

Séance du Grand Conseil

Mardi 19 avril 2016

de 10 h.30 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

Le point 3 sera traité à 14 heures.

Groupe de liaison GC/Eglises de 12h15 à 13h45.

Groupe Agricole de 12h15 à 13h45.

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(16_HQU_AVR) Heure des questions du mois d'avril 2016, à 14 heures			
	4.	(GC 189) Assermentation de M. Jacques Olivier Piguet, juge au Tribunal cantonal – Législature 2013 – 2017			
	5.	(16_INT_498) Interpellation Anne Papilloud - "Est-ce que ça vous chatouille, ou est-ce que ça vous gratouille ?" (Pas de développement)			
	6.	(16_INT_497) Interpellation Denis Rubattel - L'étonnante délocalisation des examens voitures et motos à Cossonay ! (Pas de développement)			
	7.	(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)	

Séance du Grand Conseil

Mardi 19 avril 2016

de 10 h.30 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
	8.	(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. (Majorité), Dolivo J.M. (Minorité)	
	9.	(229) Exposé des motifs et projet de décret pour la constitution de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM) (1er débat)	DIS.	Luisier Brodard C.	
	10.	(GC 161) Rapport annuel 2014-2015 de la Commission des visiteurs du Grand Conseil	GC	Aubert M.	
	11.	(262) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jacques-André Haury demandant un rapport sur les missions confiées par le Conseil d'Etat à l'UNIL en matière de formation médicale	DFJC.	Venzelos V.	
	12.	(15_INT_451) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts - L'occupation illicite de locaux devient-elle une mode vaudoise ?	DFJC.		
	13.	(15_INT_450) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean Tschopp et consorts - En route pour les salons de beauté !	DECS.		
	14.	(15_INT_436) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan et consorts - Logement des SDF : une solution conjointe canton-communes est-elle envisageable ?	DECS.		

Séance du Grand Conseil

Mardi 19 avril 2016

de 10 h.30 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
	15.	(15_INT_433) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts - Aide d'urgence: il est urgent de prendre la mesure des problèmes !	DECS.		
	16.	(15_INT_396) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Martial de Montmollin - Curieux exemple de concentration en périphérie !	DECS.		

Secrétariat général du Grand Conseil



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

PAR COURRIEL

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,
Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux,

Nous vous transmettons, ci-joint le tableau des questions orales déposées le mardi 12 avril 2016, concernant l'heure des questions du mardi 19 avril 2016.

DATE DE LA QUESTION	TEXTE DU DEPOT	REF.	DEPT
12 avril 2016	Question orale Jean-Marie Surer - Tarif du contrôle des viandes	16_HQU_239	DTE
12 avril 2016	Question orale Christiane Jaquet-Berger – Augmentation de la pauvreté dans le canton ?	16_HQU_240	DFIRE

Le Secrétaire général

Igor Santucci

Lausanne, le 14 avril 2016



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 : 16-INT-498

Déposé le : 12.4.2016

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

« Est-ce que ça vous chatouille, ou est-ce que ça vous gratouille? »

Texte déposé

La Société Vaudoise de Médecine faisait état dans le Courrier du Médecin Vaudois de la difficulté à laquelle sont confrontés nombre de médecins lorsqu'un patient.e leur demande un certificat maladie.

Il est fait état notamment de la pratique des Caisses de Chômage du Canton, qui ne se contentent pas d'un certificat médical établi par un médecin mais leur demandent de remplir un questionnaire qui exige des « informations qui vont au-delà de celles qui sont strictement nécessaires pour déterminer le droit aux prestations ».

Par ailleurs les écoles publiques demandent pour certaines d'entre elles des certificats médicaux dès une absence de trois jours, alors même qu'une excuse signée par un parent paraîtrait la plupart du temps largement suffisant.

Il m'apparaît regrettable de pousser à la « consommation médicale » pour des cas qui ne le nécessitent pas. Il m'apparaît encore plus regrettable de demander au médecin des informations qui relèvent du secret médical et qui ne sont pas nécessaires à la détermination du droit aux prestations.

Je pose donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat trouve-t-il souhaitable que les écoles puissent exiger un certificat

médical dès 3 jours d'absence ?

2. Le Conseil d'Etat approuve-t-il la pratique des caisses de chômage?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



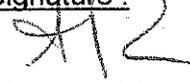
Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Papilloud Anne

Signature :



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 : 16-INT-497

Déposé le : 12. 4. 2016

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

L'étonnante délocalisation des examens voitures et motos à Cossonay !

Texte déposé

Depuis quelques mois, les examens pratiques pour les permis de voiture ont été délocalisés de la Blécherette sur le site du TCS à Cossonay.

Certes, cette délocalisation est considérée comme provisoire, en attendant la nouvelle construction qui remplacera les bâtiments de la Blécherette. C'est ainsi que dans un communiqué du 17.08.2015, le SAN explique qu'il supprime tous les examens depuis la Blécherette étant donné qu'il est confronté à des restrictions de trafic et à des difficultés de circulation. Or et paradoxalement, leur projet est de créer un nouveau centre juste à côté.

Dernièrement, j'ai été interpellé par des moniteurs d'auto-école qui sont très fâchés par cette nouvelle pratique. Ces derniers évoquent que la majorité de leurs clients, étudiants ou apprentis, se trouvent dans la région lausannoise, mais surtout qu'il est peu probable que, depuis Cossonay, les examinateurs auront le temps de faire rouler les candidats pour les tester dans les subtilités de la circulation de l'agglomération lausannoise. Par conséquent, un parcours d'examen à partir de Cossonay ne sera pas aussi complet qu'un parcours incluant Lausanne.

Ainsi, je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Actuellement, le site du SAN est parfaitement adapté. Quelle est le coût de cette délocalisation, à charge du contribuable ?
2. Un des arguments pour la délocalisation des permis est que le SAN se plaint du manque de places de parc aux alentours de son service. Or, ce sont les collaborateurs du SAN qui occupent la grande majorité des places. Ces derniers ne pourraient-ils pas trouver d'autres solutions, comme le font la plupart des collaborateurs de l'Etat ? (Parking situé à quelques minutes à pied).

3. Le SAN prétend ne plus pouvoir offrir des conditions idéales aux candidats qui se présentent à leur examen pratique. Objectivement, le site de Cossonay remplit-il les critères nécessaires et indispensables prévus dans l'OAC (Ordonnance réglant l'admission à la circulation routière), annexe 12 ?
4. Est-il judicieux de déplacer des milliers de jeunes qui viennent ou qui étudient (y compris les cours professionnels pour les apprentis) dans la région lausannoise ? Dans ce contexte, serait-il possible que le SAN puisse fournir 2 bureaux et 5 places de parc nécessaires pour les examens pratiques à Lausanne ?
5. Jusqu'en octobre 2015, environ 30 examens avaient lieu chaque jour au départ de la Blécherette et tout allait très bien. Est-ce que ces 30 examens complexifient à ce point la circulation lausannoise ? Est-il vrai que certains villages, dont celui de Dizy, se sont manifestés à cause de la surcharge de circulation dû à cette délocalisation ?
6. Ne serait-il pas plus loyal et correct que le Service des automobiles choisisse, malgré les contraintes et le cahier des charges, un endroit neutre pour y faire ses examens de conduite d'un véhicule, c'est-à-dire, un endroit autre que celui du TCS, ce dernier étant un des prestataires de service en rapport avec la conduite, la formation ou le perfectionnement à la conduite d'un véhicule ? N'y a-t-il pas incompatibilité ?

Commentaire(s)

--

Conclusions

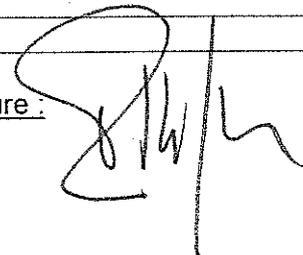
Ne souhaite pas développer x

Nom et prénom de l'auteur :

Rubattel Denis, député

Lausanne, le 12 avril 2016

Signature :



**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). 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.

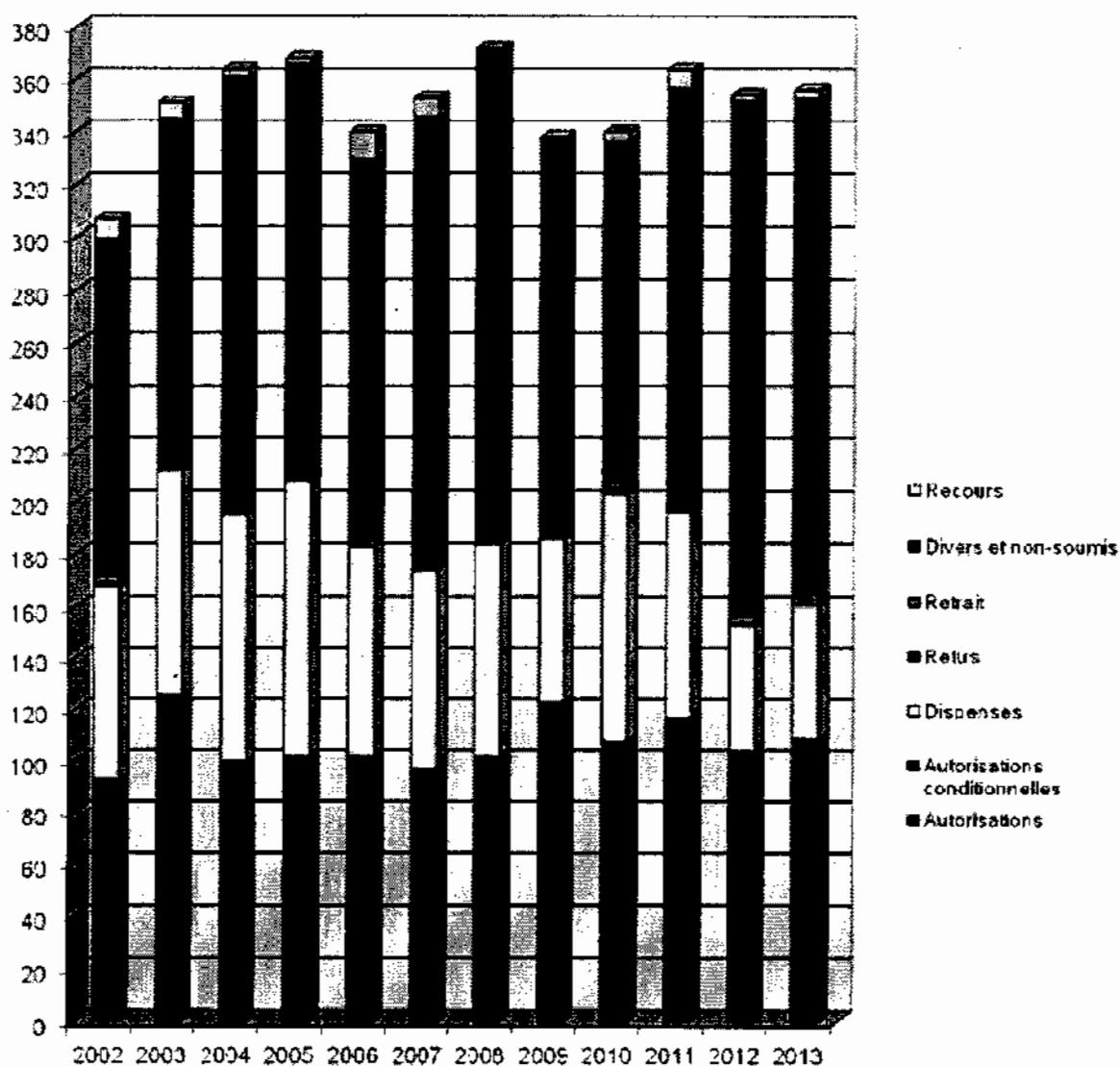
La LDTR, grâce à son régime spécifique d'autorisation, permet donc de maintenir une substance locative diversifiée et, par ce biais, permet de lutter contre la pénurie de certaines catégories d'appartements, en maintenant sur le marché des appartements répondant aux besoins de la population (BGC, février 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^{er} 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).

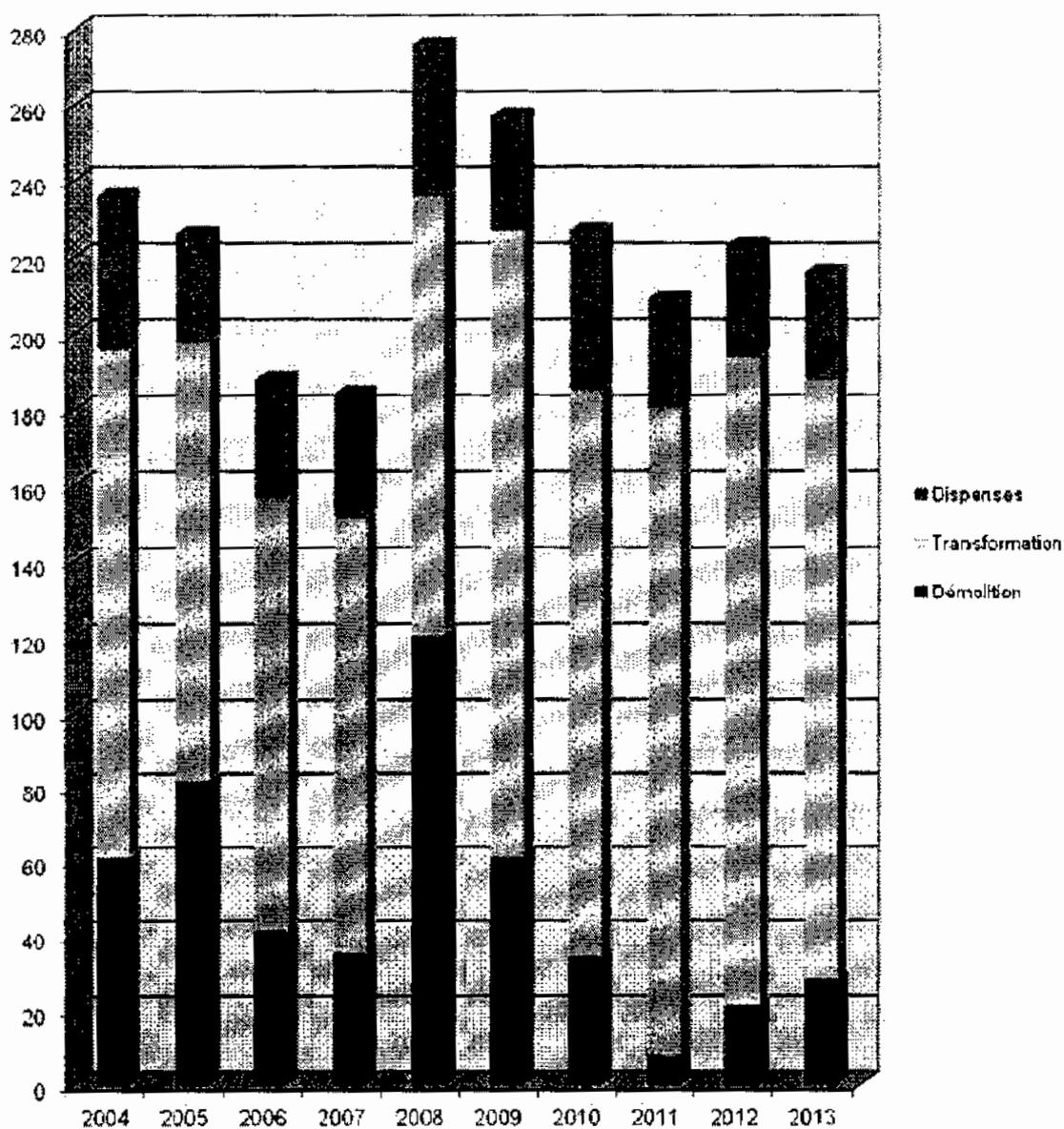
Les tableaux ci-dessous résument ces données (source : Division logement SCL)

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 m² / 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.- / m² / 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.

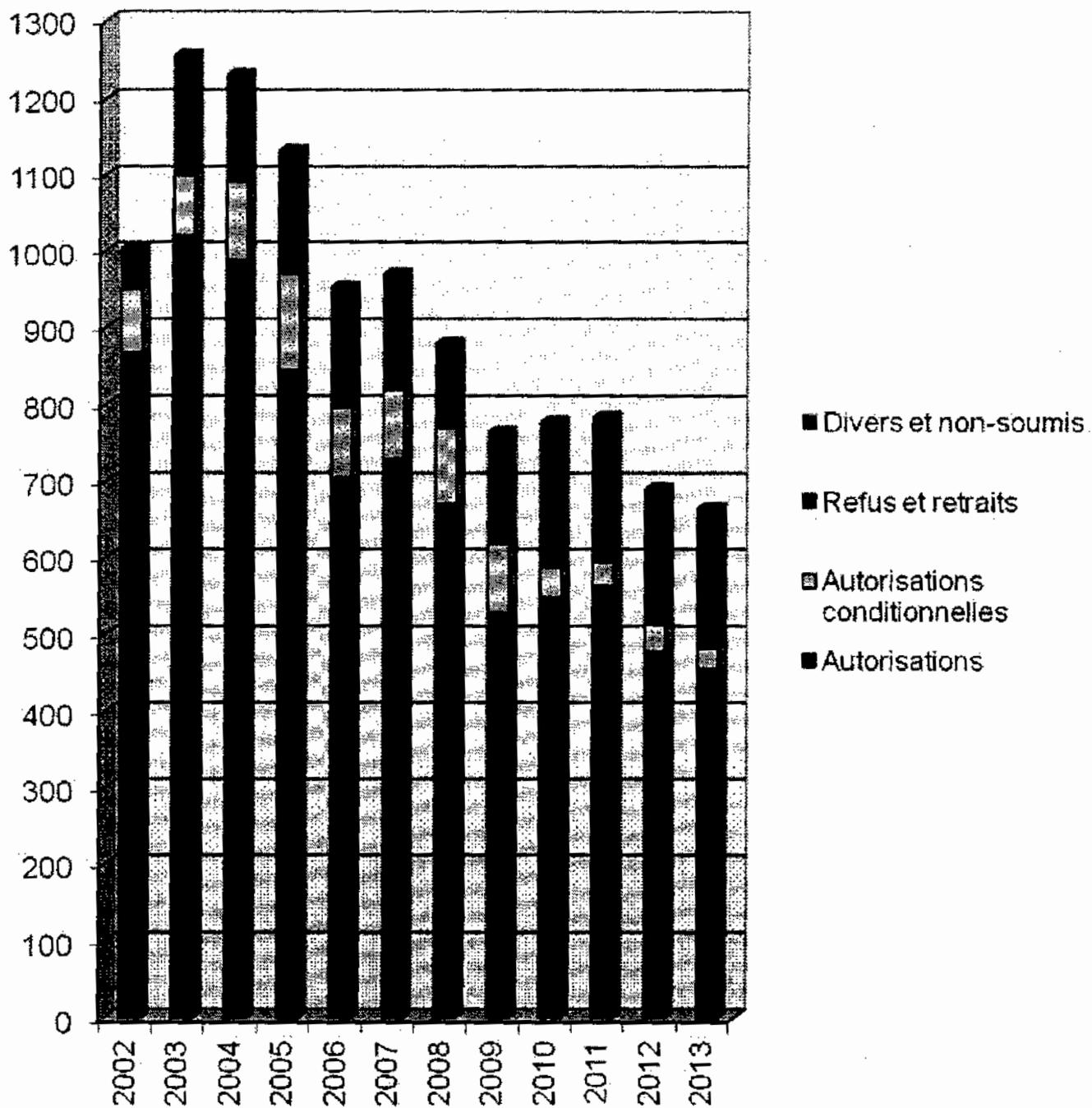
Les questions relatives à la résiliation du contrat, par exemple (procédure, délais, etc.), demeurent régies par le droit civil.

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.

