%) de l'ensemble de ces cancers.

Les niveaux hormonaux et les facteurs nutritionnels durant la période intra-utérine et l'enfance sont probablement importants dans la cancérogénèse mammaire. En fait, la consommation d'énergie au cours de l'enfance est un des déterminants de la taille à l'âge adulte, qui a été à son tour associée directement au risque de cancer du sein dans la plupart des études épidémiologiques.

L'influence de la nutrition est fortement suggérée par les comparaisons géographiques, mais l'évidence épidémiologique globale n'est pas concluante pour différents aspects de l'alimentation, comme la consommation de fruits, de légumes, de micronutriments, de fibres, de graisses, de produits laitiers, etc.

L'alcool est un facteur étiologique établi du cancer du sein, la consommation de 3 verres ou plus d'alcool par jour augmente le risque de 30 à 50%, chaque verre quotidien additionnel comportant une élévation du risque de 7%. Il est probable que l'obésité, comme l'alcool, agit sur le cancer du sein *via* des mécanismes impliquant les niveaux hormonaux ou le métabolisme.

En ce qui concerne les autres facteurs de risque comportementaux, la fumée du tabac n'est pas significativement associée au développement du cancer du sein, alors que l'activité physique régulière est susceptible de diminuer légèrement le risque indépendamment du contrôle du poids.

Les études conduites à ce jour sur les facteurs professionnels et l'exposition aux pesticides organochlorés et autres agents perturbateurs endocriniens dans l'environnement n'ont pas mis en évidence de rôle particulier dans la survenue du cancer du sein.

#### **D. La prévention du cancer du sein**

Prévention primaire– Par la prévention primaire on agit sur les facteurs/expositions à risque reconnus en évitant ainsi l'activation des processus conduisant au cancer. Il est difficile d'agir sur les facteurs

menstruels et reproductifs (facteurs non modifiables) pour la prévention du cancer du sein. Les essais d'intervention nutritionnelle, impliquant la réduction de la prise énergétique, de l'apport calorique par les graisses et l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes, n'ont pas montré d'efficacité jusqu'ici. Néanmoins, le contrôle de la prise et de l'excès pondéral, et de l'obésité après la ménopause peuvent avoir des implications favorables sur le risque de cancer du sein. La limitation de la consommation d'alcool et de l'utilisation de la substitution hormonale pour la ménopause peut également agir favorablement sur le risque de cancer du sein. Sur la base des connaissances actuelles, l'intervention sur les facteurs de risque modifiables reconnus permettrait d'éviter 30% environ seulement des cancers du sein.

Parmi les pistes explorées dans le champ de la chimioprévention, l'utilisation notamment du tamoxifène, un médicament utilisé pour le traitement du cancer ayant une activité anti-oestrogénique, a montré une action préventive contre les récurrences et les atteintes contro-latérales chez les femmes atteintes par un cancer du sein. Ces résultats ont suggéré la possibilité d'utiliser ce type de médicament pour la prévention primaire, bien que le degré de protection assuré contre le cancer du sein reste incertain. En fait, le tamoxifène réduit l'incidence du cancer du sein chez la femme post-ménopausée et chez la femme pré-ménopausée à haut risque. L'effet préventif persiste plusieurs années après l'arrêt de la thérapie. Sur le versant des effets secondaires du tamoxifène, on relèvera toutefois l'augmentation du risque de cancer de la matrice utérine, d'accidents vasculaires thrombotiques (embolies pulmonaires, ictus, thromboses veineuses profondes) et de cataracte. La plupart de ces risques sont réduits après l'arrêt du traitement. L'aspirine et d'autres médicaments anti-inflammatoires non-stéroïdiens pourraient également avoir un effet chimiopréventif sur le risque de cancer du sein, mais les données épidémiologiques disponibles à ce jour sont hétérogènes.

La prévention secondaire comprend le diagnostic précoce et le dépistage systématique. Le dépistage du cancer du sein par la mammographie constitue, à ce jour, l'approche la plus efficace pour le contrôle du cancer du sein. L'efficacité du dépistage par mammographie chez les femmes de plus de 50 ans a été démontrée par des essais randomisés (baisse de mortalité de 20-30%) mais l'impact attendu dans un contexte de programme organisé et dans un contexte de substantielles améliorations thérapeutiques se situe probablement sensiblement en dessous de ces niveaux (-10 à -15%). Le canton de Vaud a joué un rôle de pionnier dans la promotion et l'évaluation du dépistage organisé mammographique du cancer du sein en Suisse chez les femmes âgées de 50 à 69 ans, ouvrant la voie à sa généralisation en Suisse romande. En Suisse alémanique et au Tessin, de tels programmes ont aussi été introduits.

Chez la femme de moins de 50 ans l'efficacité du dépistage mammographique n'a pas été démontrée de manière convaincante, bien qu'il y ait des résultats qui indiquent une réduction du risque de décès chez les femmes de 40-49 ans qui se soumettent à une mammographie annuelle. Les risques radiologiques, de fausse positivité, de sur-diagnostic et de sur-traitement associés à l'examen mammographique peuvent en effet être considérablement augmentés chez les femmes plus jeunes. L'imagerie par résonance magnétique (IRM) s'est également imposée comme un examen valable dans le dépistage des jeunes femmes à haut risque génétique (BRCA-positives) de cancer du sein.

### ***Réponse à la demande formulée dans le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts :***

*- Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.*

L'étude Véronique dont il est fait mention dans ce postulat, et pour laquelle une implication vaudoise est demandée, a déjà fait l'objet d'une proposition de motion au Grand Conseil genevois en mai 2011. Après une discussion nourrie en plénum, elle a été renvoyée en commission de la santé pour examen et à ce jour n'a pas encore été traitée. Dans le cadre des débats, il a notamment été relevé que, si des travaux de recherche sont justifiés, des doutes subsistent quant à la validité de cette étude non approuvée au niveau des autorités académiques habilitées à juger de la qualité des projets de recherche, quant à son coût "exorbitant" (de l'ordre de 3 millions de francs) par rapport aux résultats attendus plus globalement quant à la pertinence de soumettre des projets de recherche aux autorités politiques, sachant que la recherche universitaire relève d'autres instances. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé de ne pas entrer en matière, laissant le soin aux milieux scientifiques de se déterminer quant à la pertinence de cette étude et de s'y impliquer le cas échéant.

Il restera néanmoins attentif à suivre le développement de nouveaux éléments.

*- et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.*

Sur la base des données épidémiologiques, aucune variation observée ne nécessite une intervention de santé publique urgente. La recherche des facteurs de risque relève du domaine scientifique et du fait des nombres importants de patients nécessaires à ce type d'étude cela dépasse largement le cadre cantonal et nécessite des collaborations à un niveau national, voire international pour obtenir des résultats significatifs. L'engagement du Conseil d'Etat dans la compréhension des facteurs de risque se concrétise dans le soutien à la création de la nouvelle école romande de santé publique, et c'est dans ce cercle et en collaboration avec les milieux concernés, que devra être élaborée une stratégie par rapport à cette problématique.

Pour le reste le Conseil d'Etat considère que la présente réponse aux postulants fait office de rapport.

Comme déjà souligné plus haut, les actions dans le domaine de la prévention primaire comprenant les facteurs de risques des cancers en général i.e. : tabac, alcool, excès pondéral/inactivité doivent impérativement et activement être poursuivies dans le cadre des programmes cantonaux.

### ***Réponse aux demandes formulées dans le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts***

#### ***1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein***

Depuis 2007, date de la réponse à une même demande de la députée Catherine Roulet, il n'y a pas de nouvel élément probant justifiant un abaissement de l'âge. La tendance est à l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques. Par ailleurs, les normes de qualité régissant les programmes de dépistage sont en cours de révision : un abaissement de l'âge n'est pas envisagé. Les démarches de *swiss cancer screening* (Fédération des programmes de dépistages systématiques suisses) visent en revanche à uniformiser l'âge supérieur d'inclusion dans les programmes à 74 ans : en effet c'est une période où les effets indésirables (faux positifs, cancers radio-induits, examens complémentaires nécessaires) sont moindres. La valeur du dépistage mammographique systématique avant 50 ans est encore à démontrer formellement, notamment sur le plan du bénéfice réel pour la population, dans une perspective de santé publique. En effet, divers facteurs en affectent notablement l'efficacité et notamment :

- La faible incidence du cancer avant 50 ans - et surtout avant 40 ans.
- Un nombre plus important de résultats faussement positifs avec ses implications en termes d'angoisse, d'interventions (chirurgicales) inutiles.
- La nécessité d'augmenter la fréquence des tests (au moins tous les ans) et, partant, le risque de cancer induit par l'irradiation.