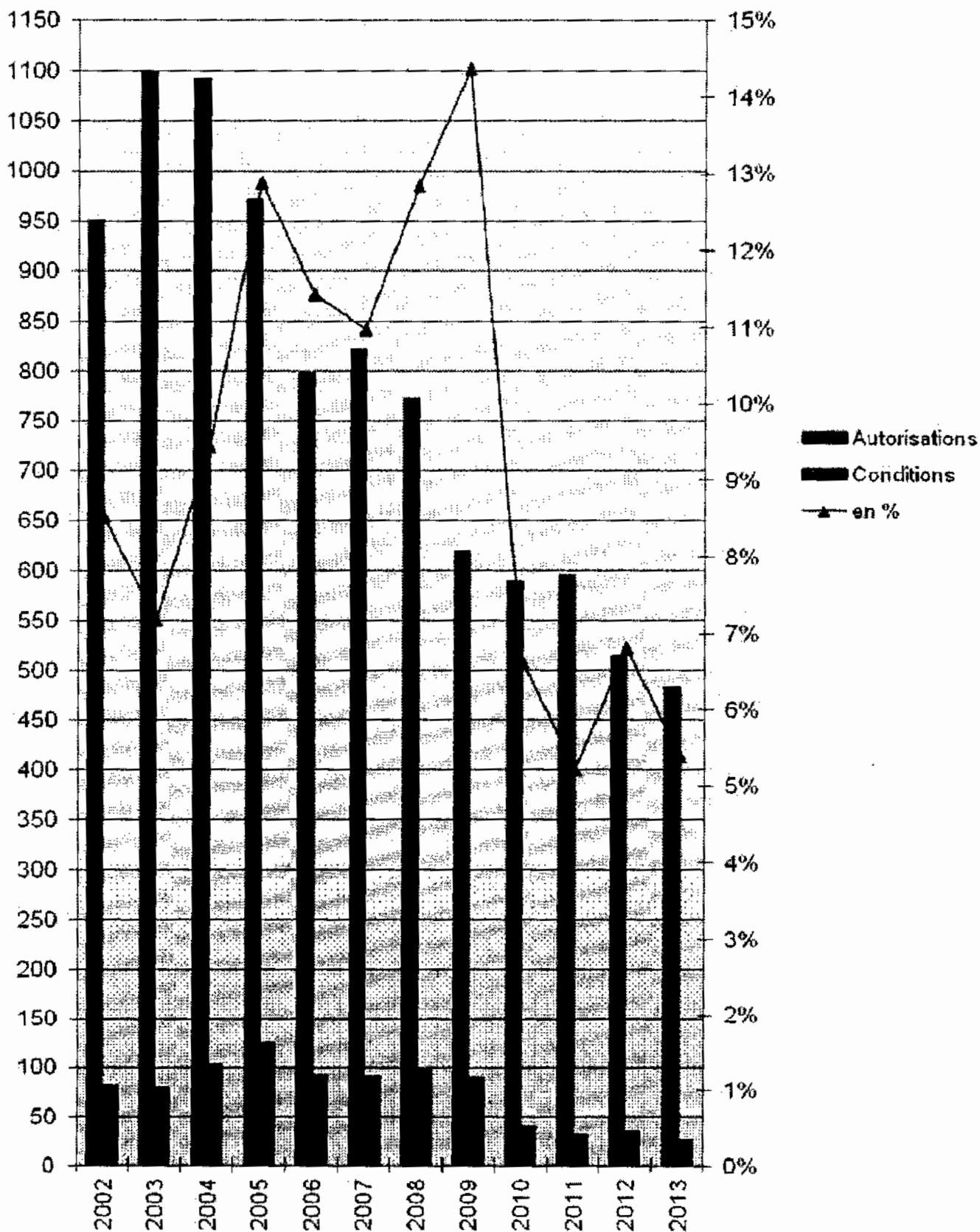
Pour ce qui est de la période récente d'application de la LAAL, les données quantitatives sont les suivantes :

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^{er} avril, 1^{er} juillet ou 1^{er} 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^{er} 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 ^{er} juin 2013					Taux de logements vacants en %	
	A louer	A vendre	Total	dont maisons unifamiliales	dont récents ¹	2012	2013 ²
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

¹ Logements dont la construction date de moins de deux ans.

² 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 3logements (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 m³ 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.-/m³ (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 m³. 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 m², 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 m² 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 m² 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 m² à 121 m² 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 allégée, 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.1 litt. 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^{er} 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.- / m³ (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 m² 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 m² à 121 m² 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* 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

¹ 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ • 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

¹ 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.- / 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

¹ 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

¹ 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

¹ 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.

² • 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. •

³ 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

¹ 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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

¹ 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.

² La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

³ 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.

⁴ 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

¹ 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.

² 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

¹ 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.

² • 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. •

³ Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

⁴ 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.

⁵ 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

¹ 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.

² ~~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.~~

³ • 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

¹ 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. •

² 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

¹ Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

² 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.

³ • 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. •

⁴ 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.

⁵ 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

¹ L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

² 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.

³ 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

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 17 Défaut d'entretien

¹ 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.

² 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

¹ 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

¹ 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

¹ 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.

² • 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

¹ L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

² ~~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.~~

³ Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

⁴ • 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

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 23 Recours

¹ La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

² 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.

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

Art. 24 Inscription au registre foncier

¹ 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

¹ 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. •

² 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.

³ 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

¹ 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.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

³ La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 27 Dispositions transitoires

¹ 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.

² 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

¹ 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

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

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

¹ La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme suit :

Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers

¹ 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

¹ 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

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

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 2014 : 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*¹ ;
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 suivants² :

- « 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 »).

¹ 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.

² 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 DIS³ 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

³ 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.

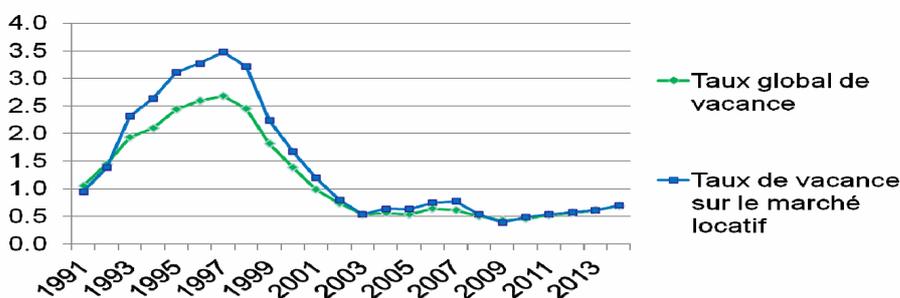
Toutefois, pour certains, le point fort indéniable du projet présenté par le Conseil d'Etat réside justement dans la prise en considération différenciée de la situation de chaque district. Il s'agit d'un grand facteur d'acceptabilité du système prévu, qu'il ne s'agirait pas de le remettre en question. 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.-/m³ de référence qui figurent à l'art. 3 seraient Fr. 770.-/m³ 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 :

¹ 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 :

« ¹ 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 :

⁴ 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 :

¹ « 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.- / m³ et Fr. 1'000.- / m³ (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 m³ 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.- / m³ à CHF 1'000.- / m³ (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.- / m³ mais de Fr. 770.- / m³.

Le département ajoute qu'en 2011, sur 150 dossiers, aucun n'était supérieur à Fr. 900.- / m³. Cinq dossiers étaient supérieurs à Fr. 750.- / m³, 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 135m² 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 m²~~ 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 135m² et 3 logements comptent 90m² (par exemple).

Le service explique que les 4 logements de 135m² seraient exclus du champ d'application, pas les autres.

La cheffe du DIS estime que la notion de « m² 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 ~~135m²~~ à 150m².

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 :

² *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 :

² *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 :

² 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 :

³ 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 :

³ *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.

¹ *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 :

¹ 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 :

¹ 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 :

³ *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:

¹ *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 :

¹ *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 :

⁴ *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.- :

¹ *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^{er} 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.-/m³. 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^{er} 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*

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

1. PREAMBULE

Lors de sa séance du 17 novembre 2015, le Grand Conseil a acceptée par 95 voix contre 17 et 22 abstentions la motion d'ordre Régis Courdesse pour proposer le renvoi en commission des deux objets cités en exergue. Le but du renvoi en commission n'est pas de rediscuter tout le paquet logement mais de concentrer la discussion sur quelques points saillants des deux objets concernés afin d'aboutir à un consensus sur le « paquet logement », notamment sur l'art. 85c LATC du contre-projet du Conseil d'Etat, sur l'art. 13 de la LPPL, sur le lien entre les deux objets, ainsi que les amendements acceptés par le plénum en premier débat.

La commission a dès lors siégé le vendredi 11 décembre 2015, de 8h à 10h45, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Anne Baehler Bech (remplaçant Sylvie Podio), Christelle Luisier Brodard, Jessica Jaccoud (remplaçant Nicolas Rochat Fernandez), de MM. Jérôme Christen, Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Michel Miéville, Yves Ferrari, Nicolas Mattenberger, Maurice Treboux, Claude-Alain Voiblet, Jean-Luc Bezençon (remplaçant Pierre Volet), ainsi que du soussigné Marc-Olivier Buffat, président et rapporteur.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité DIS) y était accompagnée de Mmes Chantal Dupré (cheffe de la division juridique au Service du développement territorial SDT) et Corinne Martin (cheffe du Service des communes et du logement SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL), Jacques Biermann (chef Division logement au SCL) et Eric Bron (juriste Division logement du SCL).

Le Secrétariat général du Grand Conseil y était représenté par M. Jérôme Marcel, qui a tenu les notes de séances et établi une synthèse des discussions.

Mme A. Baehler Bech décline ses intérêts : secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud, elle s'exprime lors de cette séance au nom des initiants de l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements ».

La commission a été nantie de divers documents complémentaires : deux Notes du DIS à la commission (l'une sur les questions soulevées par la motion d'ordre Régis Courdesse, l'autre sur la notion d'arrondissements), des avis de droits du SJL et du Prof. Zufferey, et de propositions de l'ASLOCA.

2. POSITIONS DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ASLOCA

2.1 POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle que cela fait près de deux ans qu'on discute ce paquet logement. Le Conseil d'Etat recherche dans ce dossier la « paix du logement », dans l'intérêt de l'ensemble des partenaires de la construction, des locataires, des milieux de l'immobilier et de la classe politique tous partis confondus. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat comprend que le renvoi en commission consiste à discuter du droit de préemption et de l'article 13 LPPL.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à trouver un compromis, qui ne soit pas une décision boiteuse. Au fait des querelles politiques qu'il peut y avoir, le Conseil d'Etat prendra cas échéant ses responsabilités, dans l'intérêt de la population. Il pourrait être amené à retirer ces deux objets et trouver un autre chemin en réponse à l'initiative de l'ASLOCA. Car au fond, il ne faut pas oublier l'objectif de ce contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA dans les mains du Grand Conseil, à savoir construire des logements à loyer abordable pour la classe moyenne.

Enfin, elle rappelle qu'il s'agit d'une politique globale : d'une part le contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA pour construire des logements nouveaux, et d'autre part la LPPL pour lutter contre la pénurie de logements. Soit deux branches d'une même politique publique, qu'il s'agit d'aborder comme un ensemble. Aussi, les discussions sur l'article 85c LATC et l'article 13 LPPL doivent être liées. Elle en appelle à la responsabilité de chacun afin de trouver une solution aux besoins de la population au-delà des querelles partisans.

2.2 POSITION DE L'ASLOCA

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud précise que l'ASLOCA prendra ses responsabilités, dans la mesure où cela fait longtemps que la population vaudoise attend que le canton se dote d'une politique du logement plus efficace. Cela fait cinq ans que l'initiative de l'ASLOCA a été déposée ; or, à entendre le premier débat au Grand Conseil, à entendre les menaces deancements de référendums contre la révision de la LATC ou la LPPL, il se pourrait qu'on soit loin de la mise en œuvre d'une véritable politique du logement. Selon les décisions du grand Conseil, on pourrait en effet se retrouver tout prochainement à la case départ, ce que l'ASLOCA ne saurait accepter.

Ces deux objets étant essentiels pour doter le canton d'une véritable politique du logement, l'ASLOCA propose un arrangement gagnant-gagnant, soit que chaque partie du plénum fasse un pas en direction de l'autre. Il s'agirait d'un côté d'édulcorer encore un peu le droit de préemption, et de l'autre de faire un pas pour la protection du parc locatif vaudois en modifiant l'article 13 LPPL.

La secrétaire générale précise les propositions de l'ASLOCA :

- Art 85C LATC Droit de préemption : *soutien à la proposition du Conseil d'Etat (nouvel alinéa prévoyant que « Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn ») ;*
- Article 3, lettre d) LPPL : *limite des logements concernés augmentée à 150 m² au lieu de 135 m² (« lettre d) : les logement d'une surface habitable nette intra muros de 150m² et plus ») ;*
- Article 1, al. 1 LPPL, texte amendé comme suit : « ¹ l'autorisation est accordée : [...] Lettre c) : *lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés ou d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population » ;*
- Article 1, al. 2 LPPL, texte amendé comme suit : « ² dans les cas visés sous litt. b), 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. »
- Article 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation : *Maintien des amendements acceptés en 1^{er} débat.*

Si le contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA et la LPPL sont acceptés par le Grand Conseil avec les amendements proposés ci-dessus, l'ASLOCA –Vaud s'engage à retirer son initiative « stop à la pénurie de logements » et à ne pas lancer de référendum contre la LPPL. Elle appelle dans l'intérêt de la population à soutenir cette proposition gagnant-gagnant.

3. CONTRE-PROJET DU CONSEIL D'ETAT A L'INITIATIVE DE L'ASLOCA

3.1 ARTICLE 85C LATC

Etat de l'article à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Art. 85c Principe

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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.

⁴Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie ~~de ceux-~~ ei de logements dans le district concerné.

⁵L'État et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

⁶L'État et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

Etat de situation

Durant le premier débat, un amendement proposant de limiter le droit de préemption aux seules communes a été refusé à une voix près. Cette question du droit de préemption de l'Etat et des communes est symboliquement sensible. S'il remet formellement en cause le principe de la liberté économique, à laquelle les partis du centre et de droite sont très attachés, il fait partie des mesures visant à proposer un paquet logement équilibré entre une LPPL adoucie et un contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA qui prévoit l'acquisition de terrains par voie d'expropriation.

Suite au renvoi en commission, deux propositions de compromis sur cette question ont été émises :

- d'une part, la proposition du Conseil d'Etat, soutenue par l'ASLOCA, de limiter le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn. Le Conseil d'Etat a déposé un amendement visant à introduire un nouvel alinéa 4bis ayant la teneur suivante : « ^{4bis}
^(nouveau) Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn ».
- D'autre part, la proposition de députés d'introduire en contrepartie de la suppression du droit de préemption pour l'Etat, la possibilité pour les communes de céder leur droit de préemption à l'Etat, ce qui est juridiquement possible selon les avis de droits reçus.

Par ailleurs, un député a proposé de limiter le droit de préemption aux communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn pour l'Etat et pour les communes.

L'alinéa 5, adopté sur proposition de la commission, introduit d'ores et déjà le principe de la priorité de la commune sur le canton au cas où les deux souhaiteraient faire valoir leur droit de préemption. Par ailleurs, dans les cantons de Genève et de Neuchâtel où des modalités de droit de préemption des collectivités publiques en lien avec la politique du logement ont été introduites, celui-ci n'a pour ainsi dire jamais été utilisé : dans les faits, il s'agit plutôt d'un moyen de pousser les propriétaires à présenter des projets qui tiennent compte des objectifs cantonaux de la politique du logement.

Discussion

Vu ces divers points et propositions, la discussion a mis en exergue un certain nombre de points :

- pour le Conseil d'Etat la cessibilité du droit de préemption d'une commune à l'Etat est un principe difficilement acceptable, ce d'autant plus que le Conseil d'Etat avait proposé un droit de préemption général, qui a d'ores et déjà fait l'objet d'une modification visant à le rendre subsidiaire par rapport à celui de la commune.
- Le droit de préemption est accepté par bon nombre de grandes régies, qui savent que ce sera très peu appliqué. Ce d'autant plus que la contrepartie est une LPPL adoucie qui permettra à ces mêmes acteurs de s'engager sur des projets.
- La possibilité pour une commune de céder son droit de préemption à l'Etat permettrait certes à celle-ci d'agir en cas de manque de moyens financiers, mais aurait le désavantage de créer un double délai (celui pour la commune puis celui pour l'Etat).
- L'Etat a une mission constitutionnelle dans le domaine de logement (article 41 de la Constitution fédérale et article 67, al. 1 de la Constitution du canton de Vaud).
- Le droit de préemption permet d'intervenir dès le début d'un projet, d'amener le promoteur à entrer en discussion, dans le but de garantir une certaine mixité de logement. L'essentiel étant de ce point de vue que le canton puisse mener une politique incitative dans le domaine du logement.
- L'Etat n'a pas pour vocation de construire, il va en règle générale remettre les éventuels terrains préemptés à des coopératives proches de la commune.
- Les milieux attachés à l'autonomie communale et au fait que les communes puissent maîtriser leur politique foncière redoutent que l'Etat puisse intervenir dans leur politique. Toutefois, l'al. 5, qui permet la subsidiarité, protège l'autonomie des communes en garantissant qu'elles peuvent exercer ce droit prioritairement par rapport au canton.
- Dans un cas où la commune ne souhaiterait pas faire valoir ce droit mais l'Etat oui, cela signifierait probablement que l'Etat et la commune n'ont pas la même lecture du développement de cette parcelle. Comme l'expérience montre que l'Etat et la commune sont des acteurs capables de travailler ensemble : si on enlève cette possibilité à l'Etat, il n'y a plus la possibilité de discussion, d'apport d'un regard externe aux projets communaux.
- La plupart des villes qui peuvent se développer sont des centres cantonaux, régionaux et locaux, la proposition du Conseil d'Etat n'aurait dès lors pas un impact important. Toutefois, il existe des possibilités de développement dans les communes qui ne font pas partie des centres, et il faut relever que la proposition du Conseil d'Etat de limiter le droit de préemption de l'Etat aux centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn, limiterait cette possibilité à 104 communes.
- Limiter le droit de préemption à 104 communes centres rassurera de nombreuses communes qui auront à terme des possibilités de développement.
- Il n'y aurait, en limitant géographiquement le droit de préemption de l'Etat, pas un effet pervers de provoquer des constructions hors des centres, car le PDCn et la LAT forment un cadre juridique suffisant pour limiter de tels effets pervers.
- Dans le cadre de la quatrième adaptation du PDCn la Confédération demande qu'y figure des outils cantonaux et communaux pour la création de logements à loyer abordable : il ne faudrait pas bloquer la quatrième adaptation du PDCn, qui doit être soumise au Conseil fédéral.

Droit applicable aux exceptions concernant les membres de la famille

Suite à l'amendement ajoutant à l'alinéa 3 les « frères et sœurs » aux cas de vente où le droit de préemption ne peut s'exercer, il est précisé dans la discussion :

- que les frères et sœurs ne couvrent pas les demi-frères et demi-sœurs ;
- que l'on se référera à la jurisprudence applicable en matière de Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) pour l'application des liens familiaux figurant à cet alinéa.

Demande d'information des propriétaires

La manière dont est formulé l'alinéa 6 peut sembler vague («⁶ L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles »). Toutefois, il ressort de la discussion que :

- du moment qu'ils sont interpellés, l'Etat et la commune doivent répondre. Si un propriétaire les interpelle, ils peuvent répondre par exemple qu'ils renoncent de manière anticipée au droit de préemption (cas échéant pour une durée limitée), ou qu'ils envisagent de l'exercer, ou encore en informant qu'à ce stade il leur est impossible de répondre à la demande.
- La renonciation à exercer leur droit de manière anticipée prévue à l'alinéa 6 peut être soit spontanée soit sur requête d'un propriétaire.
- Introduire une disposition tendant à préciser que l'Etat, respectivement la commune concernée, doivent sur interpellation d'un propriétaire fournir une réponse officielle et motivée sur la volonté d'exercer ou non le droit de préemption poserait toute une série de difficultés (impact sur le prix de vente, droit de recours, durée de validité de la réponse de l'autorité interpellée, etc.)

Réglementer le droit de préemption de l'Etat

S'est posée la question de savoir comment le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre le droit de préemption de l'Etat, et s'il ne fallait pas par transparence des critères prévoir qu'il fait l'objet d'un règlement. La cheffe du DIS, d'accord avec cette proposition, a expliqué que le Conseil d'Etat n'exercera ce droit que si l'Etat a un intérêt fort à le faire. Le règlement pourrait donner des éléments comme le nombre de logements, le principe qu'il s'exerce sur des sites stratégiques, le lien avec des sites stratégiques liés à des activités économiques, le fait qu'une parcelle puisse être mise en lien avec une parcelle d'ores et déjà propriété de l'Etat. L'élaboration de ces critères sera discutée avec l'Unité des opérations foncières (UOF) et la Commission consultative du logement.

Vote de principe sur la suppression du droit de préemption pour l'Etat au bénéfice de l'introduction de la possibilité d'une cession de ce droit des communes au canton

Par 7 oui, 8 non et aucune abstention, la commission refuse ce principe.

Vote opposant la limitation aux centres cantonaux, régionaux et locaux du PDCn du droit de préemption pour l'Etat seul à la limitation du droit de préemption pour l'Etat et les communes

Par 8 voix pour la limitation pour l'Etat seul, 2 voix pour la limitation pour l'Etat et les communes et 5 abstentions, l'option limitant également le droit aux communes est écartée.

Vote sur l'amendement du Conseil d'Etat (limitation du droit de préemption de l'Etat aux centres cantonaux, régionaux et locaux du PDCn)

Par 10 oui, aucun non et 5 abstentions, la commission adopte l'amendement du Conseil d'Etat (introduction d'un nouvel alinéa 4bis à l'art. 85c LATC : « Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn »).

Vote sur l'ajout d'un al. 7 prévoyant un règlement pour l'exercice du droit de préemption de l'Etat

A l'unanimité, la commission est favorable à l'ajout d'un renvoi au règlement (introduction alinéa 7 nouveau « Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions de l'exercice du droit de préemption de l'Etat »)

Etat de l'article 85c LATC à l'issue des travaux en commission

Dès lors, les amendements soulignés seront déposés au nom de la commission au deuxième débat :

Art. 85c Principe

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

⁴Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements dans le district concerné.

^{4bis (nouveau)} Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn.