**2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques :**

L'adaptation du programme de dépistage systématique n'est pas considérée pour l'instant en Suisse. Au vu de l'inclusion d'une très importante population-cible, il ne serait d'ailleurs pas envisageable pour un canton de l'assumer de manière isolée.

**3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous**

Comme évoqué dans la première réponse, *swiss cancer screening* préconise un relèvement de l'âge d'inclusion à 74 ans et encourage ses membres à suivre cette recommandation. Néanmoins, les normes de qualité définissant entre autres les âges d'inclusion dans les programmes étant en révision, la mesure n'a pas été encore mise en place.

**4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.**

Il y a une différence entre Suisse romande et Suisse allemande, avec un plus haut taux de détection et un usage de prescription de l'hormonothérapie plus large, ceci expliquant une grande part de cette variation. Entrent également en ligne de compte une attention plus soutenue envers des facteurs de risque familiaux, et une conscientisation.

Les registres permettent de surveiller de routine l'évolution dans toute la Suisse Romande. Si des recherches épidémiologiques plus poussées devaient être mises en place, cela devra se faire à large échelle et sur un mode collaboratif entre cantons voire à un niveau national.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats**

- **Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive (11\_POS\_246) et**
- **Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir?(11\_POS\_311)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 juin 2014 pour examiner le rapport 155.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (en remplacement de Catherine Aellen), Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan (en remplacement de Vassilis Venizelos), Catherine Roulet (présidence). MM. Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Axel Marion, Michel Miéville, Stéphane Rezso (en remplacement de Rémy Jaquier), Werner Riesen, Filip Uffer, Philippe Vuillemin.

Excusé-e-s : Mme Catherine Aellen. MM. Rémy Jaquier, Vassilis Venizelos.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Tania Larequi, Cheffe adjointe de la division Programme de santé publique et prévention (PSPP), SSP. M. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat.

La commission s'est réunie le 12 juin 2015 pour examiner le rapport 155\_compl.

Présent-e-s : Mmes Catherine Aellen, Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Alice Glauser, Catherine Roulet (présidence). MM. Alain Bovay, Jérôme Christen (en remplacement de Serge Melly), Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos, Philippe Vuillemin.

Excusé : M. Serge Melly.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Isabelle Rossi, Médecin cantonal adjointe. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal.

**2. POSITION DES POSTULANT-E-S**

La députée auteure du deuxième postulat met en avant :

- l'adéquation des décisions du Conseil d'Etat relatives au développement de la région lausannoise comme pôle international de la recherche sur le cancer (Centre du cancer Agora, immunothérapie, Institut Ludwig, etc.) et la réponse apportée aux postulats ;

- le caractère désormais complet et tout à fait satisfaisant de la réponse du Conseil d'Etat ;
- les incertitudes persistantes concernant les facteurs environnementaux du cancer, incertitudes ne découlant pas d'un manque d'études mais de la complexité des causes et mécanismes de la maladie ;
- le fait que, dans le canton, les chiffres d'incidence et de mortalité liés au cancer correspondent à la norme, ce qui est rassurant ;
- la collaboration du canton à divers programmes de recherche, de dépistage et de soins.

Elle soulève en plus quelques interrogations :

- le relèvement de l'âge de 70 à 74 ans pour une mammographie du sein est-il intervenu ?
- qu'advient-il exactement du rôle du Registre suisse des tumeurs dans le dispositif en place ?
- le rapport parle du domaine de la santé environnementale, dont le cadre est principalement donné par la Confédération, les cantons édictant des lois d'application. Quelles activités en la matière sont menées dans le canton et, plus généralement, en Suisse ?

Le député auteur du premier postulat se déclare également satisfait par le rapport complémentaire. Il demande les précisions suivantes :

- par quels moyens une large proportion des cancers testiculaires pourrait être évitée au vu des résultats des recherches souvent discordants (cf. page 10 du rapport complémentaire) ?
- quelles sont les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie (cf. page 12 du rapport complémentaire) ?
- quelle est la volonté du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution (cf. page 14 du rapport complémentaire) ?

### **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Le médecin cantonal remercie pour le bon accueil réservé au rapport et émet les remarques générales suivantes :

- la rédaction du rapport a nécessité une importante recherche de la littérature, les éléments demandés n'existant pas toujours et n'étant pas réunis en une seule source ;
- le thème a pu être exploré, notamment les facteurs environnementaux et les perturbateurs endocriniens, grâce à la nomination, il y a 3 ans, d'un médecin cantonal adjoint responsable de ces questions. Le domaine s'avère complexe. En effet, l'élaboration d'évidences scientifiques implique de disposer de grands échantillons de patients, vouant quasi à l'échec les études aux seuls niveaux du canton voire de la Suisse. Par ailleurs, il est vrai que la thématique a été empoignée, de façon générale, avec un peu de retard, compte tenu des aspects économiques souvent en jeu ;
- la stabilisation des chiffres d'incidence du cancer se montre rassurante et les taux de morbidité et mortalité tendent à démontrer que le système fonctionne même s'il pourrait être meilleur.

Puis il répond aux questions des deux postulant-e-s.

Pour ce qui est de l'élévation de l'âge de participation au programme de dépistage par mammographie du cancer du sein, le médecin cantonal indique que la question fait l'objet d'une réflexion et d'une pesée d'intérêt (rapport coût-bénéfice en termes non seulement économiques mais aussi thérapeutiques) permanentes de la part des scientifiques responsables. Aux dernières nouvelles, la demande de relever de 70 à 74 ans l'âge de participation au programme est pendante. Pour l'instant, au-delà de 70 ans, il reste toujours la possibilité de poursuivre l'examen, aux mêmes conditions tarifaires, sur une base volontaire.

Concernant le Registre suisse des cancers, le médecin cantonal affirme le soutien du département à son maintien, vu l'importance de l'outil, et confirme la volonté de collaboration du canton. Dans une note

complémentaire (à disposition sur demande) la professeure du CHUV responsable du dossier donne des précisions.

Au sujet de la santé environnementale, le médecin cantonal précise qu'un immense travail est en cours. Toutefois aucune amélioration fulgurante ne peut être promise à court terme, tant la problématique s'avère complexe. A ce titre, si le Canton ou le Service de la santé publique ne peuvent guère agir seuls, ils s'emploient du moins à stimuler les choses (accompagnement de la recherche-action, contacts soutenus avec la Direction générale de l'environnement...).

Quant au cancer des testicules, le médecin cantonal insiste sur le manque d'études proposant une vision plus complète du problème et une analyse des conséquences possibles de la combinaison de toxiques ou de perturbateurs endocriniens, effectifs ou potentiels.

Pour les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie, une note complémentaire est fournie à la commission (à disposition sur demande).

Et enfin, concernant les intentions du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution, le médecin cantonal évoque la désignation au sein du Service de la santé publique de personnes responsables de la problématique, la mise en place d'un système de veille active unique en Suisse et de prise rapide de mesures en cas de besoin identifié ainsi que les liens renforcés avec la Direction générale de l'environnement et l'Institut universitaire romand de santé au travail.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Sur la question des maladies liées à des facteurs environnementaux, un commissaire souligne le problème des doses. Ainsi, les effets sur la santé d'une faible dose de polluant (ou d'un médicament) ne peuvent pas scientifiquement être linéairement déduits des effets d'une forte concentration du même polluant (ou médicament). Ainsi, il convient d'éviter toute conclusion hâtive ainsi que la tentation d'interdire un produit toxique à forte concentration mais dont il apparaît guère envisageable que la dose préjudiciable puisse être atteinte dans les faits. D'autre part, les caractéristiques biologiques de certaines populations et la mobilité géographique des différents groupes humains rendent particulièrement difficile l'interprétation et l'exploitation des études épidémiologiques.

Un autre commissaire salue à ce titre les propos du médecin cantonal et l'approche cantonale qui, en matière d'effets de l'environnement sur la santé, se montre déterminée mais modeste et prudente.

*A contrario*, un troisième commissaire insiste sur les effets ouvertement néfastes de perturbateurs endocriniens reconnus comme le bisphénol A ou de substances carcinogènes clairement identifiées comme la dioxine, toujours massivement utilisés et/ou présents dans notre environnement.

*Le fédéralisme suisse et la tenue des données médicales par certains cantons seulement n'empêchent-ils pas l'élaboration de statistiques nationales complètes et fiables ?*

Si des différences entre cantons en la matière peuvent être constatées, il n'en reste pas moins que des chiffres consolidés, souvent de grande qualité, peuvent être obtenus en cas de besoin. L'expérience démontre que, dans le cadre du système globalisé de récolte d'informations de l'Europe, les mêmes problèmes apparaissent concernant les statistiques nationales.

*Existe-t-il des éléments indiquant que le nuage radioactif issu de l'accident nucléaire de Tchernobyl a eu une incidence sur la vague actuelle de cancer ?*

Le sujet a été étudié dans le détail. Plus la région considérée est éloignée des zones centrales de contamination, plus il est difficile d'imputer la survenue de cancers à l'accident de Tchernobyl. Pour la Suisse, située dans une zone intermédiaire, les experts considèrent que certains cancers sont dus à Tchernobyl, sans que cela puisse être clairement démontré, contrairement à certains pays scandinaves où un lien a pu être mis en évidence.

*Le développement de l'immunothérapie signifie-t-il la marche vers un vaccin contre le cancer ?*

Il ne s'agit pas d'un vaccin mais de techniques génétiques de pointe, en développement surtout aux USA, visant à manipuler en laboratoire des cellules prélevées sur le patient lui-même, cellules qui, une

fois réinjectées, serviront au renforcement du système immunitaire du patient dans son combat contre le cancer.

*La comparaison des autopsies des personnes décédées d'un cancer avec les autopsies des personnes décédées d'autres causes peut-elle aider à la compréhension du rôle des facteurs environnementaux et de certaines substances dans le cancer ?*

Si l'idée est, dans son principe, bonne, elle implique une méthodologie difficile à mettre en œuvre dans les faits (nécessité d'échantillons de taille énorme pour mettre en évidence les liens possibles entre certains produits et le cancer, impossibilité pratique de définir quand et comment les personnes ont été exposées aux toxiques, etc.).

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Le Mont-sur-Lausanne, le 19 août 2015.

*La présidente :  
(Signé) Catherine Roulet*

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

**Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive (11\_POS\_246) et**

**Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie  
frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir (11\_POS\_311)**

**Rappel**

***Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive***

**Développement**

*On assiste à une augmentation préoccupante des maladies et des tumeurs hormono-dépendantes dans plusieurs cantons romands, à savoir notamment une baisse de la qualité du sperme, une forte augmentation de l'infertilité, de l'endométriose, de cancers du testicule et de cancers du sein. Rappelons qu'en Suisse, chaque année, 35'000 tumeurs et 16'000 décès dus au cancer sont enregistrés. Un cancer sur dix se développe chez des personnes de moins de 50 ans. Le cancer est la principale cause de décès entre 45 et 84 ans chez les hommes, et entre 45 et 64 ans chez les femmes. Globalement, le cancer est responsable de 30% des décès chez les hommes et 23% chez les femmes, ce qui en fait la deuxième cause de décès en Suisse. Le cancer du sein, le cancer de la femme le plus fréquent.*

***Le cancer du sein est le cancer de la femme le plus fréquent.***

*Chaque année, en Suisse, 5250 femmes en sont atteintes ce qui représente 32% de nouveaux cas de la femme. Environ 1 femme sur 8 en sera atteinte. Annuellement dans notre pays, environ 1350 femmes en décèdent, ce qui correspond à 20% de l'ensemble de décès par cancer chez la femme. La proportion des années potentielles de vie perdues (APVP)[Indicateur de la mortalité précoce (avant 70 ans) prenant en compte l'âge du décès] par des décès prématurés dus au cancer est estimée à 45%. Le cancer du sein est responsable du plus grand nombre des APVP par cancer.*

***La Suisse, plus particulièrement la Suisse romande, un voyant qui s'allume en rouge*** D'importantes variations géographiques existent à travers le monde. Les Etats-Unis, notamment la population blanche, le Canada, la Belgique et la Suisse présentent le taux d'incidence le plus élevé. Environ 60'000 femmes traitées pour un cancer du sein vivent dans notre pays. Si nous considérons l'entourage proche de ces femmes, 600'000 personnes sont concernées de près par cette maladie. Les cantons romands, plus spécifiquement Vaud, Fribourg, Genève et Neuchâtel présentent des taux

d'incidence particulièrement élevés. Jusqu'à récemment, le taux le plus élevé de Suisse, et parmi le taux le plus élevé au monde, se trouvait dans le canton de Genève. Avec la baisse récente et importante du nombre de cancers du sein dans ce canton, Genève est maintenant précédée par les cantons de Vaud et Fribourg.

**Une augmentation chez les femmes plus jeunes** En Suisse, comme aux Etats-Unis, le nombre de femmes atteintes a récemment diminué après des décennies d'augmentation. Cette baisse concerne les femmes en post-ménopause âgées de 50 à 69 ans. Elle est attribuée à la diminution de la prise de traitements de substitution hormonale. En revanche, une augmentation de taux d'incidence est observée chez les femmes avant 50 ans, voire avant 40 ans.

**Beaucoup d'impact pour trop peu d'études sur les facteurs de cette augmentation** Ces femmes en pleine vie active (la plus jeune patiente enregistrée par le Registre genevois des tumeurs avait 22 ans lors du diagnostic) paient un lourd tribut. Or, peu d'études leur sont consacrées. La mortalité par ce cancer chez les femmes jeunes est plus élevée. Pour celles qui survivront à ce cancer, la maladie et ses traitements vont avoir des conséquences et compromettre la presque totalité de leur vie adulte à plusieurs niveaux : vie familiale, vie intime et amoureuse, fertilité, maternité, carrière professionnelle, etc. Le cancer du sein est lié aux hormones féminines et aux facteurs capables de les modifier. Si l'on veut concevoir des programmes de prévention primaire, il est indispensable de comprendre les facteurs en cause. Quelles ont été les expositions au moment du développement des seins (et organes génitaux) in utero et à l'adolescence ? Est-ce que certaines de ces expositions (médicaments, aliments, eau, rayonnements, autres facteurs environnementaux, etc.) ne seraient pas les mêmes que pour certains cancers masculins, comme le cancer de la prostate, le plus fréquent chez l'homme et qui représente 30% des cancers masculins détectés en Suisse [Env. 5'700 hommes sont touchés chaque année dans notre pays, pendant la période 2003-2007] ?

Les député-e-s signataires de ce postulat demandent au Conseil d'Etat:

– Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.

– et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.

Souhaite développer et demande le renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 12 avril 2011. (Signé) Jean-Michel Dolivo et 38 cosignataires

## **Rappel**

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir**

En Suisse, le cancer du sein est le type de cancer le plus fréquent chez les femmes. Il frappe chaque année près de 5200 habitantes de Suisse, soit environ 14 nouveaux cas par jour. Les plus jeunes femmes ne sont pas à l'abri : une femme sur cinq a moins de 50 ans au moment du diagnostic et le cancer du sein est la principale cause de mortalité chez les femmes entre 40 et 50 ans. Autre chose, les cantons romands, Fribourg, Vaud et Genève en tête, sont particulièrement touchés. Une Romande sur huit est ou sera atteinte d'un tel cancer ; c'est un triste record mondial puisque seuls certains Etats

*américains font pire. Dernier constat : l'augmentation nette de l'incidence du cancer chez les populations de femmes de moins de 50 ans au cours de ces dernières années dans notre région.*

*Le dépistage du cancer du sein veut tendre à le déceler à un stade aussi précoce que possible. La principale méthode de dépistage est la mammographie. Le canton de Vaud — comme d'autres cantons, pratiquement tous romands, qui ont introduit un programme de dépistage du cancer du sein — invite tous les deux ans toutes les femmes entre 50 et 69 ans à passer une mammographie de dépistage. Les mammographies de dépistage systématique sont effectuées dans le cadre d'un programme soumis à des exigences de qualité précises. La généralisation du programme au niveau cantonal vaudois a été faite en 1999 ; celui-ci n'a plus vu de changement depuis. Dans le cadre de ce programme, une telle mammographie est une prestation à la charge de l'assurance maladie. C'est aussi le cas lors de risque accru pour cause d'antécédents familiaux. Ceci dit, ce n'est qu'en passant par leur gynécologue que les jeunes femmes ont accès au dépistage, gynécologue qu'elles ne consultent pas forcément.*

*A ce jour, on ne connaît pas de méthode simple permettant d'abaisser considérablement le risque de développer un cancer du sein. Mais avec les mesures de dépistage telles que la mammographie, le cancer du sein peut être décelé à un stade précoce. Le traitement des tumeurs décelées à ce stade-là est généralement plus simple et les chances de survie des femmes concernées plus élevées.*

*Avec ces constats de fréquence augmentée de cancers du sein chez des personnes de moins de 50 ans, la lourdeur des soins à apporter pour traiter ces cancers, le taux de mortalité qui y est lié, ainsi que le triste record romand de taux de cancer du sein, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de faire un état des lieux sur cette maladie dans notre canton, soit statistique, soit en nous rapportant ce qui est fait pour endiguer cette hausse continue de ce type de cancer, notamment chez les plus jeunes femmes.*

*Par ailleurs, il serait intéressant que le Conseil d'Etat se positionne en plus sur les éléments suivants:*

- 1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein*
- 2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques*
- 3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous*
- 4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.*

*Ma proposition est que ce postulat soit renvoyé à une commission pour étude et rapport, avec court développement préalable de ma part.*

*Demande le renvoi en commission.*

*Nyon, le 19 juin 2012.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone*

*et 50 cosignataires*

## **1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **A. Introduction**

Ces deux postulats s'intéressent principalement à une problématique, le cancer du sein et relaient des préoccupations concernant l'épidémiologie du cancer du sein, le dépistage et la prévention primaire. Le premier, le postulat Dolivo, a été renvoyé au CE directement en mai 2011, tandis que le second Freymond Cantone a été renvoyé en commission. C'est au cours de la séance de la commission

parlementaire consacrée au postulat de Madame la Député Freymond Cantone en août 2012 que les commissaires ont validé le principe d'une réponse conjointe à ces deux objets.