⁵ L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

⁶ L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

^{7 (nouveau)} Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions de l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

3.2 ARTICLE 85E LATC

Le délai de 60 jours prévu à l'art. 85e, al. 1 pour que la commune ou l'Etat notifient leur décision d'acquérir le bien-fonds a fait l'objet d'une proposition de raccourcissement, par exemple à 40 jours. La cheffe du DIS explique que le délai de 60 jours semble être idoine pour les communes, celles-ci n'ayant pas forcément les services techniques nécessaires pour réagir plus rapidement. Aucun amendement n'est déposé, l'avis général étant qu'en matière d'AT, ce délai est raisonnable.

4. EXPOSÉ DES MOTIFS COMPLÉMENTAIRE ET PROJETS DE LOIS SUR LA PRÉSERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LLPL)

4.1 ARTICLE 2, ALINÉA 1 : « ~~DISTRICTS~~ / ARRONDISSEMENTS »

L'amendement Ballif visant à remplacer à l'alinéa 1 « *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 %* » a été adopté en premier débat.

Le Conseil d'Etat souhaite en rester à la formulation originale. En effet, il y a dans le canton de Vaud de multiples découpages en arrondissement, ce qui rend ce libellé peu clair : 10 arrondissements et 6 sous-arrondissements électoraux ; 7 arrondissements du Registre foncier ; 4 arrondissements judiciaires ; 18 arrondissements forestiers (17 cantonaux et 1 communal) ; 11 arrondissements du SDT pour l'urbanisme ; les arrondissements ruraux, des offices de faillites, d'état civil, etc.

Si la référence se situe au niveau des arrondissements électoraux, voir plus précisément à des sous-arrondissements électoraux, cela implique que le texte tel que déposé doit être modifié afin de préciser qu'il s'agit clairement des arrondissements électoraux. Partant, si la référence visée est le « sous-arrondissement », il faudrait un nouvel amendement pour le préciser. A ce sujet, il est à préciser que les sous-arrondissements électoraux n'ont été prévus qu'afin d'assurer une représentativité électorale à des régions excentrées ou de poids très différents (Art. 93 al. 2 Cst). Ils n'ont dès lors pas pour but d'assurer une représentativité adéquate du nombre de logements dans le calcul du taux de pénurie.

Dans tous les cas, se référer dans la LPLL aux arrondissements ou sous-arrondissements électoraux est risqué, car une évolution de la répartition électorale pourrait tout d'un coup faire disparaître le terme ou désigner complètement autre chose ce qui rendrait du coup l'article 2, al. 1 LPPL inopérant. Enfin, selon Statistique Vaud, la précision, ou plutôt le niveau d'interprétation des données, peut poser problème : en effet, plus l'échantillon est important, moins les erreurs aléatoires ont de l'influence sur le résultat total.

Dès lors, la cheffe du DIS demande à ce que le Gand Conseil en revienne au texte du Conseil d'Etat.

Vote sur le retour au texte du CE

A l'unanimité, la commission décide de déposer un amendement demandant le retour au texte du Conseil d'Etat (district en lieu et place d'arrondissements).

4.2 ARTICLE 3, ALINÉA 1, LITT. D

La secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud rappelle que l'objectif de la LPPL est que le parc locatif vaudois réponde aux besoins divers et différents de la population. Or à son avis, exclure du champ d'application de la loi les appartements « *d'une surface habitable nette intra muros de 135 m² et plus* » peut poser problème dans la mesure où il existe de grandes familles, recomposées ou non, qui occupent des appartements plus grands mais répondent à des besoins. Dès lors elle propose un amendement visant à augmenter cette surface à 150 m².

Cette question a déjà été débattue et tranchée par la commission. Le juriste de la Division logement du SCL explique qu'il a des données concernant la vente d'appartements loués, mais que cela est plus compliqué concernant les dossiers LDTR. Selon un échantillonnage établi par le service, 15% des dossiers concernent des objets de plus de 135 m², et 9% des objets de plus de 150 m². Les données sont celles figurant sur les baux ; il s'agit pour les objets de plus de 150 m² en général de logements résidentiels à loyer élevé.

Vote sur l'amendement

Avec 6 oui, 9 non et aucune abstention, la commission refuse l'amendement visant à augmenter la surface à 150 m².

4.3 ARTICLE 13 – MOTIFS D'AUTORISATION

Etat de l'article à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Art. 13 Motifs d'autorisation

¹ 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.

² 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.

Alinéa 1, lettre c)

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud a déposé par amendement le texte suivant à l'alinéa 1, lettre c) (apparaît en souligné proposition par rapport au texte du Conseil d'Etat) :

« c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés ou d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ».

Concernant l'ajout « *d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population* », le juriste de la Division logement du SCL explique que cette proposition reflète le principe de la proportionnalité et de la pesée des intérêts qui doit être faite dans ces cas de travaux. Cela repose sur une notion d'opportunité technique relevant de l'alinéa 2, soit que des travaux motivés par des circonstances techniques ne doivent pas aller à l'encontre de l'objectif de maintenir un parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population. D'où le besoin de cadrer les motifs essentiels justifiant les opportunités techniques, et notamment l'accessibilité aux personnes handicapées. Les services sont favorables au libellé proposé.

Un commissaire estime que l'ajout de la précision « *d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés* » est superflue en ce sens que des mesures qui améliorent l'habitabilité mais ne seraient pas raisonnables devraient être refusées par le département. Un autre commissaire constate que l'alinéa 2 « *pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus* » répond d'ores et déjà au souci de proportionnalité ; cet ajout n'est donc pas utile.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout de la précision « de manière raisonnable »

Par 6 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions, l'amendement est refusé par voix prépondérante du président.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout « d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ».

Par 9 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est accepté par la commission.

Alinéa 2

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud a déposé un amendement l'ajout de la lettre b) de l'alinéa 1 dans le champ d'application de l'alinéa 2.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout de la précision « ² Dans les cas visés sous litt. b), 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. »

Par 9 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions, l'amendement est accepté par la commission.

Etat de l'article 13 LPPL à l'issue des travaux en commission

Sur ce, les amendements soulignés seront déposés au nom de la commission au deuxième débat :

Art. 13 Motifs d'autorisation

¹ 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 d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population 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.

² Dans les cas visés sous litt. b), 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.

5. LIEN ENTRE LE CONTRE-PROJET À L'INITIATIVE DE L'ASLOCA ET LA LPPL

Les objets 168 et 169 forment un tout, dit « paquet logement », constitué du contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA (169) et du projet de LPPL abrogeant notamment la LDTR (168). Vu les menaces de référendum de part et d'autre, le risque de retrait du Conseil d'Etat et le besoin pour le canton de se doter d'une politique du logement, est posée la question de lier formellement les deux objets.

Le chef du SJL explique qu'il n'est pas possible de lier formellement les deux objets du paquet logement. Du fait d'une jurisprudence récente du Tribunal Fédéral concernant ces questions de liens entre deux projets législatifs qui peuvent être soumis au Peuple, via un droit de référendum : les

autorités neuchâtelaises ont en effet voulu lier, d'une part, initiative et contre-projet et, d'autre part, loi soumise au référendum facultatif. Un cas de figure comparable.

A vouloir lier deux objets distincts de cette nature, on se heurte en effet à la garantie des droits politiques, sous plusieurs aspects :

- l'expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur : celui-ci doit comprendre un objet complexe (initiative, contre-projet et question subsidiaire). Si en plus l'électeur doit tenir compte dans son vote que l'entrée en matière sur ce qu'il vote est conditionnée par l'entrée en vigueur d'une autre loi, on a un problème de compréhension de l'objet du vote.
- Le fait qu'un objet adopté par le Peuple en cas de référendum pourrait ne pas entrer en vigueur. Dans le cas d'espèce, si l'ASLOCA ne retire pas son initiative, que le Peuple la refuse et accepte le contre-projet mais que, parallèlement, la LPPL a fait l'objet d'un référendum qui annule cette loi parce que les deux sont liées, cela signifierait que le contre-projet n'entrerait pas en vigueur alors même qu'il a été adopté par le Peuple !
- La question de la liberté de vote : l'électeur ne pourrait pas librement choisir entre deux objets distincts, qui ont certes un rapport entre eux mais font l'objet de deux lois distinctes, car il saurait que le refus de l'un entraînerait le refus de l'autre.

Le chef du SJL relève que le Conseil d'Etat peut prendre l'engagement de publier les deux textes simultanément. Soit l'ASLOCA retire son initiative dès le débat parlementaire terminé, et la publication peut avoir lieu simultanément ; soit après publication du décret l'ASLOCA retire dans le délai imparti son initiative et ensuite le Conseil d'Etat attend l'échéance des délais et publie les deux lois simultanément.

La cheffe du DIS confirme que la volonté du Conseil d'Etat est de publier les textes de manière à ce qu'ils soient soumis au même délai référendaire, pour la paix du logement et pour que les choses soient claires pour les milieux immobiliers comme pour les milieux de défense des locataires.

Aucun nouveau rapport de minorité n'est annoncé.

Lausanne, le 18 décembre 2015

Le rapporteur :
(Signé) Marc-Olivier Buffat

RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

TABLE DES MATIERES

1. Préambule.....	2
2. Position du Conseil d'Etat.....	2
3. Discussion générale.....	3
3.1 Sur la forme.....	3
3.2 Sur le fond.....	4
4. EMPL n° 168 : examen des amendements du Conseil d'Etat.....	4
4.1 Discussion de compromis et vote des articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL.....	4
4.2 Lecture et vote des autres articles LPPPL	9
5. EMPD n° 169 : examen de l'amendement du Conseil d'Etat.....	10
6. Recommandations de la commission.....	10

1. PREAMBULE

Lors de sa séance du 12 janvier 2016, en ouverture du deuxième débat sur les deux objets cités en exergue, le Grand Conseil acceptait par 76 voix contre 67 la motion d'ordre Christelle Luisier Brodard pour proposer le renvoi des deux objets au Conseil d'Etat. Le 19 février 2016, le Conseil d'Etat informait le Grand Conseil qu'il ne retirait pas les projets de lois débattus mais qu'il en proposait des amendements de portées notables.

Les amendements, présentés au Bureau du Grand Conseil par le Conseil d'Etat, consistent en un unique projet de loi, dite la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), en parallèle au projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'initiative de l'ASLOCA. Le contre-projet initial est ainsi vidé des anciennes dispositions LATC et LL qui ont été en grande majorité réintégrées avec les dispositions initiales de la loi sur la préservation du parc locatif (LPPL) dans la nouvelle LPPPL. Le contre-projet direct est ainsi abandonné au profit d'un contre-projet indirect.

Le Bureau du Grand Conseil ayant décidé de renvoyer les objets en commission, celle-ci a siégé le vendredi 18 mars 2016, de 14h à 16h45 ainsi que le mardi 22 mars 2016 de 14h à 16h, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Jessica Jaccoud (remplaçant Nicolas Rochat Fernandez le 18.03.2016), Christelle Luisier Brodard et de MM. Jérôme Christen, Régis Courdesse, Michel Desmeules (remplaçant Pierre Volet), Jean-Michel Dolivo, Philippe Jobin (remplaçant Claude-Alain Voiblet), Raphaël Mahaim (remplaçant Sylvie Podio), Nicolas Mattenberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud (remplaçant Christa Calpini), Nicolas Rochat Fernandez (séance du 22.03.2016), Maurice Treboux, Vassilis Venizelos (remplaçant Yves Ferrari) ainsi que du soussigné Marc-Olivier Buffat, président et rapporteur, confirmé dans ses fonctions.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité DIS) y était accompagnée de Mmes Chantal Dupré (cheffe de la division juridique au Service du développement territorial SDT, séance du 22.03.2016) et Corinne Martin (cheffe du Service des communes et du logement SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL, séance du 22.03.2016), Yann Fahrni (1^{er} conseiller juridique au SJL, séance du 18.03.2016), Jacques Biermann (chef Division logement au SCL) et Eric Bron (juriste à la Division logement du SCL).

Le Secrétariat général du Grand Conseil y était représenté par Mme Sylvie Chassot qui a tenu les notes de séances et établi une synthèse des discussions. Elle est remerciée pour la qualité de son travail.

La commission a été nantie de divers documents complémentaires : une lettre du Conseil d'Etat à la présidente du Grand Conseil présentant la série d'amendements du Conseil d'Etat, une note du SDT à la commission sur les notions de périmètres compacts d'agglomération, de sites stratégiques, de centres cantonaux, régionaux et locaux, un avis de droit du SJL sur la procédure choisie par le Conseil d'Etat de formuler ses propositions sous la forme d'amendements, un document présentant des exemples de terrains (et leur superficie) potentiellement intéressants pour la construction de LUP, une carte des sites stratégiques, les statuts de la Société vaudoise pour le logement (SVL).

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS présente l'option choisie par le Conseil d'Etat de ne pas retirer les objets cités en exergue suite au renvoi par une motion d'ordre de l'ensemble du paquet logement au Conseil d'Etat mais d'en proposer une série d'amendements. Ces amendements portent sur le projet de LPPL actuel (EMPL 168) en y ajoutant un titre sur la promotion du parc locatif et sur l'EMPL 169 pour y supprimer le contre-projet direct et prévoir que l'initiative de l'ASLOCA soit soumise au vote des électeurs seule.

Les amendements proposés permettent ainsi de présenter un unique projet de loi, dite la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). Cette LPPPL se base sur le projet de LPPL

(EMPL 168), auquel s'ajoutent l'essentiel des instruments légaux que le contre-projet direct du Conseil d'Etat (EMPD 169) prévoyait d'insérer dans la LATC et la LL. Le contre-projet direct est donc supprimé au profit d'un seul contre-projet indirect, formellement indépendant de l'initiative. Celui-ci reprend la plupart des innovations sur lesquelles le Grand conseil s'est déjà penché, en y incluant les amendements élaborés en commission en décembre 2015.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un député souhaite que l'EMPD (229) « pour la construction de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL) », étudié récemment par une commission ad'hoc et dont le rapport sera déposé de façon contemporaine au dépôt du présent rapport, soit traité en même temps que la LPPPL. La cheffe du DIS explique que ce décret permettrait à la SVL, sous réserve de l'acceptation par le Grand Conseil, de conclure avec l'Etat ou les communes des DDP, ce qui viendrait renforcer son action et lui permettre de réaliser pleinement son rôle. La Conseillère d'Etat ainsi que la présidente de la commission en question précisent que la commission a accepté à la quasi-unanimité cet outil intéressant pour cette société composée notamment de représentants de l'Etat, de la BCV et présidée par M^e Olivier Freymond. La Conseillère d'Etat estime qu'il s'agit de deux débats distincts, visant la même chose, à savoir la création de logements à loyers modérés.

3.1 Sur la forme

Eu égard à l'historique atypique de ces objets, le président a estimé que la commission ne pouvait faire l'économie d'une discussion visant à définir clairement sa position sur la manière dont elle souhaitait conduire ses travaux préalables. Pour certains commissaires, la portée du changement de stratégie du Conseil d'Etat est suffisamment importante pour justifier que le législateur puisse se prononcer sur une nouvelle entrée en matière. Outre le fait que le contre-projet du Conseil d'Etat ne concerne désormais plus que l'objet n° 168, voyant ainsi disparaître le contre-projet direct au profit d'une nouvelle loi servant de contre-projet indirect, un député relève que le postulat Pierre Volet et consorts « Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures » ne trouve plus réponse dans la nouvelle loi telle que proposée. De plus, une commissaire remarque que le projet remanié est, matériellement, une nouvelle loi, qu'il s'agit dès lors d'aborder selon la procédure ordinaire. Ceci permettrait notamment de faciliter les débats au Grand Conseil et de garantir une certaine transparence en clarifiant une procédure devenue trop complexe à suivre.

D'autres commissaires soulignent en outre que le projet de décret (objet n°169) est lui aussi fondamentalement différent puisque le Grand Conseil doit désormais se prononcer sur l'initiative de l'ASLOCA seule. Un député rappelle que le résultat du vote d'entrée en matière sur l'initiative pourrait être différent, celle-ci n'étant plus accompagnée d'un contre-projet direct ; il considère que les député-e-s seraient privés de leurs droits parlementaires si le débat d'entrée en matière sur cet objet n'avait pas lieu.

Les partisans de cette solution (*ndrl. de la tenue de nouveaux débats d'entrée en matière*) mentionnent que les amendements sur lesquels les partis étaient déjà tombés d'accord pourraient être votés en bloc au Grand Conseil, ce qui permettrait de ne pas ralentir exagérément l'examen parlementaire.

Pour un autre commissaire, le fait que la loi sur le Grand Conseil prévoit explicitement la possibilité pour le Conseil d'Etat d'amender le texte présenté durant la phase parlementaire justifie que le Grand Conseil s'en tienne aux votes d'entrée en matière déjà réalisés, étant en outre rappelé que le Bureau du Grand Conseil a nanti la commission de cet objet présenté sous cette forme.

D'autres craignent encore que l'option prise du vote de nouvelles entrées en matière ne soit le corollaire d'un manque de volonté, de la part notamment de certains, d'entrer dans le vif du sujet et de trouver un terrain d'entente sur le droit de préemption. Ils se disent prêts à se positionner en faveur de

la tenue de nouveaux débats d'entrées en matière, pour autant que l'objectif soit bel et bien de clarifier la situation sous l'angle de la procédure. Ils rappellent que la population attend un certain nombre de résultats de ce processus législatif. Dans ces conditions, ils attendent des partisans de cette méthode qu'ils acceptent de débattre du fond.

La cheffe du DIS considère qu'il n'y a pas lieu de procéder à de nouveaux votes d'entrée en matière, les amendements présentés par le Conseil d'Etat ne modifiant pas (ou peu) le fond du projet, mais uniquement sa forme. Au demeurant, la motion d'ordre ne peut avoir pour effet d'annuler un vote. Or, le retour à l'entrée en matière supposerait que tous les votes intervenus depuis lors - soit non seulement ceux de l'entrée en matière, mais également tous ceux du premier débat - soient annulés. Dès lors, la LGC ne permet pas de tenir de nouveaux débats d'entrée en matière. Les amendements du Conseil d'Etat devraient être traités comme des amendements ordinaires, en deuxième débat. La reprise des débats *ab ovo* reviendrait à considérer que le Conseil d'Etat a retiré ses projets pour en présenter d'autres, ce qu'il n'a expressément pas fait.

Le SJL rappelle en outre que le retour en commission des objets sous cette forme fait suite à une décision du bureau.

3.2 Sur le fond

Plusieurs député-e-s saluent la refonte des deux textes en une seule et même loi. Ceci devrait faciliter, d'une part, la tenue des débats au Grand Conseil mais aussi et surtout la recherche du compromis pour la paix du logement que plusieurs député-e-s appellent de leurs vœux.

Chacun s'accorde sur le fait que le droit de préemption est le point autour duquel les fronts se sont durcis, rendant la recherche du compromis difficile. Certains député-e-s rappellent les réticences de principe dans leur groupe politique. Pour ceux-ci, le droit de préemption tel que présenté dans l'art. 31 LPPPL doit encore être mieux cadré. Ils annoncent des amendements en ce sens.

Pour d'autres au contraire, la nouvelle mouture du droit de préemption constitue la dernière concession au-delà de laquelle le compromis ne serait plus pensable. Un député estime carrément qu'en l'état, le droit de préemption est affaibli au point de n'être plus qu'une « mesurette ».

4. EMPL N° 168 : EXAMEN DES AMENDEMENTS DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérant que les amendements du Conseil d'Etat n'apportent que peu de modification sur le fond du projet, la commission décide de procéder à l'examen des articles « en bloc », ceci afin d'éviter d'ouvrir à nouveau des discussions sur des amendements sur lesquels les partis étaient déjà tombés d'accord.

En première lecture, des amendements ont été déposés (mais refusés par la commission) aux articles 2, 3, 6, 11 et 13 LPPPL. Ceux-ci figurent au point 4.2 du présent rapport. Les articles LPPPL qui concernent le droit de préemption (Art. 31) et des dispositions de l'actuelle LDTR (Art. 2, 11 et 13) ont fait l'objet de discussions nourries en seconde lecture. Ces échanges ont abouti à une proposition de compromis matérialisée par une série d'amendements sur ces articles votés en bloc. C'est ce compromis qui est présenté en premier lieu dans ce rapport (point 4.1).

4.1 Discussion de compromis et vote des articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL (seconde lecture)

Considérant les annonces d'amendements visant à restreindre le champ d'application du droit de préemption, un député déclare que son groupe serait prêt à faire des concessions sur le droit de préemption, cantonal notamment, moyennant une préservation des acquis de la LDTR s'agissant des requêtes de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance (Art. 11 LPPPL) et du motif d'autorisation lorsque des circonstances techniques commandent des travaux (Art. 13 LPPPL).

Plusieurs députés acquiescent et précisent que les propositions d'amendements touchant les articles 11 et 13 LPPPL constitueraient un minimum à partir duquel une négociation sur une nouvelle limitation du droit de préemption pourrait avoir lieu.

4.1.1 Préservation des acquis de la LDTR sur les articles 11 et 13 LPPPL

Les amendements suivants sont ainsi déposés :

Article 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

Alinéa 1

Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à ~~30%~~ 20% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

Le SCL rappelle que la règle actuelle, depuis 1988, fixe ce seuil à 20% de la valeur à neuf assurance incendie indexée de l'immeuble.