Pour rappel, le Canton de Vaud est pionnier tant en raison de son implication dans le programme de dépistage systématique du cancer du sein qu'en raison de son registre des tumeurs, l'un des plus anciens de Suisse. Ces deux entités sont donc deux acteurs importants dans cette problématique, un autre acteur incontournable étant représenté par les milieux de la recherche scientifique. Certaines des questions posées relèvent d'ailleurs du domaine académique.

## **B. Situation actuelle et évolution récente**

Le cancer du sein est actuellement la tumeur maligne la plus fréquente dans presque tous les pays du monde. Dans aucune région, l'incidence de ce cancer ne peut être considérée comme vraiment faible et de larges différences persistent entre différentes populations. D'une manière générale, l'incidence augmente faiblement mais constamment dans toutes les tranches d'âge en Europe, aux EU et dans un grand nombre d'autre pays. On constate aussi que l'incidence continue d'augmenter mais de façon importante dans les pays caractérisés par une économie en croissance rapide (Chine, Inde, Brésil).

Dans le canton de Vaud, le Registre des tumeurs recense annuellement plus de 550 patientes nouvellement atteintes de cancer invasif du sein, ce qui représente plus d'un tiers de l'ensemble des cancers chez la femme. Un cas sur 5 est diagnostiqué avant 50 ans et 1 sur 20 avant 40 ans. Il s'agit de la localisation cancéreuse féminine la plus fréquente dans toutes les classes d'âges (46% de tous les cancers diagnostiqués entre 20 et 49, 41% entre 50 et 69 ans, 27% après 70 ans). Près d'une femme vaudoise sur 7 sera confrontée à ce diagnostic au cours de sa vie.

Au cours de la période 2005-2009, 110 décès en moyenne par an ont été attribués à ce cancer dans la population vaudoise, ce qui représente près de 20% de la mortalité cancéreuse globale. Moins d'un décès par cancer du sein sur 10 concernait des femmes âgées de moins de 50 ans, et près de 6 sur 10 des femmes entre 50 et 70 ans. Le risque cumulé d'en décéder avant 80 ans est estimé à 2,3% et à 0,6 avant 60 ans. Avec un nombre important d'années de vie prématurément perdues avant 75 ans, ce cancer est à l'origine de plus de 20 % de la mortalité prématurée cancéreuse globale.

Au titre de l'évolution chronologique des cancers du sein, on relève une stabilisation, voire même une diminution récente de l'incidence globale des nouveaux cas dans de nombreux pays à haut revenu dont la Suisse et le canton de Vaud. Cette tendance peut-être expliquée par la baisse des prescriptions hormonales combinées (oestrogènes+progestatifs) dans le traitement substitutif de la ménopause, suite à la publication en 2002 des résultats de la Women's Health Initiative (WHI) américaine, ainsi que par un possible effet de saturation et une baisse de participation au dépistage mammographique. La consolidation d'un nouvel équilibre dans les traditions sociales et reproductives (durée d'allaitement, âge de première grossesse...), traditions qui ont changé radicalement dès la moitié du vingtième siècle et qui sont fondamentalement à la base de l'étiologie du cancer du sein, pourrait également être à l'origine des récents ralentissements de la croissance de l'incidence du cancer du sein : en effet la durée d'allaitement et l'âge de la première grossesse, tendent à se stabiliser.

Une attention particulière est actuellement focalisée sur l'évolution récente des nouveaux cas diagnostiqués avant 50 ans, et plus particulièrement entre 20 et 39 ans, suite à une publication de 2007 concernant la population genevoise, relayée en 2012 par une analyse incluant les données de 17 registres européens, dont celui de Genève comme seul représentant pour la Suisse. Dans cette dernière étude, portant sur une période de 12 ans (1995-2006), aucun registre, et même ceux disposant des effectifs les plus importants, comme ceux de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Ecosse, de la Finlande et de la République Tchèque incluant entre 1500 et 8000 cas (en comparaison, Genève en documentait moins de 200 dont seulement 18 âgés entre 20 et 29 ans) n'affichait d'augmentation statistiquement significative pour les groupes âgés entre 20 et 29 ou entre 30 et 39 ans. Ce n'est que par le cumul des effectifs des 17 registres (30'000 cas environ) qu'une signification statistique a pu être

obtenue pour des accroissements annuels de 3,3% entre 25 et 29 ans, de 1,9% entre 30 et 34 ans, de 1,2% entre 35 et 39 ans. Le nombre annuel de nouveaux cas vaudois âgés entre 20 et 39 ans a fluctué depuis 1997 entre 21 et 34 ; il était de 30 cas en 2000, 27 en 2005 et 34 en 2009. L'évolution opposée – entre les périodes 1995-1999, 2000-2004 et 2005-2009 - des taux par 100'000 d'incidence (65,7/71,3/83,7 augmentations non significatives) et de mortalité (28,4/25,6/23,3 diminutions non significatives) aux âges 20-49 ans parle en premier lieu en faveur d'une détection accrue comme étant à l'origine de l'augmentation récente des nouveaux cas dans ces groupes d'âges. Il est par ailleurs bon de relever qu'une proportion substantielle des cancers du sein qui se déclarent en jeune âge est associée à une histoire familiale de cancer du sein dans la parenté de premier degré.

Grâce aux récents progrès réalisés dans les traitements et aux approches multidisciplinaires, on a pu enregistrer des améliorations considérables du pronostic associé au diagnostic des cancers du sein : à l'heure actuelle en effet, la survie relative à 5 ans dépasse largement 80%. Au chapitre de la mortalité, après une phase d'augmentations jusqu'à la fin des années 1980, on a pu documenter, dans la majorité des pays d'Europe incluant la Suisse, d'importantes baisses de mortalité par cancer du sein (-15% environ) au cours des deux décennies suivantes. Ces baisses se sont poursuivies et accentuées entre 2002 et 2007, encore et principalement grâce aux progrès thérapeutiques, pour atteindre en Suisse -14% en moyenne et, en particulier, -6%, -14% et -4%, respectivement chez les femmes âgées entre 20 et 39 ans, entre 50 et 69 ans, et de 70 ans et plus. Dans le canton de Vaud, entre les périodes quinquennales 1985-1989 et 2005-2009 la mortalité par cancer du sein a baissé de 34% dans la tranche d'âge ciblée par le dépistage mammographique. Vu que le dépistage organisé a été introduit seulement à partir de la fin 1999, ces baisses doivent être avant tout attribuées aux améliorations thérapeutiques.

En accord avec les postulants et au vu des intrications et du recouvrement des préoccupations de ces deux interventions, le Conseil d'Etat a rassemblé ses réponses dans un seul texte.

### **C. Les facteurs de risque et les causes du cancer du sein**

Parmi les facteurs reconnus à l'origine du cancer du sein, les facteurs hormonaux et reproductifs – non-modifiables pour la plupart - occupent une place centrale. L'âge précoce aux premières règles (13 ans vs 15 ans) ou l'âge tardif au premier accouchement (>30 ans vs <20 ans), le faible nombre de grossesses voire la nulliparité et l'âge avancé à la ménopause (>55 ans vs <45 ans) ont tous été associés à un risque augmenté de cancer du sein chez la femme. Il faut noter à ce propos que presque partout en Europe occidentale, l'âge à la première grossesse a fortement changé au cours des trois dernières décennies. En 2010, deux tiers des mères avaient 30 ans ou plus à la naissance d'un enfant (pour la plupart le premier) alors qu'en 1970 deux tiers avaient moins de 30 ans. Jusqu'aux années 1950 ou 1960, l'âge à la première grossesse se situait autour des 20 ans ou moins. Le nombre d'enfants par femme tombait de presque 4 au début du dernier siècle à 1,5 en 2010. Cet énorme changement s'est accompagné d'une croissance rapide de l'incidence du cancer du sein dans la deuxième moitié du XX siècle.

Le rôle protecteur à long terme d'une première grossesse à un âge précoce et d'une période d'allaitement prolongée (>24 mois vs aucun, réduction de 30% du risque) est avant tout expliqué par la maturation du tissu mammaire et les modifications biologiques induites par la grossesse, en général, et les hormones qui lui sont liées, en particulier. Par contre, l'évidence scientifique suggère qu'une première grossesse tardive (après 30 ans concernant presque deux tiers de la population) est associée à une augmentation du risque d'un type de cancer du sein particulièrement agressif diagnostiqué entre 5 et 10 ans après l'accouchement qui semble favorisé par les hormones de la grossesse. On estime que plus de 60% des cancers du sein diagnostiqués dans les 10 à 15 ans qui suivent une première grossesse tardive sont liés à la grossesse même.

On sait que l'exposition à long terme à des niveaux élevés d'hormones sexuelles (stéroïdiennes) endogènes (produites par l'organisme) double le risque de cancer du sein chez la

femme post-ménopausée. Le risque est augmenté de 2,3% par an d'exposition et de 2,8% par année de retardement de la ménopause. On a pu démontrer expérimentalement que l'hormone œstrogène augmente la prolifération cellulaire et favorise le développement des tumeurs chez les animaux. Au chapitre des hormones exogènes figurent les contraceptifs oraux dont l'utilisation courante serait associée à une modeste augmentation (15-25%) du risque de cancer du sein qui s'efface toutefois après quelques années suivant l'arrêt de leur utilisation. La prise d'hormones de substitution pour la ménopause est associée à un excès de risque de cancer du sein, dépendant de la durée d'utilisation, chez des utilisatrices courantes et récentes, mais qui s'estompe entre 5 et 10 ans suivant l'arrêt de ces thérapies. La relation entre l'âge précoce aux premières règles, l'âge tardif à la ménopause et l'utilisation des thérapies hormonales substitutives (surtout combinées) chez les femmes post-ménopausées et l'augmentation du risque du cancer du sein confirme le rôle joué par les hormones stéroïdiennes dans l'étiologie de ces cancers.

L'excès pondéral et l'obésité chez des femmes post-ménopausées non-hormono-substituées ont été associés à une élévation du risque de cancer du sein de 40% ces facteurs agiraient également par le biais de modifications d'ordre hormonal exposant ces femmes notamment à des niveaux hormonaux augmentés. Selon un rapport de l'OMS de 2002, le risque de cancer du sein après 45 ans serait augmenté de 12% en cas de surpoids et de 25% en cas d'obésité.

L'histoire familiale de cancer du sein et une densité mammographique élevée figurent parmi les facteurs de risque de cancer du sein les mieux reconnus. Ces facteurs permettent d'identifier les femmes à haut risque à des fins de dépistage. L'histoire familiale de cancer du sein est associée à une élévation de 2-3 fois du risque d'un même cancer, ce risque augmentant avec le nombre de parents de 1<sup>er</sup> degré affectés. Le risque est fortement augmenté chez les porteuses de mutations de gènes à haute pénétrance (BRCA1, BRCA2, p53). Bien que le risque individuel de développer un cancer du sein au cours de la vie puisse dépasser 50 %, ces formes héréditaires sont rares dans l'ensemble de la population et n'expliquent qu'une faible fraction (2 à 5%) de l'ensemble de ces cancers.

Les niveaux hormonaux et les facteurs nutritionnels durant la période intra-utérine et l'enfance sont probablement importants dans la cancérogénèse mammaire. En fait, la consommation d'énergie au cours de l'enfance est un des déterminants de la taille à l'âge adulte, qui a été à son tour associée directement au risque de cancer du sein dans la plupart des études épidémiologiques.

L'influence de la nutrition est fortement suggérée par les comparaisons géographiques, mais l'évidence épidémiologique globale n'est pas concluante pour différents aspects de l'alimentation, comme la consommation de fruits, de légumes, de micronutriments, de fibres, de graisses, de produits laitiers, etc.

L'alcool est un facteur étiologique établi du cancer du sein, la consommation de 3 verres ou plus d'alcool par jour augmente le risque de 30 à 50%, chaque verre quotidien additionnel comportant une élévation du risque de 7%. Il est probable que l'obésité, comme l'alcool, agit sur le cancer du sein *via* des mécanismes impliquant les niveaux hormonaux ou le métabolisme.

En ce qui concerne les autres facteurs de risque comportementaux, la fumée du tabac n'est pas significativement associée au développement du cancer du sein, alors que l'activité physique régulière est susceptible de diminuer légèrement le risque indépendamment du contrôle du poids.

Les études conduites à ce jour sur les facteurs professionnels et l'exposition aux pesticides organochlorés et autres agents perturbateurs endocriniens dans l'environnement n'ont pas mis en évidence de rôle particulier dans la survenue du cancer du sein.

#### **D. La prévention du cancer du sein**

Prévention primaire– Par la prévention primaire on agit sur les facteurs/expositions à risque reconnus en évitant ainsi l'activation des processus conduisant au cancer. Il est difficile d'agir sur les facteurs

menstruels et reproductifs (facteurs non modifiables) pour la prévention du cancer du sein. Les essais d'intervention nutritionnelle, impliquant la réduction de la prise énergétique, de l'apport calorique par les graisses et l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes, n'ont pas montré d'efficacité jusqu'ici. Néanmoins, le contrôle de la prise et de l'excès pondéral, et de l'obésité après la ménopause peuvent avoir des implications favorables sur le risque de cancer du sein. La limitation de la consommation d'alcool et de l'utilisation de la substitution hormonale pour la ménopause peut également agir favorablement sur le risque de cancer du sein. Sur la base des connaissances actuelles, l'intervention sur les facteurs de risque modifiables reconnus permettrait d'éviter 30% environ seulement des cancers du sein.

Parmi les pistes explorées dans le champ de la chimioprévention, l'utilisation notamment du tamoxifène, un médicament utilisé pour le traitement du cancer ayant une activité anti-oestrogénique, a montré une action préventive contre les récurrences et les atteintes contro-latérales chez les femmes atteintes par un cancer du sein. Ces résultats ont suggéré la possibilité d'utiliser ce type de médicament pour la prévention primaire, bien que le degré de protection assuré contre le cancer du sein reste incertain. En fait, le tamoxifène réduit l'incidence du cancer du sein chez la femme post-ménopausée et chez la femme pré-ménopausée à haut risque. L'effet préventif persiste plusieurs années après l'arrêt de la thérapie. Sur le versant des effets secondaires du tamoxifène, on relèvera toutefois l'augmentation du risque de cancer de la matrice utérine, d'accidents vasculaires thrombotiques (embolies pulmonaires, ictus, thromboses veineuses profondes) et de cataracte. La plupart de ces risques sont réduits après l'arrêt du traitement. L'aspirine et d'autres médicaments anti-inflammatoires non-stéroïdiens pourraient également avoir un effet chimiopréventif sur le risque de cancer du sein, mais les données épidémiologiques disponibles à ce jour sont hétérogènes.

La prévention secondaire comprend le diagnostic précoce et le dépistage systématique. Le dépistage du cancer du sein par la mammographie constitue, à ce jour, l'approche la plus efficace pour le contrôle du cancer du sein. L'efficacité du dépistage par mammographie chez les femmes de plus de 50 ans a été démontrée par des essais randomisés (baisse de mortalité de 20-30%) mais l'impact attendu dans un contexte de programme organisé et dans un contexte de substantielles améliorations thérapeutiques se situe probablement sensiblement en dessous de ces niveaux (-10 à -15%). Le canton de Vaud a joué un rôle de pionnier dans la promotion et l'évaluation du dépistage organisé mammographique du cancer du sein en Suisse chez les femmes âgées de 50 à 69 ans, ouvrant la voie à sa généralisation en Suisse romande. En Suisse alémanique et au Tessin, de tels programmes ont aussi été introduits.

Chez la femme de moins de 50 ans l'efficacité du dépistage mammographique n'a pas été démontrée de manière convaincante, bien qu'il y ait des résultats qui indiquent une réduction du risque de décès chez les femmes de 40-49 ans qui se soumettent à une mammographie annuelle. Les risques radiologiques, de fausse positivité, de sur-diagnostic et de sur-traitement associés à l'examen mammographique peuvent en effet être considérablement augmentés chez les femmes plus jeunes. L'imagerie par résonance magnétique (IRM) s'est également imposée comme un examen valable dans le dépistage des jeunes femmes à haut risque génétique (BRCA-positives) de cancer du sein.