Une augmentation de ce seuil de 20 à 30% telle que prévue par le Conseil d'Etat correspondrait à 10 dossiers par année qui passeraient d'un régime d'autorisation actuel à un régime de dispenses et dont les loyers ne seraient plus contrôlés, soit à peu près 200 logements en considérant qu'un immeuble comporte en moyenne 20 logements. Le SCL précise en outre que la division logement traite actuellement de quelques 400 dossiers de travaux d'importance dont une septantaine bénéficient d'un régime de dispense.

Un député note que l'abaissement du seuil de 30 à 20% de la valeur ECA rendrait l'alinéa 2 de l'art. 11 caduc (cet alinéa prévoit que le pourcentage de référence soit de 20% en cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4).

Art. 13 – Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée :

[...]

~~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 d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population;~~

[...]

La cheffe du DIS précise que cette disposition reprend la notion d'opportunité inscrite dans le règlement actuel. Le Service du logement précise le champ d'application de cet article : il peut concerner la modernisation de cuisines vétustes (remplacement d'appareils anciens par des appareils moins énergivores, par exemple), création d'un ascenseur (même si celui-ci ne dessert pas les niveaux de palier et ne peut donc pas être accessible aux personnes handicapés, mais qu'il sert les familles ou les personnes âgées). A l'inverse, ce qui ne pourrait pas être admis serait la création d'un duplex à partir d'un appartement sous combles qui serait un 4 pièces tout à fait ordinaire et qui deviendrait un duplex résidentiel par l'utilisation de sur-combles précédemment des galetas, par exemple. Le SCL précise encore que les travaux que la division logement a dernièrement jugés opportuns ont été confirmés par la jurisprudence.

Une commissaire s'interroge sur l'opportunité de supprimer cette disposition, puisqu'elle traduit une pratique réglementaire. Elle demande si le but visé est la suppression de l'article réglementaire qui prévoit déjà ce cas.

Des députés expliquent que l'ancrage de cette disposition dans la loi est particulièrement mal accueilli par les milieux de défense des locataires qui estiment que cet article, tel que formulé, laisse une trop grande marge de manœuvre pour une interprétation imprévisible à l'avenir. Les députés évoquent des divergences assez fortes entre les praticiens de cet article quant à l'interprétation qui doit en être faite et le fait que la jurisprudence peut évoluer. Le fait de ne pas inscrire ce principe dans la loi permettrait que la réalisation de travaux justifiés par des circonstances techniques puisse faire l'objet de discussions.

Un député rappelle par ailleurs que l'al. b de l'art. 13 LPPPL concerne des motifs de sécurité et de salubrité et que ces deux notions peuvent recouvrir toute une série de travaux de mise aux normes.

4.1.2 Cadrage du droit de préemption

Plusieurs députés s'essaient alors à la formulation de propositions visant à mieux cibler le droit de préemption. Ces propositions s'articulent principalement autour de 3 axes : limitation des surfaces de terrain qui pourraient être préemptés, limitation des communes dans lesquelles il serait possible d'exercer un droit de préemption en fonction de leur classification dans le PDCn et cadrage, voire suppression, du droit de préemption de l'Etat.

La Conseillère d'Etat explique que l'adoption par la Confédération de la 4^{ème} modification du PDCn exigera vraisemblablement des cantons qu'ils se dotent d'outils et d'une base légale permettant la densification et la construction de logements dont la population a besoin. Un des objectifs du PDCn étant la densification, cela implique l'utilisation d'un maximum de parcelles dans les centres. L'analyse réalisée par le SDT montre que les parcelles concernées et qui devront être densifiées en priorité afin de permettre aux communes de mener une politique du logement efficace, non pas en terme de quantité, mais en terme de qualité, sont souvent petites, puisque sises dans les centres. Ainsi la restriction du droit communal par une limitation de surface viderait le droit de sa substance et serait contraire aux objectifs du PDCn, faisant ainsi courir le risque de se voir refuser la 4^{ème} adaptation du PDCn et de prolonger la période du moratoire.

C'est en raison des motifs précédemment invoqués que le Conseil d'Etat proposait, dans la LPPPL, un cadrage du droit de préemption de l'Etat uniquement, sans toucher à celui des communes.

Limitation du droit de préemption des communes selon la surface des biens-fonds concernés

Un commissaire suggère que le droit de préemption des communes soit limité à des terrains d'une surface égale ou supérieure à 1'500m², sauf si le terrain visé est attenant à un terrain de leur propriété.

Plusieurs député-e-s rétorquent que le droit de préemption s'appliquera principalement dans des communes-centres. Il s'agira, avec la LAT, de procéder à des opérations principalement en renouvellement urbain dans des territoires bâtis avec du parcellaire relativement fin. Le droit de préemption n'aurait ainsi presque jamais l'occasion d'être utilisé s'il se limitait à la préemption de terrains d'une surface égale ou supérieure à 1'500m². Ils ne soutiendront pas cette proposition.

Considérant les propos tenus précédemment, une commissaire propose de limiter le droit de préemption des communes à des surfaces égales ou supérieures à non pas 1'500m², mais à 1'000m².

Plusieurs commissaires répètent que, dans les communes-centres, certains bâtiments intéressants se trouvent sur des parcelles de moins de 1'000m². Ils souhaiteraient en conséquence que le droit de préemption, au moins des communes centres, ne soit pas limité. Ils rappellent au passage que ces dernières en feront l'usage (ou pas) en fonction de la sensibilité politique de la municipalité.

Exceptions pour les communes-centres

Afin de permettre aux communes de densifier leurs centres selon l'objectif visé par la LAT, un député propose alors de lever la restriction de la surface minimum de 1'000m² pour l'exercice du droit de préemption lorsque le bien-fonds se trouve dans un centre cantonal, régional ou local.

Une commissaire rétorque que l'abaissement de la limite à 1'000m² est déjà une concession majeure pour son groupe. Si le droit de préemption des communes devait *ne pas* être limité dans les centres, alors elle propose de relever la limite des surfaces de terrain pouvant être préemptées de 1'000m² à 1'500m² « hors centres ».

La conseillère d'Etat rappelle ce que sont un centre cantonal, régional et local (cf. annexe 1).

Le SDT indique que 60 communes sont intégrées dans une agglomération, ce qui représente 19% des communes. 9% sont intégrées dans un centre régional, 5% dans un centre local. Ce qui fait un total de 35% de communes concernées par les centres cantonaux, régionaux ou locaux.

Par ailleurs, les services de l'Etat précisent que le 4^{ème} PDCn prévoit un développement des sites stratégiques et des projets d'agglomération. Dans ce contexte, un certain nombre de communes ont été sorties de la qualification de centre régional pour être intégrées à des sites stratégiques ou à des périmètres compacts d'agglomération¹. De même, certaines communes, auparavant centre local ou régional ont maintenant été intégrées dans un périmètre compact d'agglomération. Le SJL précise qu'il s'agit toutefois d'exceptions ; sont concernées les communes d'Ollon, ainsi que celles de Bex et de Villeneuve (intégrées à l'agglomération du Chablais).

Considérant les propos tenus plus haut, la commission propose de lever la restriction de la surface minimum de terrain pour l'exercice du droit de préemption lorsque le bien-fonds se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal.

Exception pour les terrains attenants à un terrain propriété de la commune

Un député propose en outre de lever la restriction de la limite de surface de terrain lorsque le bien-fonds visé est attenant à un terrain déjà propriété de la commune.

Suppression du droit de préempter de l'Etat et introduction d'un droit de cession

La conseillère d'Etat appelle de ses vœux au maintien d'une possibilité d'intervention de l'Etat, soit directement, soit en réintroduisant un droit de cession des communes à l'Etat.

Des commissaires se disent prêts à convenir d'un droit de préemption de l'Etat amputé voire, dans l'hypothèse extrême, d'une suppression de ce droit pour l'Etat en prévoyant toutefois des alternatives permettant aux communes de faire appel à l'Etat pour qu'elles puissent être financièrement à même d'exercer leur droit, en réintroduisant une possibilité de cession du droit de préemption de la commune au Canton par exemple.

Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

Une commissaire propose 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 135m² à 150m².

¹ Il s'agit des communes de Bex, Coppet, Gland, Rolle, Villeneuve, Grandson, le Chenit et d'Ormont-dessus.

4.1.3 Vote des articles amendés par la commission en seconde lecture

A l'issue des négociations, la proposition de compromis élaborée par la commission et touchant au droit de préemption (Art. 31 LPPPL) ainsi qu'à trois dispositions de la LDTR en vigueur (Art. 3, 11 et 13 LPPPL) se présente comme suit :

Art. 31 Droit de préemption

- *Droit de préemption communal limité à des terrains d'une surface d'au moins 1'500m² ou, pour un terrain de surface inférieure, s'il se situe dans un centre cantonal ou dans un périmètre compact d'agglomération reconnu par le PDCn ou s'il est attenant à un terrain propriété de la commune.*
- *Suppression du droit cantonal de préemption mais cession possible des communes de leur droit au canton.*

→ *De ces propositions découle une série d'amendements aux articles 31 LPPPL et suivants. Ceux-ci sont présentés en annexe 2 du présent rapport.*

Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

- *Abaissement de la valeur des travaux donnant droit à des dispenses d'autorisation de 30% à 20% de la valeur ECA*

Art. 13 Motifs d'autorisation

- *Suppression de la let. c (donnant lieu à une autorisation lorsque des circonstances techniques commandent des travaux importants)*

Art. 3 Logements ou opérations exclu du champ d'application

- *[Sont exclus du champ d'application du présent titre :]*

Les logements d'une surface habitable nette intra-muros de ~~135~~ 150 m² et plus ;

Vote sur projet d'accord

Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission accepte en bloc les propositions d'amendements formulés par la commission aux articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL.

4.2 Lecture et vote des autres articles LPPPL (première lecture)²

Art. 2 Définition de la pénurie – champ d’application territorial

Un député dépose un amendement visant à définir la pénurie à l’échelle du canton.

Par 2 voix contre 8 et 4 abstentions, la commission rejette l’amendement visant à définir la pénurie à l’échelle du Canton.

Par 14 voix et 1 abstention, la commission adopte en première lecture l’amendement du Conseil d’Etat visant à définir la pénurie à l’échelle du district.

Article 3 – Logements ou opérations exclus du champ d’application

Alinéa 1 « Sont exclus du champ d’application de la loi » :

Lettre f. (critère : transfert « en bloc »)

Un député propose la suppression de la lettre f qui concerne l’aliénation en bloc. Il rappelle le problème que représente cette exception dès lors qu’il n’est pas possible de suivre le devenir de ces immeubles. Aucune garantie n’existe que l’investisseur d’origine reste le propriétaire de la PPE, le risque étant dès lors que des logements répondant à un besoin prépondérant de la population soient, à terme, véritablement soustraits du parc locatif.

Le Service des communes et du logement précise que cette disposition n’est pas une innovation mais formalise une pratique de l’Unité logement basée sur un arrêt de principe du Tribunal fédéral. Cet arrêt 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 », qu’il s’agisse d’un immeuble ou d’une PPE où la vente se ferait à un même vendeur. Il va de soi que, si un immeuble ainsi acquis en bloc faisait l’objet de revente par lot, chaque revente ferait l’objet d’une « procédure LAAL actuelle ».

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette l’amendement.

Article 6 – Dépôt de la requête en cas de travaux ou changement d’affectation

Alinéa 2 (rénovation d’appartements isolés)

Un député propose la suppression de cet alinéa. Il souhaite ainsi éviter que des propriétaires puissent rénover successivement tous les appartements d’un immeuble en saucissonnant les travaux de rénovation, échappant ainsi à la possible intervention d’associations telles que l’ASLOCA pour contrôler le bienfondé et l’effet des travaux sur les loyers.

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette l’amendement.

Article 11 – Requête de dispense d’autorisation en cas de rénovation de peu d’importance

Alinéa 1

Un député 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.

² Seuls les articles ayant donné lieu à des discussions et/ou des amendements sont mentionnés sous ce point. Les autres articles ont été acceptés en bloc et à l’unanimité par la commission.

Le Service des communes et du logement rappelle que la règle actuelle, depuis 1988, fixe ce seuil à 20%.

Par 1 voix contre 10 et 4 abstentions, la commission rejette l'amendement.

Alinéa 2

Un député propose la suppression de cet alinéa.

Par 1 voix contre 10 et 4 abstentions, la commission rejette l'amendement.

Article 13 – Motifs d'autorisation

Alinéa 1

lettre c (motif de l'opportunité technique)

Un député propose la suppression de la lettre c. Il craint que les notions de circonstances techniques et d'amélioration de l'habitabilité des logements n'ouvrent la porte à des transformations-rénovations impliquant d'importantes augmentations de loyer.

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette en première lecture l'amendement proposant la suppression de la lettre c. (Cet amendement sera toutefois adopté en deuxième lecture dans le cadre de la « discussion de compromis », cf. pt. 4.1.3)

5. EMPD N° 169 : EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter l'amendement du Conseil d'Etat visant la suppression du contre-projet direct dans l'EMPD 169.

6. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Comme corolaire de la réflexion menée autour de cette question, la commission se prononce sur l'opportunité, ou non, d'avoir de nouveaux débats d'entrée en matière sur les objets présentés (cf. point 3.1 du présent rapport) :

A l'unanimité, la commission souhaite que de nouvelles discussions d'entrée en matière sur les objets présentés aient lieu au Grand Conseil.

Dans l'hypothèse où le Bureau du Grand Conseil déciderait de suivre la recommandation de la commission d'ouvrir un nouveau débat d'entrée en matière sur l'objet n°168, la commission recommande à l'unanimité au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de LPPPL.

Dans l'hypothèse où le Bureau du Grand Conseil déciderait de suivre la recommandation de la commission d'ouvrir à nouveau une discussion d'entrée en matière sur l'objet n°169, la commission recommande au Grand Conseil de refuser l'initiative de l'ASLOCA par 1 voix contre 10 et 4 abstentions.

De même, la commission se prononce sur l'opportunité, ou non, d'une reprise des débats *ab ovo*, soit en première lecture, de l'objet n°168:

Par 14 voix et 1 abstention, la commission souhaite que le Grand Conseil reprenne son examen de l'objet n°168 par une première lecture.

Lausanne, le 11 avril 2016

Le rapporteur :
(Signé) Marc-Olivier Buffat

Annexes :

1. Note du SDT à la commission sur les notions de périmètres compacts d'agglomération, de sites stratégiques et de centres cantonaux, régionaux et locaux.
2. Art. 31 à 34 LPPPL, amendements de la commission (section droit de préemption).

Note à

Madame
Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Lausanne, le 5 avril 2016

But de la note : clarifier les notions d'agglomérations, de périmètres compacts et de sites stratégiques ainsi que de centres cantonaux, régionaux et locaux définis par le Plan directeur cantonal

1. Agglomérations, périmètres compacts, sites stratégiques et projets d'agglomération

Agglomération (d'après la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS) basée sur le Recensement fédéral de la population 2000)

Une agglomération forme un ensemble d'au minimum 20'000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes. Chaque agglomération possède une zone centrale formée d'une ville-centre (10'000 habitants au moins) et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2'000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. Sont rattachées à l'agglomération, les communes ayant une frontière commune avec elle, ou y envoyant travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée. Pour une délimitation exacte, l'OFS a recours à des critères supplémentaires (continuité des structures bâties, densité d'habitants et d'emplois par hectare, croissance démographique, flux de pendulaires, proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire).

En Suisse, près de trois personnes sur quatre vivent dans les villes et les agglomérations et plus de 80 % des emplois s'y trouvent.

En 1980, la Suisse comptait 33 agglomérations. Depuis 2000, elle en totalise 50 (cf. OFS, Recensement fédéral 2000).

L'agglomération est un ensemble constitué par une ville et ses communes alentour.

Différents critères (trafic pendulaire, densité de population, structures économiques, etc.) qualifient les communes qui constituent une agglomération¹.

Les 5 régions urbaines suivantes sont reconnues comme agglomérations par le Canton et la Confédération : Lausanne-Morges, Agglo Y, Chablais Agglo, Rivelac et Grand Genève.

Le périmètre compact d'une agglomération

¹ Glossaire du PDCn

Il s'agit d'une portion d'une agglomération caractérisée par une concentration importante d'habitants, d'emplois, d'activités, de services et d'équipements².

Il est défini par les agglomérations.

Les sites stratégiques

Le PDCn identifie deux types de sites stratégiques :

- les **sites stratégiques d'agglomération** définis par le projet d'agglomération, situés dans le périmètre compact (pour les sites mixtes), ces sites sont prioritaires pour l'urbanisation.
- les **sites stratégiques de développement** définis dans le cadre de la Politique des pôles de développement (PPDE). Ils se trouvent dans tout le canton et se superposent en grande partie aux sites d'agglomération.

Les sites stratégiques peuvent être mixtes (activités et logements) ou d'activités.

Les sites stratégiques d'activités peuvent se situer en dehors des périmètres de centre ou des périmètres compacts dans la mesure où ils ont une vocation industrielle ou de logistique.

A titre d'exemple : Aigle, Ollon et Bex ont des périmètres compacts mais seuls Aigle et Bex sont concernés par des sites stratégiques d'agglomération (qui sont également des sites PPDE).

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer le système des transports dans les agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération - ou « vision d'ensemble » - et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures.

2. Centres cantonaux, régionaux et locaux

Le centre

Il s'agit de quartiers, construits ou projetés, d'où les principaux équipements et services ainsi que les infrastructures de transports publics (gares, arrêts de bus ou de car postal) sont facilement accessibles à pied pour l'ensemble de la population (notamment pour les personnes âgées, les handicapés, les enfants et les personnes à mobilité réduite).

Il est délimité par un **périmètre**.

Centre cantonal

² Glossaire du PDCn

Il constitue un point d’ancrage au sein du réseau des villes suisses et offre un accès aux réseaux de transports nationaux et internationaux. Il se caractérise par la présence de services rares (hôpitaux, gymnases, magasins spécialisés) ainsi que d’au moins un pôle de compétence capable d’entraîner un développement suprarégional.

Les centres cantonaux font partie des périmètres compacts d’agglomération à l’exception du centre cantonal bipolaire de Payerne-Estavayer-le-lac.

Centre régional

Il est constitué de villes et de bourgs et fait le relais entre les centres cantonaux et les régions. Il offre des services de niveau moyen à élevé (banques, assurances, hôtels, etc.) et dispose d’une bonne accessibilité en transports publics et individuels. Il constitue un pôle économique régional.

Certains centres régionaux identifiés par le PDCn de 2008 se retrouvent dans les périmètres compacts des agglomérations et ont donc disparu de la liste des centres régionaux (Coppet, Gland, Grandson, Rolle, Villeneuve).

Les centres régionaux sont : Apples, Aubonne-Allaman, Avenches, Bière, Château-d’Oex, Chavornay, Cossonay, Penthaz, Cully, Echallens, La Sarraz-Eclépens, Le Sentier, Le Pont, Les Diablerets, Leysin, L’Isle, Lucens, Moudon, Orbe, Oron-Palézieux, Puidoux-Chexbres, Saint-Cergue, Sainte-Croix, Vallorbe, Villars-Gryon, Yvonand³.

Centre local

Un centre local est défini en fonction de la diversité d’équipements et de services de proximité (alimentation, poste, école, etc.) qu’il fournit aux communes voisines et de son intégration aux réseaux de transport. Il est essentiel pour maintenir une couverture équitable en services de proximité sur l’ensemble du territoire, notamment pour les personnes âgées et les familles.

Le Canton définit les agglomérations ainsi que les centres cantonaux et régionaux.

Les centres locaux sont identifiés par les projets de territoire régionaux. Ils sont définis en fonction de la diversité d’équipements et de services de proximité qu’ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et d’emplois et de leur intégration aux réseaux de transport.

³ 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal mis en consultation publique

Données chiffrées				
	Nombre de communes	% de communes	Population	Emplois
Agglomérations et centre cantonal	60	19%	60%	69%
Centres régionaux	29	9%	11%	9%
Centres locaux	15	5%	2%	1%
Communes avec centres				
Communes avec centres	104	33%		
Communes sans centres				
Communes sans centres	214 ⁴	67%		

La carte du Plan directeur cantonal mise en consultation publique est disponible sur le site internet à l'adresse suivante : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>

Chantal Dupré

⁴ Dont 6 communes ayant le statut de localités à densifier

Annexe 2 – Amendements de la commission aux articles 31 LPPPL et suivants - section droit de préemption

Section 2

Droit de préemption

Art. 31 Principe

¹ Les communes, ~~et subsidiairement l'Etat~~, 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. ~~La procédure et les délais sont réglés à l'article 33.~~

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- il doit viser la création de LUP ;
- il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 dans le district concerné ;
- la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1500m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.

qu'aux fins de réaliser des LUP.

³ Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses pères et mères, à ses frères et sœurs, à son conjoint, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

⁴ ~~Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements, au sens de l'article 2, dans le district concerné.~~

⁵ ~~Le droit de préemption en faveur de l'Etat ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le Plan directeur cantonal.~~

⁶ ~~L'Etat ne peut de surcroît exercer son droit de préemption que si le terrain concerné a une surface d'au moins 2000 m² ou, pour un terrain de surface inférieure, s'il remplit au moins une des conditions suivantes :~~

- a. ~~il se situe dans un pôle de développement cantonal reconnu par le Plan directeur cantonal ;~~
- b. ~~il se situe dans un site stratégique d'agglomération reconnu par le Plan directeur cantonal ; ou~~
- e. ~~il est attenant à un terrain propriété de l'Etat.~~

⁷ ~~L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.~~

Art. 32 Avis

¹ Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 31 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.

² Le propriétaire doit également ~~aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale~~ procéder à cet avis en cas de promesse de vente.

³ Lorsque ~~l'Etat ou~~ la commune envisagent d'exercer leur son droit de préemption, ~~ils elle~~ entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

Art. 33 Décision

¹ La commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de 40 jours à compter de la notification de l'avis prévu par l'article 32.

² ~~Si la commune renonce à exercer son droit de préemption, elle en informe le Canton au plus tard à l'échéance du délai de 40 jours.~~

³ ~~Le Canton doit exercer son droit de préemption dans un délai de 20 jours dès réception de l'avis de la commune prévu à l'alinéa 2.~~

⁴ ~~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.~~

⁵ ~~Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais~~

Annexe 2 – Amendements de la commission aux articles 31 LPPPL et suivants - section droit de préemption

~~engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.~~

~~⁶ 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.~~

~~⁷ 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. 33a Cession du droit de préemption

¹ La commune peut céder son droit de préemption à l'Etat.

² Dans ce cas, elle doit annoncer la cession aux parties à l'acte et au département en charge des opérations foncières dans le délai prévu à l'article 33.

³ L'Etat doit alors exercer son droit dans les vingt jours suivant la notification de l'annonce de la cession.

⁴ Pour le surplus, les articles 31, 32, 33 et 34 sont applicables par analogie à l'exercice par l'Etat du droit de préemption cédé.

Art. 34 Mise en œuvre de la décision

¹ Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

² 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 de LUP.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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. 34a Renonciation préalable

¹ L'Etat, par le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence, et les communes, peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles. Si la renonciation porte sur un projet particulier, elle reste valable tant que les prix et conditions de la vente et l'identité de l'acquéreur ne sont pas modifiés.

² En cas de renonciation préalable de la commune, le propriétaire est dispensé de l'avis prévu à l'article 32.

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE MINORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

1. PREAMBULE

Le rapport de minorité porte essentiellement sur l'initiative cantonale de l'ASLOCA « Stop à la pénurie de logements », avec la conclusion d'une recommandation de vote positive pour cette initiative de la part du parlement (Préavis 169).

En ce qui concerne, la LPPPL (EMPL 168), la minorité s'est abstenue sur le vote du « paquet » contenant à la fois les modifications concernant les conditions d'application du droit de préemption et celles concernant les modification des anciennes dispositions de la LDTR et de la LAAL. Elle déposera des amendements à la nouvelle LPPPL concernant notamment le champ d'application territorial ainsi que les logements ou opérations exclus du champ d'application (articles 2 et 3). Le sort réservé à ces amendements ainsi que l'issue des débats sur la LPPPL déterminera le vote final de la minorité.

Le présent rapport complémentaire de minorité ne réfère sur de nombreux points à celui déposé le 15 juin 2015. Il ne les développera donc pas à nouveau.

2. POSITION DU COMMISSAIRE DE MINORITE

Rappelons qu'en 2011 l'ASLOCA-Vaud a déposé une initiative qui propose deux mesures claires pour venir à bout de la pénurie de logements à loyer modéré qui sévit dans ce canton :

- l'instauration d'une contribution communale obligatoire à l'effort de réalisation de logements à loyer modéré ; cette contribution sera déterminée tous les deux ans par le Grand Conseil et sera calculée en fonction du nombre d'habitants du canton. Dans un premier temps, elle sera fixée à CHF 20.-
- l'instauration de la possibilité d'acquérir les terrains nécessaires à la construction de logements à loyers modérés, en dernier ressort par expropriation.

L'effort financier exigé des collectivités publiques est raisonnable et tout à fait proportionné aux buts fixés. Il devra permettre de mettre chaque année sur le marché, en tenant compte des coûts actuels de la construction, environ 300 nouveaux logements supplémentaires à loyer modéré. Les montants inscrits au budget cantonal seront gérés par la Société vaudoise pour le logement (SVL), institution

cantonale de droit public, créée en 1981. Les communes pourront investir dans la construction de logements à loyer modéré soit elles-mêmes directement, soit en collaborant avec d'autres communes ou encore en versant les montants prévus par la loi à la SVL.

Toutes les communes ainsi que la SVL pourront faire valoir leur droit d'expropriation conformément à la loi sur l'expropriation. Elles ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains et que 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. Si une expropriation est nécessaire, il appartiendra au Tribunal d'expropriation de décider si la mesure d'expropriation est fondée ou non, en tenant compte des intérêts en présence. La Loi vaudoise sur l'expropriation fixe une procédure et des critères quant à l'évaluation du montant de l'indemnisation. Le Tribunal fédéral admet que les pouvoirs publics peuvent déroger à la garantie de propriété et procéder à une expropriation quand la loi les y autorise, lorsqu'il y a un intérêt public et en en versant une juste indemnité au propriétaire lésé.

Relevons que, depuis le dépôt de l'initiative ASLOCA en 2011, la pénurie grave de logements à loyer modéré, s'est aggravée. Les conséquences de cette pénurie touchent tous les locataires du canton: pression constante à leur rencontre, hausse de loyers, forte spéculation foncière, hausses de loyer systématiquement abusives au changement de locataires. On constate une péjoration de la situation financière de la population à faibles et à moyens revenus. Une étude statistique commandée par la Confédération (rapport publié le 13 mai 2015) relève, entre autres conclusions, qu'en Suisse romande et au Tessin la charge du loyer a effectivement augmenté entre 2004 et 2013 pour les ménages de locataires à revenu médian (6'118 francs mensuels). Que penser de la charge que le loyer représente pour les ménages à revenu inférieur ? Un récent sondage a confirmé cette réalité, à savoir qu'un quart des locataires doivent consacrer plus du tiers de leur revenu pour se loger !

La nouvelle mouture du projet LPPPL n'est plus un contre-projet direct à l'initiative de l'ASLOCA.

Devenu contre-projet indirect à cette initiative, il propose, dans la version votée par la majorité de la commission, des mesures insuffisantes pour mettre véritablement un terme à la thésaurisation des terrains à bâtir ou, en d'autres mots, à la faculté que le droit en vigueur confère aux propriétaires fonciers d'entretenir la pénurie de terrains à bâtir, qui sont effectivement à acquérir. Tant que ce verrou-là n'a pas sauté, il ne sera pas possible de développer la construction de logement à loyer abordable dans le canton. L'initiative déposée par l'ASLOCA est par contre tout à fait bien ciblée de ce point de vue. Ce n'est un secret pour personne que le marché libre du logement produit pour l'essentiel, depuis de nombreuses années, des appartements à loyer élevé ou des logements à acquérir en copropriété, absolument inabornables pour une grande majorité de la population. Par ailleurs, le prix du terrain préempté reste celui de marché, un prix spéculatif, qui rend impossible la construction de logements à loyer abordable, dès lors que le prix d'acquisition du terrain entre pour une grande part dans le coût de la construction d'un immeuble et en conséquence a une influence prépondérante sur le niveau des loyers.

3. CONCLUSIONS

La minorité de la commission recommande au Grand Conseil d'accepter l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements ». En conséquence, l'article 2 du projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur la dite initiative a la teneur suivante :

« Le Grand Conseil recommande au peuple d'accepter l'initiative »

*Le rapporteur (signé) :
Jean-Michel Dolivo*

Lausanne, le 11 avril 2016

EMPL 168 – Loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)

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
décrète

TITRE I PRINCIPES GENERAUX**Art. 1 But**

¹ 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

¹ 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 établis annuellement par le département en charge de la statistique.

² 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.

³ 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.

⁴ 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

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016**PROJET DE LOI sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)**

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
décrète

TITRE I BUTS**Art. 1 Buts**

¹ La présente loi a pour buts :

- a. de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif);
- b. de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif).

TITRE II - PRESERVATION DU PARC LOCATIF**Chapitre 1 Principes généraux****Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial**

¹ 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 établis annuellement par le département en charge de la statistique.

² Les dispositions du présent Titre s'appliquent uniquement 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.

³ 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.

⁴ 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

En bleu : amendements du CE
En rouge : amendements de la commission

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

modalités particulières d'application.

Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

¹ 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.- / 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

¹ 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

¹ 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

¹ 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.

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

particulières d'application.

Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

¹ Sont exclus du champ d'application du présent Titre :

- 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.- / m³ (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de ~~135~~ 150 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

¹ Les logements loués au sens du présent Titre 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

¹ 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.

Chapitre 2 Procédures d'autorisation

Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation

¹ 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.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

² Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés d'un~~ ² Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés d'un maximum~~ ² 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 de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

³ Le maître de l'ouvrage ou son mandataire a l'obligation d'informer au préalable et par ³ Le maître de l'ouvrage ou son mandataire a l'obligation d'informer au préalable et par écrit écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux de les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux de démolition, démolition, transformation ou rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet transformation ou rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe et les informe de la répercussion probable sur leurs loyers. Il leur impartit un délai de 30 de la répercussion probable sur leurs loyers. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions ~~informe par écrit les~~ informe par écrit les locataires titulaires du locataires titulaires du bail de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux bail de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande 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

Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué

¹ La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au ¹ 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

Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier

¹ Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée ¹ 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.

² La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, ² 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 les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

³ Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population ³ 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 notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

⁴ Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt ⁴ 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

Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique

¹ La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à ¹ 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.

² La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs ² La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

³ Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète ³ 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.

⁴ L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par ⁴ L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

Texte à l'issue du premier débat au Grand ConseilTexte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTION
DE LOGEMENTS LOUESChapitre 3 Travaux et changements d'affectation de logements
- loués**Art. 10 Rénovation et transformation**

¹ 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.

² 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

¹ 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.

² 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.

³ Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

⁴ 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.

⁵ 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

¹ 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.

² 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

¹ L'autorisation est accordée :

Art. 10 Rénovation et transformation

La rénovation au sens du présent Titre 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.

La transformation au sens du présent Titre 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

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.

~~En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 2, alinéa 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA.~~

Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

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.

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 Changements d'affectation

Le changement d'affectation au sens du présent Titre 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.

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

L'autorisation est accordée :

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

- | | |
|--|--|
| <p>a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;</p> <p>b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;</p> <p>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 <u>ou lorsque des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés ne sont pas respectées ;</u></p> <p>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.</p> | <p>a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;</p> <p>b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;</p> <p>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 d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ;</p> <p>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.</p> |
|--|--|

² 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

Art. 14 Conditions

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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

Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier

¹ L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

² 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.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

³ 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

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 17 Défaut d'entretien

¹ 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.

² 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

¹ 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

¹ 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

¹ L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- b. 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. 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.

² 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

¹ L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

³ 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

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 17 Défaut d'entretien

¹ 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.

² 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

¹ Le recours contre les décisions prises en application du présent Chapitre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

Chapitre 4 Aliénation de logements loués

Art. 19 Aliénation

¹ L'aliénation au sens au sens du présent Titre consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

Art. 20 Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- b. 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. 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.

² 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

¹ L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

² Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

² Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

³ Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

³ Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

⁴ 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.

⁴ 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

Art. 22 Motifs de refus

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Art. 23 Recours

Art. 23 Recours

¹ La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

¹ La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent **Chapitre** appartient au propriétaire et au locataire.

² 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.

² 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.

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

Art. 24 Inscription au registre foncier

Art. 24 Inscription au registre foncier

¹ 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.

¹ 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

Chapitre 5 Sanctions

Art. 25 Sanctions administratives

Art. 25 Sanctions administratives

¹ 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.

¹ Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention **au présent Titre** 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.

² 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.

² 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.

³ 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

³ 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

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

Art. 26 Sanctions pénales

¹ 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.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

Art. 26 Sanctions pénales

¹ Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions **du présent Titre** ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées **par le présent Titre** ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

TITRE III PROMOTION DU PARC LOCATIF

Chapitre 1 Logements d'utilité publique

Art. 27 Logements d'utilité publique

¹ Les logements d'utilité publique (ci-après : LUP) sont :

- a. les logements bénéficiant d'une aide à la pierre, au sens de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (ci-après : LL) ;
- b. les logements protégés destinés aux personnes âgées, au sens de l'article 32, alinéa 2 LL ;
- c. les logements pour étudiants dont l'Etat contribue à la création par un prêt ;
- d. les logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique.

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

- a. il fait partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements ;
- b. il est destiné à la location à long terme ;
- c. il respecte, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

³ 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 LL sont applicables par analogie.

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

⁵ 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.

Chapitre 2 Mesures en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions

Art. 28 Plans et règlements d'affectation communaux

¹ Les communes peuvent prévoir, dans leurs plans et règlements d'affectation, pour autant que ces mesures soient adaptées au contexte local et à leurs besoins, des dispositions relatives :

- a. à des bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de LUP;
- b. à la fixation de quotas de LUP dont la destination est garantie à long terme.

² Les communes peuvent faire mentionner au registre foncier les restrictions de droit public à la propriété découlant des mesures mentionnées à l'alinéa 1.

Art. 29 Bonus lié à la construction de LUP

¹ 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 destinées à des LUP.

² Si le bonus prévu par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public au sens de l'article 47, alinéa 2, chiffre 10 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1 est diminué d'autant.

³ Même si le bonus énergétique prévu à l'article 97, alinéa 4 LATC a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1 n'est pas diminué.

Chapitre 3 Droits d'emption et de préemption

Section 1 Droit d'emption

Art. 30 Principe et mise en oeuvre

¹ 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

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

de droit administratif lui octroyant un droit d'emption afin de créer des LUP sur les terrains qui ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

² 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.

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

Section 2

Droit de préemption

Art. 31 Principe

¹ Les communes, ~~et subsidiairement l'Etat~~, 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. ~~La procédure et les délais sont réglés à l'article 33.~~

² Le droit de préemption ne peut s'exercer ~~qu'aux fins de réaliser des LUP. qu'aux conditions cumulatives suivantes :~~

- ~~il doit viser la création de LUP ;~~
- ~~il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 dans le district concerné ;~~
- ~~la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1500m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.~~

³ Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses pères et mères, à ses frères et sœurs, à son conjoint, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

~~⁴ Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements, au sens de l'article 2, dans le district concerné.~~

~~⁵ Le droit de préemption en faveur de l'Etat ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le Plan directeur cantonal.~~

~~⁶ L'Etat ne peut de surcroît exercer son droit de préemption que si le terrain concerné a une surface d'au moins 2000 m² ou, pour un terrain de surface inférieure, s'il remplit au moins une des conditions suivantes :~~

- ~~a. il se situe dans un pôle de développement cantonal reconnu par le Plan directeur cantonal ;~~
- ~~b. il se situe dans un site stratégique d'agglomération reconnu par le Plan directeur cantonal ; ou~~
- ~~c. il est attenante à un terrain propriété de l'Etat.~~

~~⁷ L'État et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.~~

Art. 32 Avis

¹ Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 31 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.

² Le propriétaire doit également ~~aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale~~ procéder à cet avis en cas de promesse de vente.

³ Lorsque ~~l'État ou~~ la commune envisagent d'exercer ~~leur son~~ droit de préemption, ~~ils elle~~ entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

Art. 33 Décision

¹ La commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquiescer le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de 40 jours à compter de la notification de l'avis prévu par l'article 32.

~~² Si la commune renonce à exercer son droit de préemption, elle en informe le Canton au plus tard à l'échéance du délai de 40 jours.~~

~~³ Le Canton doit exercer son droit de préemption dans un délai de 20 jours dès réception de l'avis de la commune prévu à l'alinéa 2.~~

~~⁴ 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.~~

~~⁵ 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.~~

~~⁶ 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.~~

~~⁷ 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. 33a Cession du droit de préemption

¹ La commune peut céder son droit de préemption à l'Etat.

² Dans ce cas, elle doit annoncer la cession aux parties à l'acte et au département en charge des opérations foncières dans le délai prévu à l'article 33.

³ L'Etat doit alors exercer son droit dans les vingt jours suivant la notification de l'annonce de la cession.

⁴ Pour le surplus, les articles 31, 32, 33 et 34 sont applicables par analogie à l'exercice par l'Etat du droit de préemption cédé.

Art. 34 Mise en œuvre de la décision

¹ Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

² 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 de LUP.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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. 34a Renonciation préalable

¹ L'Etat, par le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence, et les communes, peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles. Si la renonciation porte sur un projet particulier, elle reste valable tant que les prix et conditions de la vente et l'identité de l'acquéreur ne sont pas modifiés.

² En cas de renonciation préalable de la commune, le propriétaire est dispensé de l'avis prévu à l'article 32.

Art. 35 Droit de réméré

¹ 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 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.

² Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

³ Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

Art. 36 Droit d'emption de l'acquéreur évincé

¹ 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.

² Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

³ 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 initial.

⁴ Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.

Chapitre 4 Aides financières

Art. 37 Bénéficiaires

¹ En sus des bénéficiaires expressément mentionnés à l'article 12, alinéa 2 LL, l'Etat peut fournir une aide financière, au sens de l'article 12, alinéa 1 LL, à toute autre personne morale qui remplit les autres conditions prévues par la LL.

Chapitre 5 Sanctions

Art. 38 Violation des dispositions régissant les LUP

¹ Les sanctions administratives et pénales prévues à l'article 33 LL sont applicables par analogie aux personnes qui:

- a. fournissent des indications incomplètes, inexactes ou fallacieuses à l'autorité compétente afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de LUP ;
- b. ne respectent pas les conditions mentionnées à l'article 27, alinéa 2.

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 27 Dispositions transitoires

¹ 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

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 39 Dispositions transitoires

¹ 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

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

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.

² 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

¹ 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

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

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 suite motion d'ordre du 12.01.2016

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.

² La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

³ Les articles 31 à 36 entrent en vigueur 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. 40 Abrogation

¹ 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. 41 Entrée en vigueur

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

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

Le président :
P.-Y. Maillard

Le chancelier :
V. Grandjean

**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'accession 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^{er} 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 zougais.

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	
Personnel supplémentaire (ETP)	0.0	1.5	1.5	0.0	0.0	
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	403'500.0
Frais de logistique, mobilier, PC et logiciels	0.0	10'000.0	0.0	0.0	0.0	10'000.0
Charge d'intérêt	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0.0
Amortissement	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0.0
Total augmentation des charges	0.0	211'750.0	201'750.0	0.0	0.0	413'500.0
Revenus supplémentaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total net	0.0	211'750.0	201'750.0	0.0	0.0	413'500.0

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)

décète

Article premier

¹ 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

¹ 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.

² 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

¹ Sans changement.

^{1bis} 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.

^{1ter} 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.

² Sans changement.

Texte actuel

Projet

Art. 2a

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.

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

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

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.

Texte actuel

TITRE II **MESURES FINANCIÈRES**

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

Art. 16

¹ 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

¹ 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.

² 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.

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

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

Projet

^{1bis} L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.

² 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.

^{2bis} 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.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

TITRE IV	Texte actuel DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	TITRE IV	Projet DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES
----------	---	----------	---

Art. 39

¹ 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

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

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

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

¹La 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

¹La 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

¹Sans changement.

²Dans 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.

³Sans changement.

⁴Les 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

¹Lors 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.

²Le 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.

³L'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

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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.

⁴Le 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

¹Le 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.

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

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

Art. 85e Décision

¹Dans 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.

²En 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.

³Lorsque 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.

⁴En 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.

⁵Les 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

¹Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

²Si 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

¹Le 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.

²Le 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

¹Dans 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.

²Si 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.

³Le 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

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

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

justifie.

³Sans changement.

⁴Sans changement.

Art. 2

¹ 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

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.

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

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

Art. 11a

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

²Pour 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.

³Le 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.

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

⁵Les 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

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

Art. 3

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

Art. 4

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 5

¹ 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

**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*¹ ;
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.

¹ 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^{er} 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)² 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

² <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.

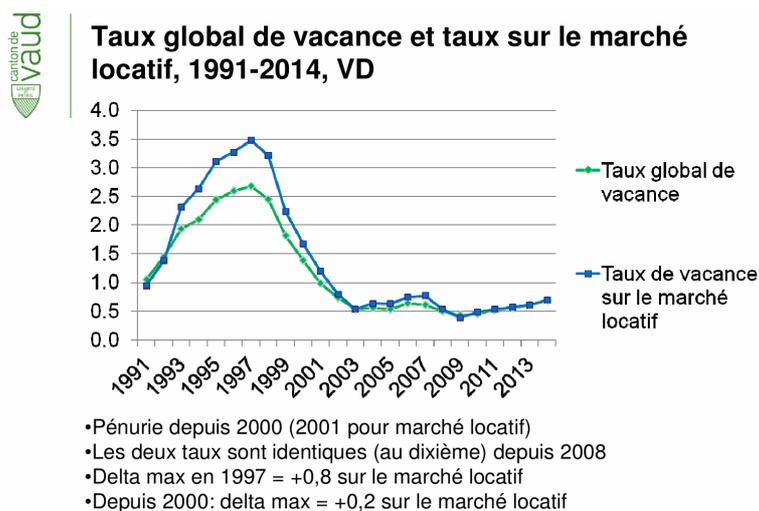
- Le *taux de vacance sur le marché locatif* n'est estimé par StatVD qu'au niveau cantonal, faute de données précises sur le parc locatif existant. C'est à ce dernier que fait référence la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire.