#### ***Réponse à la demande formulée dans le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts :***

*- Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.*

L'étude Véronique dont il est fait mention dans ce postulat, et pour laquelle une implication vaudoise est demandée, a déjà fait l'objet d'une proposition de motion au Grand Conseil genevois en mai 2011. Après une discussion nourrie en plénum, elle a été renvoyée en commission de la santé pour examen et à ce jour n'a pas encore été traitée. Dans le cadre des débats, il a notamment été relevé que, si des travaux de recherche sont justifiés, des doutes subsistent quant à la validité de cette étude non approuvée au niveau des autorités académiques habilitées à juger de la qualité des projets de recherche, quant à son coût "exorbitant" (de l'ordre de 3 millions de francs) par rapport aux résultats attendus plus globalement quant à la pertinence de soumettre des projets de recherche aux autorités politiques, sachant que la recherche universitaire relève d'autres instances. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé de ne pas entrer en matière, laissant le soin aux milieux scientifiques de se déterminer quant à la pertinence de cette étude et de s'y impliquer le cas échéant.

Il restera néanmoins attentif à suivre le développement de nouveaux éléments.

*- et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.*

Sur la base des données épidémiologiques, aucune variation observée ne nécessite une intervention de santé publique urgente. La recherche des facteurs de risque relève du domaine scientifique et du fait des nombres importants de patients nécessaires à ce type d'étude cela dépasse largement le cadre cantonal et nécessite des collaborations à un niveau national, voire international pour obtenir des résultats significatifs. L'engagement du Conseil d'Etat dans la compréhension des facteurs de risque se concrétise dans le soutien à la création de la nouvelle école romande de santé publique, et c'est dans ce cercle et en collaboration avec les milieux concernés, que devra être élaborée une stratégie par rapport à cette problématique.

Pour le reste le Conseil d'Etat considère que la présente réponse aux postulants fait office de rapport.

Comme déjà souligné plus haut, les actions dans le domaine de la prévention primaire comprenant les facteurs de risques des cancers en général i.e. : tabac, alcool, excès pondéral/inactivité doivent impérativement et activement être poursuivies dans le cadre des programmes cantonaux.

### ***Réponse aux demandes formulées dans le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts***

#### ***1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein***

Depuis 2007, date de la réponse à une même demande de la députée Catherine Roulet, il n'y a pas de nouvel élément probant justifiant un abaissement de l'âge. La tendance est à l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques. Par ailleurs, les normes de qualité régissant les programmes de dépistage sont en cours de révision : un abaissement de l'âge n'est pas envisagé. Les démarches de *swiss cancer screening* (Fédération des programmes de dépistages systématiques suisses) visent en revanche à uniformiser l'âge supérieur d'inclusion dans les programmes à 74 ans : en effet c'est une période où les effets indésirables (faux positifs, cancers radio-induits, examens complémentaires nécessaires) sont moindres. La valeur du dépistage mammographique systématique avant 50 ans est encore à démontrer formellement, notamment sur le plan du bénéfice réel pour la population, dans une perspective de santé publique. En effet, divers facteurs en affectent notablement l'efficacité et notamment :

- La faible incidence du cancer avant 50 ans - et surtout avant 40 ans.
- Un nombre plus important de résultats faussement positifs avec ses implications en termes d'angoisse, d'interventions (chirurgicales) inutiles.
- La nécessité d'augmenter la fréquence des tests (au moins tous les ans) et, partant, le risque de cancer induit par l'irradiation.

**2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques :**

L'adaptation du programme de dépistage systématique n'est pas considérée pour l'instant en Suisse. Au vu de l'inclusion d'une très importante population-cible, il ne serait d'ailleurs pas envisageable pour un canton de l'assumer de manière isolée.

**3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous**

Comme évoqué dans la première réponse, *swiss cancer screening* préconise un relèvement de l'âge d'inclusion à 74 ans et encourage ses membres à suivre cette recommandation. Néanmoins, les normes de qualité définissant entre autres les âges d'inclusion dans les programmes étant en révision, la mesure n'a pas été encore mise en place.

**4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.**

Il y a une différence entre Suisse romande et Suisse allemande, avec un plus haut taux de détection et un usage de prescription de l'hormonothérapie plus large, ceci expliquant une grande part de cette variation. Entrent également en ligne de compte une attention plus soutenue envers des facteurs de risque familiaux, et une conscientisation.

Les registres permettent de surveiller de routine l'évolution dans toute la Suisse Romande. Si des recherches épidémiologiques plus poussées devaient être mises en place, cela devra se faire à large échelle et sur un mode collaboratif entre cantons voire à un niveau national.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats**

- **Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive (11\_POS\_246) et**
- **Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir?(11\_POS\_311)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 juin 2014 pour examiner le rapport 155.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (en remplacement de Catherine Aellen), Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan (en remplacement de Vassilis Venizelos), Catherine Roulet (présidence). MM. Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Axel Marion, Michel Miéville, Stéphane Rezso (en remplacement de Rémy Jaquier), Werner Riesen, Filip Uffer, Philippe Vuillemin.

Excusé-e-s : Mme Catherine Aellen. MM. Rémy Jaquier, Vassilis Venizelos.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Tania Larequi, Cheffe adjointe de la division Programme de santé publique et prévention (PSPP), SSP. M. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat.

La commission s'est réunie le 12 juin 2015 pour examiner le rapport 155\_compl.

Présent-e-s : Mmes Catherine Aellen, Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Alice Glauser, Catherine Roulet (présidence). MM. Alain Bovay, Jérôme Christen (en remplacement de Serge Melly), Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos, Philippe Vuillemin.

Excusé : M. Serge Melly.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Isabelle Rossi, Médecin cantonal adjointe. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal.

**2. POSITION DES POSTULANT-E-S**

La députée auteure du deuxième postulat met en avant :

- l'adéquation des décisions du Conseil d'Etat relatives au développement de la région lausannoise comme pôle international de la recherche sur le cancer (Centre du cancer Agora, immunothérapie, Institut Ludwig, etc.) et la réponse apportée aux postulats ;

- le caractère désormais complet et tout à fait satisfaisant de la réponse du Conseil d'Etat ;
- les incertitudes persistantes concernant les facteurs environnementaux du cancer, incertitudes ne découlant pas d'un manque d'études mais de la complexité des causes et mécanismes de la maladie ;
- le fait que, dans le canton, les chiffres d'incidence et de mortalité liés au cancer correspondent à la norme, ce qui est rassurant ;
- la collaboration du canton à divers programmes de recherche, de dépistage et de soins.

Elle soulève en plus quelques interrogations :

- le relèvement de l'âge de 70 à 74 ans pour une mammographie du sein est-il intervenu ?
- qu'advient-il exactement du rôle du Registre suisse des tumeurs dans le dispositif en place ?
- le rapport parle du domaine de la santé environnementale, dont le cadre est principalement donné par la Confédération, les cantons édictant des lois d'application. Quelles activités en la matière sont menées dans le canton et, plus généralement, en Suisse ?

Le député auteur du premier postulat se déclare également satisfait par le rapport complémentaire. Il demande les précisions suivantes :

- par quels moyens une large proportion des cancers testiculaires pourrait être évitée au vu des résultats des recherches souvent discordants (cf. page 10 du rapport complémentaire) ?
- quelles sont les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie (cf. page 12 du rapport complémentaire) ?
- quelle est la volonté du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution (cf. page 14 du rapport complémentaire) ?

### **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Le médecin cantonal remercie pour le bon accueil réservé au rapport et émet les remarques générales suivantes :

- la rédaction du rapport a nécessité une importante recherche de la littérature, les éléments demandés n'existant pas toujours et n'étant pas réunis en une seule source ;
- le thème a pu être exploré, notamment les facteurs environnementaux et les perturbateurs endocriniens, grâce à la nomination, il y a 3 ans, d'un médecin cantonal adjoint responsable de ces questions. Le domaine s'avère complexe. En effet, l'élaboration d'évidences scientifiques implique de disposer de grands échantillons de patients, vouant quasi à l'échec les études aux seuls niveaux du canton voire de la Suisse. Par ailleurs, il est vrai que la thématique a été empoignée, de façon générale, avec un peu de retard, compte tenu des aspects économiques souvent en jeu ;
- la stabilisation des chiffres d'incidence du cancer se montre rassurante et les taux de morbidité et mortalité tendent à démontrer que le système fonctionne même s'il pourrait être meilleur.

Puis il répond aux questions des deux postulant-e-s.

Pour ce qui est de l'élévation de l'âge de participation au programme de dépistage par mammographie du cancer du sein, le médecin cantonal indique que la question fait l'objet d'une réflexion et d'une pesée d'intérêt (rapport coût-bénéfice en termes non seulement économiques mais aussi thérapeutiques) permanentes de la part des scientifiques responsables. Aux dernières nouvelles, la demande de relever de 70 à 74 ans l'âge de participation au programme est pendante. Pour l'instant, au-delà de 70 ans, il reste toujours la possibilité de poursuivre l'examen, aux mêmes conditions tarifaires, sur une base volontaire.