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 MOTIFS³

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 :

³ 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:

¹ *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 :

²Le 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 :

¹L'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^{er} 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 :

⁵ 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 :

¹L'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 :

³Le 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) :

⁵L'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 :

⁶ 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) :

¹Le 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 :

¹Le 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

²Le 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

¹L'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.

²Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'État ou la commune.

³Le 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.

⁴Ce 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 :

~~²Si 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 :

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

³ Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1^{er} 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.

« ¹ 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

¹Le 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.

² ¹ 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

¹Le 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^{er} 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 « ~~décète~~ », 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

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

1. PREAMBULE

Lors de sa séance du 17 novembre 2015, le Grand Conseil a acceptée par 95 voix contre 17 et 22 abstentions la motion d'ordre Régis Courdesse pour proposer le renvoi en commission des deux objets cités en exergue. Le but du renvoi en commission n'est pas de rediscuter tout le paquet logement mais de concentrer la discussion sur quelques points saillants des deux objets concernés afin d'aboutir à un consensus sur le « paquet logement », notamment sur l'art. 85c LATC du contre-projet du Conseil d'Etat, sur l'art. 13 de la LPPL, sur le lien entre les deux objets, ainsi que les amendements acceptés par le plénum en premier débat.

La commission a dès lors siégé le vendredi 11 décembre 2015, de 8h à 10h45, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Anne Baehler Bech (remplaçant Sylvie Podio), Christelle Luisier Brodard, Jessica Jaccoud (remplaçant Nicolas Rochat Fernandez), de MM. Jérôme Christen, Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Michel Miéville, Yves Ferrari, Nicolas Mattenberger, Maurice Treboux, Claude-Alain Voiblet, Jean-Luc Bezençon (remplaçant Pierre Volet), ainsi que du soussigné Marc-Olivier Buffat, président et rapporteur.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité DIS) y était accompagnée de Mmes Chantal Dupré (cheffe de la division juridique au Service du développement territorial SDT) et Corinne Martin (cheffe du Service des communes et du logement SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL), Jacques Biermann (chef Division logement au SCL) et Eric Bron (juriste Division logement du SCL).

Le Secrétariat général du Grand Conseil y était représenté par M. Jérôme Marcel, qui a tenu les notes de séances et établi une synthèse des discussions.

Mme A. Baehler Bech décline ses intérêts : secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud, elle s'exprime lors de cette séance au nom des initiants de l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements ».

La commission a été nantie de divers documents complémentaires : deux Notes du DIS à la commission (l'une sur les questions soulevées par la motion d'ordre Régis Courdesse, l'autre sur la notion d'arrondissements), des avis de droits du SJL et du Prof. Zufferey, et de propositions de l'ASLOCA.

2. POSITIONS DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ASLOCA

2.1 POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle que cela fait près de deux ans qu'on discute ce paquet logement. Le Conseil d'Etat recherche dans ce dossier la « paix du logement », dans l'intérêt de l'ensemble des partenaires de la construction, des locataires, des milieux de l'immobilier et de la classe politique tous partis confondus. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat comprend que le renvoi en commission consiste à discuter du droit de préemption et de l'article 13 LPPL.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à trouver un compromis, qui ne soit pas une décision boiteuse. Au fait des querelles politiques qu'il peut y avoir, le Conseil d'Etat prendra cas échéant ses responsabilités, dans l'intérêt de la population. Il pourrait être amené à retirer ces deux objets et trouver un autre chemin en réponse à l'initiative de l'ASLOCA. Car au fond, il ne faut pas oublier l'objectif de ce contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA dans les mains du Grand Conseil, à savoir construire des logements à loyer abordable pour la classe moyenne.

Enfin, elle rappelle qu'il s'agit d'une politique globale : d'une part le contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA pour construire des logements nouveaux, et d'autre part la LPPL pour lutter contre la pénurie de logements. Soit deux branches d'une même politique publique, qu'il s'agit d'aborder comme un ensemble. Aussi, les discussions sur l'article 85c LATC et l'article 13 LPPL doivent être liées. Elle en appelle à la responsabilité de chacun afin de trouver une solution aux besoins de la population au-delà des querelles partisans.

2.2 POSITION DE L'ASLOCA

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud précise que l'ASLOCA prendra ses responsabilités, dans la mesure où cela fait longtemps que la population vaudoise attend que le canton se dote d'une politique du logement plus efficace. Cela fait cinq ans que l'initiative de l'ASLOCA a été déposée ; or, à entendre le premier débat au Grand Conseil, à entendre les menaces deancements de référendums contre la révision de la LATC ou la LPPL, il se pourrait qu'on soit loin de la mise en œuvre d'une véritable politique du logement. Selon les décisions du grand Conseil, on pourrait en effet se retrouver tout prochainement à la case départ, ce que l'ASLOCA ne saurait accepter.

Ces deux objets étant essentiels pour doter le canton d'une véritable politique du logement, l'ASLOCA propose un arrangement gagnant-gagnant, soit que chaque partie du plénum fasse un pas en direction de l'autre. Il s'agirait d'un côté d'édulcorer encore un peu le droit de préemption, et de l'autre de faire un pas pour la protection du parc locatif vaudois en modifiant l'article 13 LPPL.

La secrétaire générale précise les propositions de l'ASLOCA :

- Art 85C LATC Droit de préemption : *soutien à la proposition du Conseil d'Etat (nouvel alinéa prévoyant que « Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn ») ;*
- Article 3, lettre d) LPPL : *limite des logements concernés augmentée à 150 m² au lieu de 135 m² (« lettre d) : les logement d'une surface habitable nette intra muros de 150m² et plus ») ;*
- Article 1, al. 1 LPPL, texte amendé comme suit : « ¹ l'autorisation est accordée : [...] Lettre c) : *lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés ou d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population* » ;
- Article 1, al. 2 LPPL, texte amendé comme suit : « ² *dans les cas visés sous litt. b), 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.* »
- Article 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation : *Maintien des amendements acceptés en 1^{er} débat.*

Si le contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA et la LPPL sont acceptés par le Grand Conseil avec les amendements proposés ci-dessus, l'ASLOCA –Vaud s'engage à retirer son initiative « stop à la pénurie de logements » et à ne pas lancer de référendum contre la LPPL. Elle appelle dans l'intérêt de la population à soutenir cette proposition gagnant-gagnant.

3. CONTRE-PROJET DU CONSEIL D'ETAT A L'INITIATIVE DE L'ASLOCA

3.1 ARTICLE 85C LATC

Etat de l'article à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Art. 85c Principe

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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.

⁴Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie ~~de ceux-~~ ei de logements dans le district concerné.

⁵L'État et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

⁶L'État et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

Etat de situation

Durant le premier débat, un amendement proposant de limiter le droit de préemption aux seules communes a été refusé à une voix près. Cette question du droit de préemption de l'Etat et des communes est symboliquement sensible. S'il remet formellement en cause le principe de la liberté économique, à laquelle les partis du centre et de droite sont très attachés, il fait partie des mesures visant à proposer un paquet logement équilibré entre une LPPL adoucie et un contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA qui prévoit l'acquisition de terrains par voie d'expropriation.

Suite au renvoi en commission, deux propositions de compromis sur cette question ont été émises :

- d'une part, la proposition du Conseil d'Etat, soutenue par l'ASLOCA, de limiter le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn. Le Conseil d'Etat a déposé un amendement visant à introduire un nouvel alinéa 4bis ayant la teneur suivante : « ^{4bis}
^(nouveau) Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn ».
- D'autre part, la proposition de députés d'introduire en contrepartie de la suppression du droit de préemption pour l'Etat, la possibilité pour les communes de céder leur droit de préemption à l'Etat, ce qui est juridiquement possible selon les avis de droits reçus.

Par ailleurs, un député a proposé de limiter le droit de préemption aux communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn pour l'Etat et pour les communes.

L'alinéa 5, adopté sur proposition de la commission, introduit d'ores et déjà le principe de la priorité de la commune sur le canton au cas où les deux souhaiteraient faire valoir leur droit de préemption. Par ailleurs, dans les cantons de Genève et de Neuchâtel où des modalités de droit de préemption des collectivités publiques en lien avec la politique du logement ont été introduites, celui-ci n'a pour ainsi dire jamais été utilisé : dans les faits, il s'agit plutôt d'un moyen de pousser les propriétaires à présenter des projets qui tiennent compte des objectifs cantonaux de la politique du logement.

Discussion

Vu ces divers points et propositions, la discussion a mis en exergue un certain nombre de points :

- pour le Conseil d'Etat la cessibilité du droit de préemption d'une commune à l'Etat est un principe difficilement acceptable, ce d'autant plus que le Conseil d'Etat avait proposé un droit de préemption général, qui a d'ores et déjà fait l'objet d'une modification visant à le rendre subsidiaire par rapport à celui de la commune.
- Le droit de préemption est accepté par bon nombre de grandes régies, qui savent que ce sera très peu appliqué. Ce d'autant plus que la contrepartie est une LPPL adoucie qui permettra à ces mêmes acteurs de s'engager sur des projets.
- La possibilité pour une commune de céder son droit de préemption à l'Etat permettrait certes à celle-ci d'agir en cas de manque de moyens financiers, mais aurait le désavantage de créer un double délai (celui pour la commune puis celui pour l'Etat).
- L'Etat à une mission constitutionnelle dans le domaine de logement (article 41 de la Constitution fédérale et article 67, al. 1 de la Constitution du canton de Vaud).
- Le droit de préemption permet d'intervenir dès le début d'un projet, d'amener le promoteur à entrer en discussion, dans le but de garantir une certaine mixité de logement. L'essentiel étant de ce point de vue que le canton puisse mener une politique incitative dans le domaine du logement.
- L'Etat n'a pas pour vocation de construire, il va en règle générale remettre les éventuels terrains préemptés à des coopératives proches de la commune.
- Les milieux attachés à l'autonomie communale et au fait que les communes puissent maîtriser leur politique foncière redoutent que l'Etat puisse intervenir dans leur politique. Toutefois, l'al. 5, qui permet la subsidiarité, protège l'autonomie des communes en garantissant qu'elles peuvent exercer ce droit prioritairement par rapport au canton.
- Dans un cas où la commune ne souhaiterait pas faire valoir ce droit mais l'Etat oui, cela signifierait probablement que l'Etat et la commune n'ont pas la même lecture du développement de cette parcelle. Comme l'expérience montre que l'Etat et la commune sont des acteurs capables de travailler ensemble : si on enlève cette possibilité à l'Etat, il n'y a plus la possibilité de discussion, d'apport d'un regard externe aux projets communaux.
- La plupart des villes qui peuvent se développer sont des centres cantonaux, régionaux et locaux, la proposition du Conseil d'Etat n'aurait dès lors pas un impact important. Toutefois, il existe des possibilités de développement dans les communes qui ne font pas partie des centres, et il faut relever que la proposition du Conseil d'Etat de limiter le droit de préemption de l'Etat aux centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn, limiterait cette possibilité à 104 communes.
- Limiter le droit de préemption à 104 communes centres rassurera de nombreuses communes qui auront à terme des possibilités de développement.
- Il n'y aurait, en limitant géographiquement le droit de préemption de l'Etat, pas un effet pervers de provoquer des constructions hors des centres, car le PDCn et la LAT forment un cadre juridique suffisant pour limiter de tels effets pervers.
- Dans le cadre de la quatrième adaptation du PDCn la Confédération demande qu'y figure des outils cantonaux et communaux pour la création de logements à loyer abordable : il ne faudrait pas bloquer la quatrième adaptation du PDCn, qui doit être soumise au Conseil fédéral.

Droit applicable aux exceptions concernant les membres de la famille

Suite à l'amendement ajoutant à l'alinéa 3 les « frères et sœurs » aux cas de vente où le droit de préemption ne peut s'exercer, il est précisé dans la discussion :

- que les frères et sœurs ne couvrent pas les demi-frères et demi-sœurs ;
- que l'on se référera à la jurisprudence applicable en matière de Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) pour l'application des liens familiaux figurant à cet alinéa.

Demande d'information des propriétaires

La manière dont est formulé l'alinéa 6 peut sembler vague («⁶ L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles »). Toutefois, il ressort de la discussion que :

- du moment qu'ils sont interpellés, l'Etat et la commune doivent répondre. Si un propriétaire les interpelle, ils peuvent répondre par exemple qu'ils renoncent de manière anticipée au droit de préemption (cas échéant pour une durée limitée), ou qu'ils envisagent de l'exercer, ou encore en informant qu'à ce stade il leur est impossible de répondre à la demande.
- La renonciation à exercer leur droit de manière anticipée prévue à l'alinéa 6 peut être soit spontanée soit sur requête d'un propriétaire.
- Introduire une disposition tendant à préciser que l'Etat, respectivement la commune concernée, doivent sur interpellation d'un propriétaire fournir une réponse officielle et motivée sur la volonté d'exercer ou non le droit de préemption poserait toute une série de difficultés (impact sur le prix de vente, droit de recours, durée de validité de la réponse de l'autorité interpellée, etc.)

Réglementer le droit de préemption de l'Etat

S'est posée la question de savoir comment le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre le droit de préemption de l'Etat, et s'il ne fallait pas par transparence des critères prévoir qu'il fait l'objet d'un règlement. La cheffe du DIS, d'accord avec cette proposition, a expliqué que le Conseil d'Etat n'exercera ce droit que si l'Etat a un intérêt fort à le faire. Le règlement pourrait donner des éléments comme le nombre de logements, le principe qu'il s'exerce sur des sites stratégiques, le lien avec des sites stratégiques liés à des activités économiques, le fait qu'une parcelle puisse être mise en lien avec une parcelle d'ores et déjà propriété de l'Etat. L'élaboration de ces critères sera discutée avec l'Unité des opérations foncières (UOF) et la Commission consultative du logement.

Vote de principe sur la suppression du droit de préemption pour l'Etat au bénéfice de l'introduction de la possibilité d'une cession de ce droit des communes au canton

Par 7 oui, 8 non et aucune abstention, la commission refuse ce principe.

Vote opposant la limitation aux centres cantonaux, régionaux et locaux du PDCn du droit de préemption pour l'Etat seul à la limitation du droit de préemption pour l'Etat et les communes

Par 8 voix pour la limitation pour l'Etat seul, 2 voix pour la limitation pour l'Etat et les communes et 5 abstentions, l'option limitant également le droit aux communes est écartée.

Vote sur l'amendement du Conseil d'Etat (limitation du droit de préemption de l'Etat aux centres cantonaux, régionaux et locaux du PDCn)

Par 10 oui, aucun non et 5 abstentions, la commission adopte l'amendement du Conseil d'Etat (introduction d'un nouvel alinéa 4bis à l'art. 85c LATC : « Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn »).

Vote sur l'ajout d'un al. 7 prévoyant un règlement pour l'exercice du droit de préemption de l'Etat

A l'unanimité, la commission est favorable à l'ajout d'un renvoi au règlement (introduction alinéa 7 nouveau « Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions de l'exercice du droit de préemption de l'Etat »)

Etat de l'article 85c LATC à l'issue des travaux en commission

Dès lors, les amendements soulignés seront déposés au nom de la commission au deuxième débat :

Art. 85c Principe

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

⁴Le droit de préemption pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements dans le district concerné.

^{4bis (nouveau)} Le droit de préemption en faveur de l'Etat pour les logements d'utilité publique ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn.

⁵ L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

⁶ L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.

^{7 (nouveau)} Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions de l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

3.2 ARTICLE 85E LATC

Le délai de 60 jours prévu à l'art. 85e, al. 1 pour que la commune ou l'Etat notifient leur décision d'acquérir le bien-fonds a fait l'objet d'une proposition de raccourcissement, par exemple à 40 jours. La cheffe du DIS explique que le délai de 60 jours semble être idoine pour les communes, celles-ci n'ayant pas forcément les services techniques nécessaires pour réagir plus rapidement. Aucun amendement n'est déposé, l'avis général étant qu'en matière d'AT, ce délai est raisonnable.

4. EXPOSÉ DES MOTIFS COMPLÉMENTAIRE ET PROJETS DE LOIS SUR LA PRÉSERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LLPL)

4.1 ARTICLE 2, ALINÉA 1 : « ~~DISTRICTS~~ / ARRONDISSEMENTS »

L'amendement Ballif visant à remplacer à l'alinéa 1 « *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 %* » a été adopté en premier débat.

Le Conseil d'Etat souhaite en rester à la formulation originale. En effet, il y a dans le canton de Vaud de multiples découpages en arrondissement, ce qui rend ce libellé peu clair : 10 arrondissements et 6 sous-arrondissements électoraux ; 7 arrondissements du Registre foncier ; 4 arrondissements judiciaires ; 18 arrondissements forestiers (17 cantonaux et 1 communal) ; 11 arrondissements du SDT pour l'urbanisme ; les arrondissements ruraux, des offices de faillites, d'état civil, etc.

Si la référence se situe au niveau des arrondissements électoraux, voir plus précisément à des sous-arrondissements électoraux, cela implique que le texte tel que déposé doit être modifié afin de préciser qu'il s'agit clairement des arrondissements électoraux. Partant, si la référence visée est le « sous-arrondissement », il faudrait un nouvel amendement pour le préciser. A ce sujet, il est à préciser que les sous-arrondissements électoraux n'ont été prévus qu'afin d'assurer une représentativité électorale à des régions excentrées ou de poids très différents (Art. 93 al. 2 Cst). Ils n'ont dès lors pas pour but d'assurer une représentativité adéquate du nombre de logements dans le calcul du taux de pénurie.

Dans tous les cas, se référer dans la LPLL aux arrondissements ou sous-arrondissements électoraux est risqué, car une évolution de la répartition électorale pourrait tout d'un coup faire disparaître le terme ou désigner complètement autre chose ce qui rendrait du coup l'article 2, al. 1 LPPL inopérant. Enfin, selon Statistique Vaud, la précision, ou plutôt le niveau d'interprétation des données, peut poser problème : en effet, plus l'échantillon est important, moins les erreurs aléatoires ont de l'influence sur le résultat total.

Dès lors, la cheffe du DIS demande à ce que le Gand Conseil en revienne au texte du Conseil d'Etat.

Vote sur le retour au texte du CE

A l'unanimité, la commission décide de déposer un amendement demandant le retour au texte du Conseil d'Etat (district en lieu et place d'arrondissements).

4.2 ARTICLE 3, ALINÉA 1, LITT. D

La secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud rappelle que l'objectif de la LPPL est que le parc locatif vaudois réponde aux besoins divers et différents de la population. Or à son avis, exclure du champ d'application de la loi les appartements « *d'une surface habitable nette intra muros de 135 m² et plus* » peut poser problème dans la mesure où il existe de grandes familles, recomposées ou non, qui occupent des appartements plus grands mais répondent à des besoins. Dès lors elle propose un amendement visant à augmenter cette surface à 150 m².

Cette question a déjà été débattue et tranchée par la commission. Le juriste de la Division logement du SCL explique qu'il a des données concernant la vente d'appartements loués, mais que cela est plus compliqué concernant les dossiers LDTR. Selon un échantillonnage établi par le service, 15% des dossiers concernent des objets de plus de 135 m², et 9% des objets de plus de 150 m². Les données sont celles figurant sur les baux ; il s'agit pour les objets de plus de 150 m² en général de logements résidentiels à loyer élevé.

Vote sur l'amendement

Avec 6 oui, 9 non et aucune abstention, la commission refuse l'amendement visant à augmenter la surface à 150 m².

4.3 ARTICLE 13 – MOTIFS D'AUTORISATION

Etat de l'article à l'issue du premier débat au Grand Conseil

Art. 13 Motifs d'autorisation

¹ 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.

² 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.

Alinéa 1, lettre c)

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud a déposé par amendement le texte suivant à l'alinéa 1, lettre c) (apparaît en souligné proposition par rapport au texte du Conseil d'Etat) :

« c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés ou d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ».

Concernant l'ajout « *d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population* », le juriste de la Division logement du SCL explique que cette proposition reflète le principe de la proportionnalité et de la pesée des intérêts qui doit être faite dans ces cas de travaux. Cela repose sur une notion d'opportunité technique relevant de l'alinéa 2, soit que des travaux motivés par des circonstances techniques ne doivent pas aller à l'encontre de l'objectif de maintenir un parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population. D'où le besoin de cadrer les motifs essentiels justifiant les opportunités techniques, et notamment l'accessibilité aux personnes handicapées. Les services sont favorables au libellé proposé.

Un commissaire estime que l'ajout de la précision « *d'améliorer de manière raisonnable l'habitabilité des logements concernés* » est superflue en ce sens que des mesures qui améliorent l'habitabilité mais ne seraient pas raisonnables devraient être refusées par le département. Un autre commissaire constate que l'alinéa 2 « *pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus* » répond d'ores et déjà au souci de proportionnalité ; cet ajout n'est donc pas utile.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout de la précision « de manière raisonnable »

Par 6 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions, l'amendement est refusé par voix prépondérante du président.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout « d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population. »

Par 9 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est accepté par la commission.

Alinéa 2

La députée et secrétaire générale de l'ASLOCA-Vaud a déposé un amendement l'ajout de la lettre b) de l'alinéa 1 dans le champ d'application de l'alinéa 2.

Vote sur l'amendement visant à l'ajout de la précision «² Dans les cas visés sous litt. b), 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.»

Par 9 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions, l'amendement est accepté par la commission.

Etat de l'article 13 LPPL à l'issue des travaux en commission

Sur ce, les amendements soulignés seront déposés au nom de la commission au deuxième débat :

Art. 13 Motifs d'autorisation

¹ 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 d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population 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.

² Dans les cas visés sous litt. b), 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.

5. LIEN ENTRE LE CONTRE-PROJET À L'INITIATIVE DE L'ASLOCA ET LA LPPL

Les objets 168 et 169 forment un tout, dit « paquet logement », constitué du contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA (169) et du projet de LPPL abrogeant notamment la LDTR (168). Vu les menaces de référendum de part et d'autre, le risque de retrait du Conseil d'Etat et le besoin pour le canton de se doter d'une politique du logement, est posée la question de lier formellement les deux objets.

Le chef du SJL explique qu'il n'est pas possible de lier formellement les deux objets du paquet logement. Du fait d'une jurisprudence récente du Tribunal Fédéral concernant ces questions de liens entre deux projets législatifs qui peuvent être soumis au Peuple, via un droit de référendum : les

autorités neuchâtelaises ont en effet voulu lier, d'une part, initiative et contre-projet et, d'autre part, loi soumise au référendum facultatif. Un cas de figure comparable.

A vouloir lier deux objets distincts de cette nature, on se heurte en effet à la garantie des droits politiques, sous plusieurs aspects :

- l'expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur : celui-ci doit comprendre un objet complexe (initiative, contre-projet et question subsidiaire). Si en plus l'électeur doit tenir compte dans son vote que l'entrée en matière sur ce qu'il vote est conditionnée par l'entrée en vigueur d'une autre loi, on a un problème de compréhension de l'objet du vote.
- Le fait qu'un objet adopté par le Peuple en cas de référendum pourrait ne pas entrer en vigueur. Dans le cas d'espèce, si l'ASLOCA ne retire pas son initiative, que le Peuple la refuse et accepte le contre-projet mais que, parallèlement, la LPPL a fait l'objet d'un référendum qui annule cette loi parce que les deux sont liées, cela signifierait que le contre-projet n'entrerait pas en vigueur alors même qu'il a été adopté par le Peuple !
- La question de la liberté de vote : l'électeur ne pourrait pas librement choisir entre deux objets distincts, qui ont certes un rapport entre eux mais font l'objet de deux lois distinctes, car il saurait que le refus de l'un entraînerait le refus de l'autre.

Le chef du SJL relève que le Conseil d'Etat peut prendre l'engagement de publier les deux textes simultanément. Soit l'ASLOCA retire son initiative dès le débat parlementaire terminé, et la publication peut avoir lieu simultanément ; soit après publication du décret l'ASLOCA retire dans le délai imparti son initiative et ensuite le Conseil d'Etat attend l'échéance des délais et publie les deux lois simultanément.

La cheffe du DIS confirme que la volonté du Conseil d'Etat est de publier les textes de manière à ce qu'ils soient soumis au même délai référendaire, pour la paix du logement et pour que les choses soient claires pour les milieux immobiliers comme pour les milieux de défense des locataires.

Aucun nouveau rapport de minorité n'est annoncé.

Lausanne, le 18 décembre 2015

Le rapporteur :
(Signé) Marc-Olivier Buffat

RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

TABLE DES MATIERES

1. Préambule.....	2
2. Position du Conseil d'Etat.....	2
3. Discussion générale.....	3
3.1 Sur la forme.....	3
3.2 Sur le fond.....	4
4. EMPL n° 168 : examen des amendements du Conseil d'Etat.....	4
4.1 Discussion de compromis et vote des articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL.....	4
4.2 Lecture et vote des autres articles LPPPL	9
5. EMPD n° 169 : examen de l'amendement du Conseil d'Etat.....	10
6. Recommandations de la commission.....	10

1. PREAMBULE

Lors de sa séance du 12 janvier 2016, en ouverture du deuxième débat sur les deux objets cités en exergue, le Grand Conseil acceptait par 76 voix contre 67 la motion d'ordre Christelle Luisier Brodard pour proposer le renvoi des deux objets au Conseil d'Etat. Le 19 février 2016, le Conseil d'Etat informait le Grand Conseil qu'il ne retirait pas les projets de lois débattus mais qu'il en proposait des amendements de portées notables.

Les amendements, présentés au Bureau du Grand Conseil par le Conseil d'Etat, consistent en un unique projet de loi, dite la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), en parallèle au projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'initiative de l'ASLOCA. Le contre-projet initial est ainsi vidé des anciennes dispositions LATC et LL qui ont été en grande majorité réintégrées avec les dispositions initiales de la loi sur la préservation du parc locatif (LPPL) dans la nouvelle LPPPL. Le contre-projet direct est ainsi abandonné au profit d'un contre-projet indirect.

Le Bureau du Grand Conseil ayant décidé de renvoyer les objets en commission, celle-ci a siégé le vendredi 18 mars 2016, de 14h à 16h45 ainsi que le mardi 22 mars 2016 de 14h à 16h, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Jessica Jaccoud (remplaçant Nicolas Rochat Fernandez le 18.03.2016), Christelle Luisier Brodard et de MM. Jérôme Christen, Régis Courdesse, Michel Desmeules (remplaçant Pierre Volet), Jean-Michel Dolivo, Philippe Jobin (remplaçant Claude-Alain Voiblet), Raphaël Mahaim (remplaçant Sylvie Podio), Nicolas Mattenberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud (remplaçant Christa Calpini), Nicolas Rochat Fernandez (séance du 22.03.2016), Maurice Treboux, Vassilis Venizelos (remplaçant Yves Ferrari) ainsi que du soussigné Marc-Olivier Buffat, président et rapporteur, confirmé dans ses fonctions.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité DIS) y était accompagnée de Mmes Chantal Dupré (cheffe de la division juridique au Service du développement territorial SDT, séance du 22.03.2016) et Corinne Martin (cheffe du Service des communes et du logement SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL, séance du 22.03.2016), Yann Fahrni (1^{er} conseiller juridique au SJL, séance du 18.03.2016), Jacques Biermann (chef Division logement au SCL) et Eric Bron (juriste à la Division logement du SCL).

Le Secrétariat général du Grand Conseil y était représenté par Mme Sylvie Chassot qui a tenu les notes de séances et établi une synthèse des discussions. Elle est remerciée pour la qualité de son travail.

La commission a été nantie de divers documents complémentaires : une lettre du Conseil d'Etat à la présidente du Grand Conseil présentant la série d'amendements du Conseil d'Etat, une note du SDT à la commission sur les notions de périmètres compacts d'agglomération, de sites stratégiques, de centres cantonaux, régionaux et locaux, un avis de droit du SJL sur la procédure choisie par le Conseil d'Etat de formuler ses propositions sous la forme d'amendements, un document présentant des exemples de terrains (et leur superficie) potentiellement intéressants pour la construction de LUP, une carte des sites stratégiques, les statuts de la Société vaudoise pour le logement (SVL).

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS présente l'option choisie par le Conseil d'Etat de ne pas retirer les objets cités en exergue suite au renvoi par une motion d'ordre de l'ensemble du paquet logement au Conseil d'Etat mais d'en proposer une série d'amendements. Ces amendements portent sur le projet de LPPL actuel (EMPL 168) en y ajoutant un titre sur la promotion du parc locatif et sur l'EMPL 169 pour y supprimer le contre-projet direct et prévoir que l'initiative de l'ASLOCA soit soumise au vote des électeurs seule.

Les amendements proposés permettent ainsi de présenter un unique projet de loi, dite la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). Cette LPPPL se base sur le projet de LPPL

(EMPL 168), auquel s'ajoutent l'essentiel des instruments légaux que le contre-projet direct du Conseil d'Etat (EMPD 169) prévoyait d'insérer dans la LATC et la LL. Le contre-projet direct est donc supprimé au profit d'un seul contre-projet indirect, formellement indépendant de l'initiative. Celui-ci reprend la plupart des innovations sur lesquelles le Grand conseil s'est déjà penché, en y incluant les amendements élaborés en commission en décembre 2015.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un député souhaite que l'EMPD (229) « pour la construction de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL) », étudié récemment par une commission ad'hoc et dont le rapport sera déposé de façon contemporaine au dépôt du présent rapport, soit traité en même temps que la LPPPL. La cheffe du DIS explique que ce décret permettrait à la SVL, sous réserve de l'acceptation par le Grand Conseil, de conclure avec l'Etat ou les communes des DDP, ce qui viendrait renforcer son action et lui permettre de réaliser pleinement son rôle. La Conseillère d'Etat ainsi que la présidente de la commission en question précisent que la commission a accepté à la quasi-unanimité cet outil intéressant pour cette société composée notamment de représentants de l'Etat, de la BCV et présidée par M^e Olivier Freymond. La Conseillère d'Etat estime qu'il s'agit de deux débats distincts, visant la même chose, à savoir la création de logements à loyers modérés.

3.1 Sur la forme

Eu égard à l'historique atypique de ces objets, le président a estimé que la commission ne pouvait faire l'économie d'une discussion visant à définir clairement sa position sur la manière dont elle souhaitait conduire ses travaux préalables. Pour certains commissaires, la portée du changement de stratégie du Conseil d'Etat est suffisamment importante pour justifier que le législateur puisse se prononcer sur une nouvelle entrée en matière. Outre le fait que le contre-projet du Conseil d'Etat ne concerne désormais plus que l'objet n° 168, voyant ainsi disparaître le contre-projet direct au profit d'une nouvelle loi servant de contre-projet indirect, un député relève que le postulat Pierre Volet et consorts « Allongement des délais de permis de construire dans le canton, une mesure complémentaire à la simplification des procédures » ne trouve plus réponse dans la nouvelle loi telle que proposée. De plus, une commissaire remarque que le projet remanié est, matériellement, une nouvelle loi, qu'il s'agit dès lors d'aborder selon la procédure ordinaire. Ceci permettrait notamment de faciliter les débats au Grand Conseil et de garantir une certaine transparence en clarifiant une procédure devenue trop complexe à suivre.

D'autres commissaires soulignent en outre que le projet de décret (objet n°169) est lui aussi fondamentalement différent puisque le Grand Conseil doit désormais se prononcer sur l'initiative de l'ASLOCA seule. Un député rappelle que le résultat du vote d'entrée en matière sur l'initiative pourrait être différent, celle-ci n'étant plus accompagnée d'un contre-projet direct ; il considère que les député-e-s seraient privés de leurs droits parlementaires si le débat d'entrée en matière sur cet objet n'avait pas lieu.

Les partisans de cette solution (*ndrl. de la tenue de nouveaux débats d'entrée en matière*) mentionnent que les amendements sur lesquels les partis étaient déjà tombés d'accord pourraient être votés en bloc au Grand Conseil, ce qui permettrait de ne pas ralentir exagérément l'examen parlementaire.

Pour un autre commissaire, le fait que la loi sur le Grand Conseil prévoit explicitement la possibilité pour le Conseil d'Etat d'amender le texte présenté durant la phase parlementaire justifie que le Grand Conseil s'en tienne aux votes d'entrée en matière déjà réalisés, étant en outre rappelé que le Bureau du Grand Conseil a nanti la commission de cet objet présenté sous cette forme.

D'autres craignent encore que l'option prise du vote de nouvelles entrées en matière ne soit le corollaire d'un manque de volonté, de la part notamment de certains, d'entrer dans le vif du sujet et de trouver un terrain d'entente sur le droit de préemption. Ils se disent prêts à se positionner en faveur de

la tenue de nouveaux débats d'entrées en matière, pour autant que l'objectif soit bel et bien de clarifier la situation sous l'angle de la procédure. Ils rappellent que la population attend un certain nombre de résultats de ce processus législatif. Dans ces conditions, ils attendent des partisans de cette méthode qu'ils acceptent de débattre du fond.

La cheffe du DIS considère qu'il n'y a pas lieu de procéder à de nouveaux votes d'entrée en matière, les amendements présentés par le Conseil d'Etat ne modifiant pas (ou peu) le fond du projet, mais uniquement sa forme. Au demeurant, la motion d'ordre ne peut avoir pour effet d'annuler un vote. Or, le retour à l'entrée en matière supposerait que tous les votes intervenus depuis lors - soit non seulement ceux de l'entrée en matière, mais également tous ceux du premier débat - soient annulés. Dès lors, la LGC ne permet pas de tenir de nouveaux débats d'entrée en matière. Les amendements du Conseil d'Etat devraient être traités comme des amendements ordinaires, en deuxième débat. La reprise des débats *ab ovo* reviendrait à considérer que le Conseil d'Etat a retiré ses projets pour en présenter d'autres, ce qu'il n'a expressément pas fait.

Le SJL rappelle en outre que le retour en commission des objets sous cette forme fait suite à une décision du bureau.

3.2 Sur le fond

Plusieurs député-e-s saluent la refonte des deux textes en une seule et même loi. Ceci devrait faciliter, d'une part, la tenue des débats au Grand Conseil mais aussi et surtout la recherche du compromis pour la paix du logement que plusieurs député-e-s appellent de leurs vœux.

Chacun s'accorde sur le fait que le droit de préemption est le point autour duquel les fronts se sont durcis, rendant la recherche du compromis difficile. Certains député-e-s rappellent les réticences de principe dans leur groupe politique. Pour ceux-ci, le droit de préemption tel que présenté dans l'art. 31 LPPPL doit encore être mieux cadré. Ils annoncent des amendements en ce sens.

Pour d'autres au contraire, la nouvelle mouture du droit de préemption constitue la dernière concession au-delà de laquelle le compromis ne serait plus pensable. Un député estime carrément qu'en l'état, le droit de préemption est affaibli au point de n'être plus qu'une « mesurette ».

4. EMPL N° 168 : EXAMEN DES AMENDEMENTS DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérant que les amendements du Conseil d'Etat n'apportent que peu de modification sur le fond du projet, la commission décide de procéder à l'examen des articles « en bloc », ceci afin d'éviter d'ouvrir à nouveau des discussions sur des amendements sur lesquels les partis étaient déjà tombés d'accord.

En première lecture, des amendements ont été déposés (mais refusés par la commission) aux articles 2, 3, 6, 11 et 13 LPPPL. Ceux-ci figurent au point 4.2 du présent rapport. Les articles LPPPL qui concernent le droit de préemption (Art. 31) et des dispositions de l'actuelle LDTR (Art. 2, 11 et 13) ont fait l'objet de discussions nourries en seconde lecture. Ces échanges ont abouti à une proposition de compromis matérialisée par une série d'amendements sur ces articles votés en bloc. C'est ce compromis qui est présenté en premier lieu dans ce rapport (point 4.1).

4.1 Discussion de compromis et vote des articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL (seconde lecture)

Considérant les annonces d'amendements visant à restreindre le champ d'application du droit de préemption, un député déclare que son groupe serait prêt à faire des concessions sur le droit de préemption, cantonal notamment, moyennant une préservation des acquis de la LDTR s'agissant des requêtes de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance (Art. 11 LPPPL) et du motif d'autorisation lorsque des circonstances techniques commandent des travaux (Art. 13 LPPPL).

Plusieurs députés acquiescent et précisent que les propositions d'amendements touchant les articles 11 et 13 LPPPL constitueraient un minimum à partir duquel une négociation sur une nouvelle limitation du droit de préemption pourrait avoir lieu.

4.1.1 Préservation des acquis de la LDTR sur les articles 11 et 13 LPPPL

Les amendements suivants sont ainsi déposés :

Article 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

Alinéa 1

Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à ~~30%~~ 20% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

Le SCL rappelle que la règle actuelle, depuis 1988, fixe ce seuil à 20% de la valeur à neuf assurance incendie indexée de l'immeuble.

Une augmentation de ce seuil de 20 à 30% telle que prévue par le Conseil d'Etat correspondrait à 10 dossiers par année qui passeraient d'un régime d'autorisation actuel à un régime de dispenses et dont les loyers ne seraient plus contrôlés, soit à peu près 200 logements en considérant qu'un immeuble comporte en moyenne 20 logements. Le SCL précise en outre que la division logement traite actuellement de quelques 400 dossiers de travaux d'importance dont une septantaine bénéficient d'un régime de dispense.

Un député note que l'abaissement du seuil de 30 à 20% de la valeur ECA rendrait l'alinéa 2 de l'art. 11 caduc (cet alinéa prévoit que le pourcentage de référence soit de 20% en cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4).

Art. 13 – Motifs d'autorisation

¹ L'autorisation est accordée :

[...]

~~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 d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, tout en les maintenant dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population;~~

[...]

La cheffe du DIS précise que cette disposition reprend la notion d'opportunité inscrite dans le règlement actuel. Le Service du logement précise le champ d'application de cet article : il peut concerner la modernisation de cuisines vétustes (remplacement d'appareils anciens par des appareils moins énergivores, par exemple), création d'un ascenseur (même si celui-ci ne dessert pas les niveaux de palier et ne peut donc pas être accessible aux personnes handicapés, mais qu'il sert les familles ou les personnes âgées). A l'inverse, ce qui ne pourrait pas être admis serait la création d'un duplex à partir d'un appartement sous combles qui serait un 4 pièces tout à fait ordinaire et qui deviendrait un duplex résidentiel par l'utilisation de sur-combles précédemment des galetas, par exemple. Le SCL précise encore que les travaux que la division logement a dernièrement jugés opportuns ont été confirmés par la jurisprudence.

Une commissaire s'interroge sur l'opportunité de supprimer cette disposition, puisqu'elle traduit une pratique réglementaire. Elle demande si le but visé est la suppression de l'article réglementaire qui prévoit déjà ce cas.

Des députés expliquent que l'ancrage de cette disposition dans la loi est particulièrement mal accueilli par les milieux de défense des locataires qui estiment que cet article, tel que formulé, laisse une trop grande marge de manœuvre pour une interprétation imprévisible à l'avenir. Les députés évoquent des divergences assez fortes entre les praticiens de cet article quant à l'interprétation qui doit en être faite et le fait que la jurisprudence peut évoluer. Le fait de ne pas inscrire ce principe dans la loi permettrait que la réalisation de travaux justifiés par des circonstances techniques puisse faire l'objet de discussions.

Un député rappelle par ailleurs que l'al. b de l'art. 13 LPPPL concerne des motifs de sécurité et de salubrité et que ces deux notions peuvent recouvrir toute une série de travaux de mise aux normes.

4.1.2 Cadrage du droit de préemption

Plusieurs députés s'essaient alors à la formulation de propositions visant à mieux cibler le droit de préemption. Ces propositions s'articulent principalement autour de 3 axes : limitation des surfaces de terrain qui pourraient être préemptés, limitation des communes dans lesquelles il serait possible d'exercer un droit de préemption en fonction de leur classification dans le PDCn et cadrage, voire suppression, du droit de préemption de l'Etat.

La Conseillère d'Etat explique que l'adoption par la Confédération de la 4^{ème} modification du PDCn exigera vraisemblablement des cantons qu'ils se dotent d'outils et d'une base légale permettant la densification et la construction de logements dont la population a besoin. Un des objectifs du PDCn étant la densification, cela implique l'utilisation d'un maximum de parcelles dans les centres. L'analyse réalisée par le SDT montre que les parcelles concernées et qui devront être densifiées en priorité afin de permettre aux communes de mener une politique du logement efficace, non pas en terme de quantité, mais en terme de qualité, sont souvent petites, puisque sises dans les centres. Ainsi la restriction du droit communal par une limitation de surface viderait le droit de sa substance et serait contraire aux objectifs du PDCn, faisant ainsi courir le risque de se voir refuser la 4^{ème} adaptation du PDCn et de prolonger la période du moratoire.

C'est en raison des motifs précédemment invoqués que le Conseil d'Etat proposait, dans la LPPPL, un cadrage du droit de préemption de l'Etat uniquement, sans toucher à celui des communes.

Limitation du droit de préemption des communes selon la surface des biens-fonds concernés

Un commissaire suggère que le droit de préemption des communes soit limité à des terrains d'une surface égale ou supérieure à 1'500m², sauf si le terrain visé est attenant à un terrain de leur propriété.

Plusieurs député-e-s rétorquent que le droit de préemption s'appliquera principalement dans des communes-centres. Il s'agira, avec la LAT, de procéder à des opérations principalement en renouvellement urbain dans des territoires bâtis avec du parcellaire relativement fin. Le droit de préemption n'aurait ainsi presque jamais l'occasion d'être utilisé s'il se limitait à la préemption de terrains d'une surface égale ou supérieure à 1'500m². Ils ne soutiendront pas cette proposition.

Considérant les propos tenus précédemment, une commissaire propose de limiter le droit de préemption des communes à des surfaces égales ou supérieures à non pas 1'500m², mais à 1'000m².

Plusieurs commissaires répètent que, dans les communes-centres, certains bâtiments intéressants se trouvent sur des parcelles de moins de 1'000m². Ils souhaiteraient en conséquence que le droit de préemption, au moins des communes centres, ne soit pas limité. Ils rappellent au passage que ces dernières en feront l'usage (ou pas) en fonction de la sensibilité politique de la municipalité.