Concernant le Registre suisse des cancers, le médecin cantonal affirme le soutien du département à son maintien, vu l'importance de l'outil, et confirme la volonté de collaboration du canton. Dans une note

complémentaire (à disposition sur demande) la professeure du CHUV responsable du dossier donne des précisions.

Au sujet de la santé environnementale, le médecin cantonal précise qu'un immense travail est en cours. Toutefois aucune amélioration fulgurante ne peut être promise à court terme, tant la problématique s'avère complexe. A ce titre, si le Canton ou le Service de la santé publique ne peuvent guère agir seuls, ils s'emploient du moins à stimuler les choses (accompagnement de la recherche-action, contacts soutenus avec la Direction générale de l'environnement...).

Quant au cancer des testicules, le médecin cantonal insiste sur le manque d'études proposant une vision plus complète du problème et une analyse des conséquences possibles de la combinaison de toxiques ou de perturbateurs endocriniens, effectifs ou potentiels.

Pour les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie, une note complémentaire est fournie à la commission (à disposition sur demande).

Et enfin, concernant les intentions du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution, le médecin cantonal évoque la désignation au sein du Service de la santé publique de personnes responsables de la problématique, la mise en place d'un système de veille active unique en Suisse et de prise rapide de mesures en cas de besoin identifié ainsi que les liens renforcés avec la Direction générale de l'environnement et l'Institut universitaire romand de santé au travail.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Sur la question des maladies liées à des facteurs environnementaux, un commissaire souligne le problème des doses. Ainsi, les effets sur la santé d'une faible dose de polluant (ou d'un médicament) ne peuvent pas scientifiquement être linéairement déduits des effets d'une forte concentration du même polluant (ou médicament). Ainsi, il convient d'éviter toute conclusion hâtive ainsi que la tentation d'interdire un produit toxique à forte concentration mais dont il apparaît guère envisageable que la dose préjudiciable puisse être atteinte dans les faits. D'autre part, les caractéristiques biologiques de certaines populations et la mobilité géographique des différents groupes humains rendent particulièrement difficile l'interprétation et l'exploitation des études épidémiologiques.

Un autre commissaire salue à ce titre les propos du médecin cantonal et l'approche cantonale qui, en matière d'effets de l'environnement sur la santé, se montre déterminée mais modeste et prudente.

*A contrario*, un troisième commissaire insiste sur les effets ouvertement néfastes de perturbateurs endocriniens reconnus comme le bisphénol A ou de substances carcinogènes clairement identifiées comme la dioxine, toujours massivement utilisés et/ou présents dans notre environnement.

*Le fédéralisme suisse et la tenue des données médicales par certains cantons seulement n'empêchent-ils pas l'élaboration de statistiques nationales complètes et fiables ?*

Si des différences entre cantons en la matière peuvent être constatées, il n'en reste pas moins que des chiffres consolidés, souvent de grande qualité, peuvent être obtenus en cas de besoin. L'expérience démontre que, dans le cadre du système globalisé de récolte d'informations de l'Europe, les mêmes problèmes apparaissent concernant les statistiques nationales.

*Existe-t-il des éléments indiquant que le nuage radioactif issu de l'accident nucléaire de Tchernobyl a eu une incidence sur la vague actuelle de cancer ?*

Le sujet a été étudié dans le détail. Plus la région considérée est éloignée des zones centrales de contamination, plus il est difficile d'imputer la survenue de cancers à l'accident de Tchernobyl. Pour la Suisse, située dans une zone intermédiaire, les experts considèrent que certains cancers sont dus à Tchernobyl, sans que cela puisse être clairement démontré, contrairement à certains pays scandinaves où un lien a pu être mis en évidence.

*Le développement de l'immunothérapie signifie-t-il la marche vers un vaccin contre le cancer ?*

Il ne s'agit pas d'un vaccin mais de techniques génétiques de pointe, en développement surtout aux USA, visant à manipuler en laboratoire des cellules prélevées sur le patient lui-même, cellules qui, une

fois réinjectées, serviront au renforcement du système immunitaire du patient dans son combat contre le cancer.

*La comparaison des autopsies des personnes décédées d'un cancer avec les autopsies des personnes décédées d'autres causes peut-elle aider à la compréhension du rôle des facteurs environnementaux et de certaines substances dans le cancer ?*

Si l'idée est, dans son principe, bonne, elle implique une méthodologie difficile à mettre en œuvre dans les faits (nécessité d'échantillons de taille énorme pour mettre en évidence les liens possibles entre certains produits et le cancer, impossibilité pratique de définir quand et comment les personnes ont été exposées aux toxiques, etc.).

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Le Mont-sur-Lausanne, le 19 août 2015.

*La présidente :  
(Signé) Catherine Roulet*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone & Consort : Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac : cohérence... ?

#### **Rappel**

*Il est démontré que la **publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage ont un impact sur la consommation des produits du tabac.** Ces techniques attirent de nouveaux consommateurs, en particulier les jeunes, maintiennent et/ou augmentent la consommation de tabac des fumeurs, démotivent ceux qui veulent arrêter et encouragent les anciens fumeurs à recommencer.*

*Une étude (**Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande**)[1]réalisée récemment par le CIPRET-Vaud en collaboration avec Addiction Suisse et le CIPRET Fribourg, conclut que les publicités en faveur du tabac sont omniprésentes en Suisse romande. On en trouve dans 89% des stations-service, dans 78% des kiosques, dans le 84% des bars, cafés et boîtes de nuit, sur le 94% des automates à cigarettes, dans 34 événements culturels et sportifs se déroulant en Suisse romande (dont une majorité sont des festivals de musique), sur 22 sites internet officiels des marques (dont plus de la moitié accessibles aux mineurs), sur la voie publique (affichage) de nombreux cantons romands, au cinéma, sur les réseaux sociaux et dans la presse (en particulier dans le quotidien gratuit 20 minutes, largement lu par les adolescents). Les résultats de cette étude illustrent ainsi le fait que les formes de publicités traditionnelles (affichage, presse) ne constituent que la pointe de l'iceberg d'une stratégie plus globale et complexe.*

*L'étude souligne de plus que les techniques de marketing utilisées par l'industrie du tabac sont parmi les plus créatives et sophistiquées. Pas réglementées par les quelques lois en vigueur, ces techniques permettent également de contourner les limitations actuelles. Finalement, l'Observatoire démontre que, en dépit de l'Ordonnance fédérale existante, selon laquelle la publicité pour le tabac est interdite si elle s'adresse spécialement aux jeunes (art. 18, OTab), les jeunes restent la cible prioritaire de l'industrie du tabac.*

*Tandis que la publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage sont interdits dans la plupart des pays européens, au niveau suisse seule la publicité à la radio et à la télévision est interdite. Certains cantons vont plus loin ; ce qui est le cas du **Canton de Vaud qui interdit, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'affichage de publicité en faveur de produits du tabac sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. Les autres formes de publicité restent cependant autorisées.***

*Face à l'omniprésence des stratégies marketing pour les produits du tabac et au fait qu'elles ciblent principalement les jeunes, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac recommande **une interdiction totale de toutes les formes de publicité en faveur du tabac, de promotion et de parrainage.** Seule une interdiction totale permet de réduire efficacement et durablement le tabagisme ;*

les pays qui ont mis en œuvre une telle disposition ont enregistré, en moyenne, une baisse de 7% de la consommation. En revanche, les interdictions partielles de la publicité sont peu efficaces, car elles mènent à un déplacement des dépenses publicitaires dans des secteurs où la publicité reste autorisée.

*La loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) en cours d'élaboration se donne pour objectif de renforcer la protection de la jeunesse et, pour ce faire, propose entre autres des restrictions quant à la publicité, à la promotion et au parrainage. Dans sa réponse à la consultation fédérale, le Conseil d'Etat salue l'interdiction légale de la publicité à l'endroit des mineurs, et demande que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public largement composé de jeunes. Pour le reste cependant, le Conseil d'Etat soutient que les modalités générales de restriction de la publicité doivent demeurer de la compétence des cantons, mieux à même de procéder à une pesée d'intérêts qui peut différer d'un canton à l'autre.*

*Compte tenu*

- de cette position lors de la consultation fédérale relative à la LPTab ;
  - des récents résultats de l'Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande ;
  - des conclusions scientifiques claires quant à l'impact de la publicité, de la promotion et du parrainage sur la consommation de tabac, ainsi qu'à l'efficacité d'une interdiction totale,
- nous souhaiterions obtenir des réponses du Conseil d'Etat aux questions suivantes :*

1. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?*
2. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?*
3. *Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?*

*Nous remercions par avance le Conseil d'Etat de ses réponses.*

*[1] Canevascini M. et al. Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande. Résultats de l'étude. CIPRET-Vaud, Addiction Suisse, CIPRET Fribourg. Septembre 2014.*

## **1 INTRODUCTION**

La question de la publicité en matière de tabac, respectivement de son interdiction, met traditionnellement aux prises deux positions antinomiques :

- celle des acteurs de la lutte contre le tabagisme, et des mesures préventives qui s'inscrivent dans un objectif de protection de la santé publique et de la jeunesse contre la consommation des produits du tabac et leur promotion ;
- celle de l'industrie du tabac et des entreprises de publicité, qui plaident en faveur de la liberté économique, mais également de la liberté de presse et de la liberté d'opinion et d'information pour s'opposer aux restrictions supplémentaires que les mesures de prévention contre le tabagisme apportent à leurs activités commerciales.

La liberté économique emporte le droit de faire de la publicité, mais n'est, à l'instar d'autres libertés publiques, pas absolue. L'article 36 Cst. prévoit que les restrictions des droits fondamentaux doivent reposer sur une base légale (al. 1), être justifiées par un intérêt public prépondérant (al. 2), et selon le principe de proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), l'essence de ses droits fondamentaux étant en outre inviolable (al. 4).

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac. Cette loi reprendra pour l'essentiel les dispositions de l'actuelle loi sur les denrées alimentaires, dont le champ d'application s'étendait jusqu'ici au tabac. Cela étant, les dispositions concernant la publicité et la vente de tabac seront complétées de façon à mieux protéger la population, et en particulier les jeunes, des conséquences néfastes du tabagisme. Les restrictions publicitaires prévues dans la nouvelle loi contribueront à réduire, de façon uniforme pour tous les cantons, le nombre des jeunes fumeurs.

Appelé à se déterminer sur cet avant-projet, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une position tendant vers un équilibre acceptable entre la politique de santé publique et les intérêts économiques en jeu. Si de nombreux objectifs poursuivis par cet avant-projet sont louables et ont été salués, l'importance, pour le Canton de Vaud, de l'économie du tabac en termes d'emplois et de rentrées fiscales notamment, commande que des conditions-cadre supportables soient maintenues pour ce secteur d'activité, certes sensible, mais légal.

Compte tenu de l'agenda politique fédéral, l'entrée en vigueur de la loi elle-même ne peut être envisagée avant 2018, voire 2019.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

### **2.1 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?**

On peut rappeler en préambule que l'interdiction de la publicité en matière de tabac à la radio et à la télévision existe en Suisse depuis 1965. L'interdiction de publicité pour le tabac par affichage sur le domaine public et privé est effective dans le canton de Vaud, qui a alors été le 2ème canton suisse à légiférer en la matière, depuis 2007. Cumulée à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ces limitations ont déjà produits des résultats encourageants en termes de santé publique.

La question soumise par l'interpellation s'inscrit dans un contexte sensible, qui met aux prises les positions antagonistes de la santé publique et de l'industrie du tabac. Ainsi les acteurs de la prévention contre le tabagisme soutiennent que la Loi vaudoise sur les procédés de réclame (ci-après LPR), notamment son article 5a formalisant dans le canton de Vaud l'interdiction des procédés de réclame pour des produits dont l'usage engendre la dépendance, n'est pas intégralement respectée. De son côté l'industrie du tabac conteste la pratique d'un marketing invasif, se défend d'inciter quiconque à fumer et de contourner les limitations en vigueur, et relève la nécessité qu'il y a de respecter la liberté des consommateurs d'être informés des différents produits qui existent sur le marché et d'être accompagnés dans leurs choix.

Compte tenu des mesures déjà prises par le canton, le débat qui subsiste aujourd'hui porte avant tout sur la publicité à l'intérieur des points de vente, au cinéma, dans les journaux et magazines et dans le cadre de manifestations culturelles et sportives. Si des stratégies de marketing permettant d'éluder l'interdiction de la publicité sur le domaine public devaient être identifiées, elles pourraient être dénoncées.

Dans ce contexte, le cadre législatif cantonal actuellement en vigueur est adéquat. Il ne paraît pas nécessaire que le canton prenne d'autres mesures avant que le législateur fédéral ne pose le cadre législatif appelé à entrer en vigueur, à l'échelle de l'ensemble du territoire national, dans les années à venir.

## **2.2 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?**

Les statistiques permettent objectivement d'observer que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, ce qui tend à démontrer que les mesures de restriction actuellement en vigueur portent leurs fruits en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'outre les mesures de restriction générales en matière de publicité évoquées ci-dessus, la loi vaudoise connaît des dispositions dont la vocation est spécifiquement de contribuer à la protection des mineurs contre les méfaits du tabac. Il sied de rappeler que depuis le 1er janvier 2006, l'article 66 i de la Loi sur l'exercice des activités économiques (ci-après LEAE) proscrit la vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans dans le canton de Vaud. Depuis lors, le service de la santé publique a mené, via le Programme cantonal de prévention du tabagisme 2009-2013 confié au CIRET-Vaud, des mesures d'information (signalétique, information de base) ainsi que trois séries de monitoring de l'application de cette mesure structurelle à valeur préventive. Ce monitoring a été réalisé selon la méthodologie du "client mystère" et suivi par le département de recherche d'Addiction Suisse. Les résultats obtenus en 2007, en 2009 et en 2011 démontrent que les démarches en cours doivent perdurer ; en effet, si on note une légère amélioration au fil du des résultats obtenus, on doit constater que l'objectif de protection des mineurs n'est pas encore atteint.

Compte tenu de ces résultats et du débat qu'ils n'ont pas manqué de susciter, un travail de collaboration régulier a été mis sur pied entre les services de la santé publique et de l'économie, notamment suite au postulat Montangero de 2010, lequel a conduit à une révision importante de la LEAE. Dans ce contexte, l'article 98a est venu compléter la LEAE, offrant dès le 1er novembre 2014 une base légale qui autorise la mise sur pied d'achats-tests, notamment afin de vérifier le respect de l'âge légal lors de remise ou de vente de tabac. La concrétisation des achats-tests sur le terrain nécessite encore un travail de concertation entre les services de l'Etat et les organismes concernés.

Le mécanisme des achats-tests permettra de mesurer sur le terrain les risques auxquels la jeunesse est concrètement exposée. Les contrevenants pourront être sanctionnés, sur le plan administratif par une interdiction temporaire de vente, le retrait provisoire ou définitif de leur autorisation de vente de tabac, et sur le plan pénal par le prononcé d'une amende préfectorale. Ce faisant, un volet répressif viendra compléter les dispositifs de prévention existant à l'heure actuelle qui ont, en partie du moins, fait leurs preuves. Il contribuera utilement à protéger les mineurs de la consommation de tabac et à faire respecter les limites posées par le législateur cantonal en la matière.

## **2.3 Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?**

Comme évoqué plus haut, le Canton de Vaud s'est prononcé sur l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac et a adopté une position qui prend en considération les différents intérêts en présence, tout en mettant en avant la latitude cantonale pour développer des mesures de santé publique adaptées. A cette occasion, le Conseil d'Etat a salué l'interdiction légale de publicité à l'endroit des mineurs, tout en demandant que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public plus largement composé de jeunes personnes. Parallèlement, il a aussi appelé la Confédération à orienter sa politique en faveur de la transition vers des produits de substitution moins nocifs, comme la cigarette électronique.

L'objectif de santé publique sous-tendant une interdiction totale de la publicité en matière de tabac doit toutefois être mis en balance avec la restriction supplémentaire qu'elle apporterait à la liberté économique des fabricants de tabac. Dans l'attente de l'avènement de la Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab), qui poursuit notamment l'objectif de renforcer la protection de la jeunesse et

emporte des restrictions supplémentaires en matière de publicité du tabac, le Conseil d'Etat, par une appréciation minutieuse des intérêts antagonistes en présence, tient actuellement l'interdiction pure et simple de toute forme de publicité ou de promotion des produits du tabac dans les points de vente pour une mesure excessivement restrictive. Dans un contexte suisse où l'on constate que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, il paraît aujourd'hui plus conforme au principe de proportionnalité de maintenir les mesures de lutte contre le tabagisme actuellement en vigueur, puisqu'elles produisent des résultats concrets et encourageants en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat vaudois considère qu'il est impératif de définir en premier lieu le contenu de la future loi fédérale sur les produits du tabac, actuellement à l'étude. Si l'appréciation de cette nouvelle loi devait révéler qu'elle comporte des lacunes, ou qu'elle est insuffisante à atteindre les objectifs de santé publique que le Canton de Vaud s'assigne, alors le législateur cantonal pourrait envisager de légiférer lui-même. Aujourd'hui, et compte tenu de la position pondérée adoptée par le Canton de Vaud sur l'avant-projet, il ne paraît pas approprié de prendre des initiatives législatives anticipées sur le plan cantonal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 juin 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*