Exceptions pour les communes-centres

Afin de permettre aux communes de densifier leurs centres selon l'objectif visé par la LAT, un député propose alors de lever la restriction de la surface minimum de 1'000m² pour l'exercice du droit de préemption lorsque le bien-fonds se trouve dans un centre cantonal, régional ou local.

Une commissaire rétorque que l'abaissement de la limite à 1'000m² est déjà une concession majeure pour son groupe. Si le droit de préemption des communes devait *ne pas* être limité dans les centres, alors elle propose de relever la limite des surfaces de terrain pouvant être préemptées de 1'000m² à 1'500m² « hors centres ».

La conseillère d'Etat rappelle ce que sont un centre cantonal, régional et local (cf. annexe 1).

Le SDT indique que 60 communes sont intégrées dans une agglomération, ce qui représente 19% des communes. 9% sont intégrées dans un centre régional, 5% dans un centre local. Ce qui fait un total de 35% de communes concernées par les centres cantonaux, régionaux ou locaux.

Par ailleurs, les services de l'Etat précisent que le 4^{ème} PDCn prévoit un développement des sites stratégiques et des projets d'agglomération. Dans ce contexte, un certain nombre de communes ont été sorties de la qualification de centre régional pour être intégrées à des sites stratégiques ou à des périmètres compacts d'agglomération¹. De même, certaines communes, auparavant centre local ou régional ont maintenant été intégrées dans un périmètre compact d'agglomération. Le SJL précise qu'il s'agit toutefois d'exceptions ; sont concernées les communes d'Ollon, ainsi que celles de Bex et de Villeneuve (intégrées à l'agglomération du Chablais).

Considérant les propos tenus plus haut, la commission propose de lever la restriction de la surface minimum de terrain pour l'exercice du droit de préemption lorsque le bien-fonds se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal.

Exception pour les terrains attenants à un terrain propriété de la commune

Un député propose en outre de lever la restriction de la limite de surface de terrain lorsque le bien-fonds visé est attenant à un terrain déjà propriété de la commune.

Suppression du droit de préempter de l'Etat et introduction d'un droit de cession

La conseillère d'Etat appelle de ses vœux au maintien d'une possibilité d'intervention de l'Etat, soit directement, soit en réintroduisant un droit de cession des communes à l'Etat.

Des commissaires se disent prêts à convenir d'un droit de préemption de l'Etat amputé voire, dans l'hypothèse extrême, d'une suppression de ce droit pour l'Etat en prévoyant toutefois des alternatives permettant aux communes de faire appel à l'Etat pour qu'elles puissent être financièrement à même d'exercer leur droit, en réintroduisant une possibilité de cession du droit de préemption de la commune au Canton par exemple.

Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

Une commissaire propose 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 135m² à 150m².

¹ Il s'agit des communes de Bex, Coppet, Gland, Rolle, Villeneuve, Grandson, le Chenit et d'Ormont-dessus.

4.1.3 Vote des articles amendés par la commission en seconde lecture

A l'issue des négociations, la proposition de compromis élaborée par la commission et touchant au droit de préemption (Art. 31 LPPPL) ainsi qu'à trois dispositions de la LDTR en vigueur (Art. 3, 11 et 13 LPPPL) se présente comme suit :

Art. 31 Droit de préemption

- *Droit de préemption communal limité à des terrains d'une surface d'au moins 1'500m² ou, pour un terrain de surface inférieure, s'il se situe dans un centre cantonal ou dans un périmètre compact d'agglomération reconnu par le PDCn ou s'il est attenant à un terrain propriété de la commune.*
- *Suppression du droit cantonal de préemption mais cession possible des communes de leur droit au canton.*

→ *De ces propositions découle une série d'amendements aux articles 31 LPPPL et suivants. Ceux-ci sont présentés en annexe 2 du présent rapport.*

Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance

- *Abaissement de la valeur des travaux donnant droit à des dispenses d'autorisation de 30% à 20% de la valeur ECA*

Art. 13 Motifs d'autorisation

- *Suppression de la let. c (donnant lieu à une autorisation lorsque des circonstances techniques commandent des travaux importants)*

Art. 3 Logements ou opérations exclu du champ d'application

- *[Sont exclus du champ d'application du présent titre :]*

Les logements d'une surface habitable nette intra-muros de ~~135~~ 150 m² et plus ;

Vote sur projet d'accord

Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission accepte en bloc les propositions d'amendements formulés par la commission aux articles 3, 11, 13 et 31 LPPPL.

4.2 Lecture et vote des autres articles LPPPL (première lecture)²

Art. 2 Définition de la pénurie – champ d’application territorial

Un député dépose un amendement visant à définir la pénurie à l’échelle du canton.

Par 2 voix contre 8 et 4 abstentions, la commission rejette l’amendement visant à définir la pénurie à l’échelle du Canton.

Par 14 voix et 1 abstention, la commission adopte en première lecture l’amendement du Conseil d’Etat visant à définir la pénurie à l’échelle du district.

Article 3 – Logements ou opérations exclus du champ d’application

Alinéa 1 « Sont exclus du champ d’application de la loi » :

Lettre f. (critère : transfert « en bloc »)

Un député propose la suppression de la lettre f qui concerne l’aliénation en bloc. Il rappelle le problème que représente cette exception dès lors qu’il n’est pas possible de suivre le devenir de ces immeubles. Aucune garantie n’existe que l’investisseur d’origine reste le propriétaire de la PPE, le risque étant dès lors que des logements répondant à un besoin prépondérant de la population soient, à terme, véritablement soustraits du parc locatif.

Le Service des communes et du logement précise que cette disposition n’est pas une innovation mais formalise une pratique de l’Unité logement basée sur un arrêt de principe du Tribunal fédéral. Cet arrêt 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 », qu’il s’agisse d’un immeuble ou d’une PPE où la vente se ferait à un même vendeur. Il va de soi que, si un immeuble ainsi acquis en bloc faisait l’objet de revente par lot, chaque revente ferait l’objet d’une « procédure LAAL actuelle ».

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette l’amendement.

Article 6 – Dépôt de la requête en cas de travaux ou changement d’affectation

Alinéa 2 (rénovation d’appartements isolés)

Un député propose la suppression de cet alinéa. Il souhaite ainsi éviter que des propriétaires puissent rénover successivement tous les appartements d’un immeuble en saucissonnant les travaux de rénovation, échappant ainsi à la possible intervention d’associations telles que l’ASLOCA pour contrôler le bienfondé et l’effet des travaux sur les loyers.

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette l’amendement.

Article 11 – Requête de dispense d’autorisation en cas de rénovation de peu d’importance

Alinéa 1

Un député 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.

² Seuls les articles ayant donné lieu à des discussions et/ou des amendements sont mentionnés sous ce point. Les autres articles ont été acceptés en bloc et à l’unanimité par la commission.

Le Service des communes et du logement rappelle que la règle actuelle, depuis 1988, fixe ce seuil à 20%.

Par 1 voix contre 10 et 4 abstentions, la commission rejette l'amendement.

Alinéa 2

Un député propose la suppression de cet alinéa.

Par 1 voix contre 10 et 4 abstentions, la commission rejette l'amendement.

Article 13 – Motifs d'autorisation

Alinéa 1

lettre c (motif de l'opportunité technique)

Un député propose la suppression de la lettre c. Il craint que les notions de circonstances techniques et d'amélioration de l'habitabilité des logements n'ouvrent la porte à des transformations-rénovations impliquant d'importantes augmentations de loyer.

Par 1 voix contre 11 et 3 abstentions, la commission rejette en première lecture l'amendement proposant la suppression de la lettre c. (Cet amendement sera toutefois adopté en deuxième lecture dans le cadre de la « discussion de compromis », cf. pt. 4.1.3)

5. EMPD N° 169 : EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter l'amendement du Conseil d'Etat visant la suppression du contre-projet direct dans l'EMPD 169.

6. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Comme corolaire de la réflexion menée autour de cette question, la commission se prononce sur l'opportunité, ou non, d'avoir de nouveaux débats d'entrée en matière sur les objets présentés (cf. point 3.1 du présent rapport) :

A l'unanimité, la commission souhaite que de nouvelles discussions d'entrée en matière sur les objets présentés aient lieu au Grand Conseil.

Dans l'hypothèse où le Bureau du Grand Conseil déciderait de suivre la recommandation de la commission d'ouvrir un nouveau débat d'entrée en matière sur l'objet n°168, la commission recommande à l'unanimité au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de LPPPL.

Dans l'hypothèse où le Bureau du Grand Conseil déciderait de suivre la recommandation de la commission d'ouvrir à nouveau une discussion d'entrée en matière sur l'objet n°169, la commission recommande au Grand Conseil de refuser l'initiative de l'ASLOCA par 1 voix contre 10 et 4 abstentions.

De même, la commission se prononce sur l'opportunité, ou non, d'une reprise des débats *ab ovo*, soit en première lecture, de l'objet n°168:

Par 14 voix et 1 abstention, la commission souhaite que le Grand Conseil reprenne son examen de l'objet n°168 par une première lecture.

Lausanne, le 11 avril 2016

Le rapporteur :
(Signé) Marc-Olivier Buffat

Annexes :

1. Note du SDT à la commission sur les notions de périmètres compacts d'agglomération, de sites stratégiques et de centres cantonaux, régionaux et locaux.
2. Art. 31 à 34 LPPPL, amendements de la commission (section droit de préemption).

Note à

Madame
Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Lausanne, le 5 avril 2016

But de la note : clarifier les notions d'agglomérations, de périmètres compacts et de sites stratégiques ainsi que de centres cantonaux, régionaux et locaux définis par le Plan directeur cantonal

1. Agglomérations, périmètres compacts, sites stratégiques et projets d'agglomération

Agglomération (d'après la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS) basée sur le Recensement fédéral de la population 2000)

Une agglomération forme un ensemble d'au minimum 20'000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes. Chaque agglomération possède une zone centrale formée d'une ville-centre (10'000 habitants au moins) et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2'000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. Sont rattachées à l'agglomération, les communes ayant une frontière commune avec elle, ou y envoyant travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée. Pour une délimitation exacte, l'OFS a recours à des critères supplémentaires (continuité des structures bâties, densité d'habitants et d'emplois par hectare, croissance démographique, flux de pendulaires, proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire).

En Suisse, près de trois personnes sur quatre vivent dans les villes et les agglomérations et plus de 80 % des emplois s'y trouvent.

En 1980, la Suisse comptait 33 agglomérations. Depuis 2000, elle en totalise 50 (cf. OFS, Recensement fédéral 2000).

L'agglomération est un ensemble constitué par une ville et ses communes alentour.

Différents critères (trafic pendulaire, densité de population, structures économiques, etc.) qualifient les communes qui constituent une agglomération¹.

Les 5 régions urbaines suivantes sont reconnues comme agglomérations par le Canton et la Confédération : Lausanne-Morges, Agglo Y, Chablais Agglo, Rivelac et Grand Genève.

Le périmètre compact d'une agglomération

¹ Glossaire du PDCn

Il s'agit d'une portion d'une agglomération caractérisée par une concentration importante d'habitants, d'emplois, d'activités, de services et d'équipements².

Il est défini par les agglomérations.

Les sites stratégiques

Le PDCn identifie deux types de sites stratégiques :

- les **sites stratégiques d'agglomération** définis par le projet d'agglomération, situés dans le périmètre compact (pour les sites mixtes), ces sites sont prioritaires pour l'urbanisation.
- les **sites stratégiques de développement** définis dans le cadre de la Politique des pôles de développement (PPDE). Ils se trouvent dans tout le canton et se superposent en grande partie aux sites d'agglomération.

Les sites stratégiques peuvent être mixtes (activités et logements) ou d'activités.

Les sites stratégiques d'activités peuvent se situer en dehors des périmètres de centre ou des périmètres compacts dans la mesure où ils ont une vocation industrielle ou de logistique.

A titre d'exemple : Aigle, Ollon et Bex ont des périmètres compacts mais seuls Aigle et Bex sont concernés par des sites stratégiques d'agglomération (qui sont également des sites PPDE).

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer le système des transports dans les agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération - ou « vision d'ensemble » - et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures.

2. Centres cantonaux, régionaux et locaux

Le centre

Il s'agit de quartiers, construits ou projetés, d'où les principaux équipements et services ainsi que les infrastructures de transports publics (gares, arrêts de bus ou de car postal) sont facilement accessibles à pied pour l'ensemble de la population (notamment pour les personnes âgées, les handicapés, les enfants et les personnes à mobilité réduite).

Il est délimité par un **périmètre**.

Centre cantonal

² Glossaire du PDCn

Il constitue un point d'ancrage au sein du réseau des villes suisses et offre un accès aux réseaux de transports nationaux et internationaux. Il se caractérise par la présence de services rares (hôpitaux, gymnases, magasins spécialisés) ainsi que d'au moins un pôle de compétence capable d'entraîner un développement suprarégional.

Les centres cantonaux font partie des périmètres compacts d'agglomération à l'exception du centre cantonal bipolaire de Payerne-Estavayer-le-lac.

Centre régional

Il est constitué de villes et de bourgs et fait le relais entre les centres cantonaux et les régions. Il offre des services de niveau moyen à élevé (banques, assurances, hôtels, etc.) et dispose d'une bonne accessibilité en transports publics et individuels. Il constitue un pôle économique régional.

Certains centres régionaux identifiés par le PDCn de 2008 se retrouvent dans les périmètres compacts des agglomérations et ont donc disparu de la liste des centres régionaux (Coppet, Gland, Grandson, Rolle, Villeneuve).

Les centres régionaux sont : Apples, Aubonne-Allaman, Avenches, Bière, Château-d'Oex, Chavornay, Cossonay, Penthaz, Cully, Echallens, La Sarraz-Eclépens, Le Sentier, Le Pont, Les Diablerets, Leysin, L'Isle, Lucens, Moudon, Orbe, Oron-Palézieux, Puidoux-Chexbres, Saint-Cergue, Sainte-Croix, Vallorbe, Villars-Gryon, Yvonand³.

Centre local

Un centre local est défini en fonction de la diversité d'équipements et de services de proximité (alimentation, poste, école, etc.) qu'il fournit aux communes voisines et de son intégration aux réseaux de transport. Il est essentiel pour maintenir une couverture équitable en services de proximité sur l'ensemble du territoire, notamment pour les personnes âgées et les familles.

Le Canton définit les agglomérations ainsi que les centres cantonaux et régionaux.

Les centres locaux sont identifiés par les projets de territoire régionaux. Ils sont définis en fonction de la diversité d'équipements et de services de proximité qu'ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et d'emplois et de leur intégration aux réseaux de transport.

³ 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal mis en consultation publique

Données chiffrées				
	Nombre de communes	% de communes	Population	Emplois
Agglomérations et centre cantonal	60	19%	60%	69%
Centres régionaux	29	9%	11%	9%
Centres locaux	15	5%	2%	1%
Communes avec centres				
Communes avec centres	104	33%		
Communes sans centres				
Communes sans centres	214 ⁴	67%		

La carte du Plan directeur cantonal mise en consultation publique est disponible sur le site internet à l'adresse suivante : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>

Chantal Dupré

⁴ Dont 6 communes ayant le statut de localités à densifier

Annexe 2 – Amendements de la commission aux articles 31 LPPPL et suivants - section droit de préemption

Section 2

Droit de préemption

Art. 31 Principe

¹ Les communes, ~~et subsidiairement l'Etat~~, 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. ~~La procédure et les délais sont réglés à l'article 33.~~

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

- il doit viser la création de LUP ;
- il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 dans le district concerné ;
- la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1500m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.

qu'aux fins de réaliser des LUP.

³ Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses pères et mères, à ses frères et sœurs, à son conjoint, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

~~⁴ Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'en cas de pénurie de logements, au sens de l'article 2, dans le district concerné.~~

~~⁵ Le droit de préemption en faveur de l'Etat ne peut s'exercer que dans les communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le Plan directeur cantonal.~~

~~⁶ L'Etat ne peut de surcroît exercer son droit de préemption que si le terrain concerné a une surface d'au moins 2000 m² ou, pour un terrain de surface inférieure, s'il remplit au moins une des conditions suivantes :~~

- ~~a. il se situe dans un pôle de développement cantonal reconnu par le Plan directeur cantonal ;~~
- ~~b. il se situe dans un site stratégique d'agglomération reconnu par le Plan directeur cantonal ; ou~~
- ~~c. il est attenant à un terrain propriété de l'Etat.~~

~~⁷ L'Etat et les communes peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles.~~

Art. 32 Avis

¹ Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 31 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.

² Le propriétaire doit également ~~aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale~~ procéder à cet avis en cas de promesse de vente.

³ Lorsque ~~l'Etat ou~~ la commune envisagent d'exercer leur son droit de préemption, ~~ils elle~~ entendent préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

Art. 33 Décision

¹ La commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de 40 jours à compter de la notification de l'avis prévu par l'article 32.

~~² Si la commune renonce à exercer son droit de préemption, elle en informe le Canton au plus tard à l'échéance du délai de 40 jours.~~

~~³ Le Canton doit exercer son droit de préemption dans un délai de 20 jours dès réception de l'avis de la commune prévu à l'alinéa 2.~~

~~⁴ 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.~~

~~⁵ Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais~~

Annexe 2 – Amendements de la commission aux articles 31 LPPPL et suivants - section droit de préemption

~~engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.~~

~~⁶ 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.~~

~~⁷ 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. 33a Cession du droit de préemption

¹ La commune peut céder son droit de préemption à l'Etat.

² Dans ce cas, elle doit annoncer la cession aux parties à l'acte et au département en charge des opérations foncières dans le délai prévu à l'article 33.

³ L'Etat doit alors exercer son droit dans les vingt jours suivant la notification de l'annonce de la cession.

⁴ Pour le surplus, les articles 31, 32, 33 et 34 sont applicables par analogie à l'exercice par l'Etat du droit de préemption cédé.

Art. 34 Mise en œuvre de la décision

¹ Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

² 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 de LUP.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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. 34a Renonciation préalable

¹ L'Etat, par le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence, et les communes, peuvent renoncer à exercer leur droit de manière anticipée pour un immeuble ou plusieurs catégories d'immeubles. Si la renonciation porte sur un projet particulier, elle reste valable tant que les prix et conditions de la vente et l'identité de l'acquéreur ne sont pas modifiés.

² En cas de renonciation préalable de la commune, le propriétaire est dispensé de l'avis prévu à l'article 32.

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE MINORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(169) Préavis 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

Exposé des motifs et projet de décret 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)

(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

1. PREAMBULE

Le rapport de minorité porte essentiellement sur l'initiative cantonale de l'ASLOCA « Stop à la pénurie de logements », avec la conclusion d'une recommandation de vote positive pour cette initiative de la part du parlement (Préavis 169).

En ce qui concerne, la LPPPL (EMPL 168), la minorité s'est abstenue sur le vote du « paquet » contenant à la fois les modifications concernant les conditions d'application du droit de préemption et celles concernant les modification des anciennes dispositions de la LDTR et de la LAAL. Elle déposera des amendements à la nouvelle LPPPL concernant notamment le champ d'application territorial ainsi que les logements ou opérations exclus du champ d'application (articles 2 et 3). Le sort réservé à ces amendements ainsi que l'issue des débats sur la LPPPL déterminera le vote final de la minorité.

Le présent rapport complémentaire de minorité ne réfère sur de nombreux points à celui déposé le 15 juin 2015. Il ne les développera donc pas à nouveau.

2. POSITION DU COMMISSAIRE DE MINORITE

Rappelons qu'en 2011 l'ASLOCA-Vaud a déposé une initiative qui propose deux mesures claires pour venir à bout de la pénurie de logements à loyer modéré qui sévit dans ce canton :

- l'instauration d'une contribution communale obligatoire à l'effort de réalisation de logements à loyer modéré ; cette contribution sera déterminée tous les deux ans par le Grand Conseil et sera calculée en fonction du nombre d'habitants du canton. Dans un premier temps, elle sera fixée à CHF 20.-
- l'instauration de la possibilité d'acquérir les terrains nécessaires à la construction de logements à loyers modérés, en dernier ressort par expropriation.

L'effort financier exigé des collectivités publiques est raisonnable et tout à fait proportionné aux buts fixés. Il devra permettre de mettre chaque année sur le marché, en tenant compte des coûts actuels de la construction, environ 300 nouveaux logements supplémentaires à loyer modéré. Les montants inscrits au budget cantonal seront gérés par la Société vaudoise pour le logement (SVL), institution

cantonale de droit public, créée en 1981. Les communes pourront investir dans la construction de logements à loyer modéré soit elles-mêmes directement, soit en collaborant avec d'autres communes ou encore en versant les montants prévus par la loi à la SVL.

Toutes les communes ainsi que la SVL pourront faire valoir leur droit d'expropriation conformément à la loi sur l'expropriation. Elles ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains et que 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. Si une expropriation est nécessaire, il appartiendra au Tribunal d'expropriation de décider si la mesure d'expropriation est fondée ou non, en tenant compte des intérêts en présence. La Loi vaudoise sur l'expropriation fixe une procédure et des critères quant à l'évaluation du montant de l'indemnisation. Le Tribunal fédéral admet que les pouvoirs publics peuvent déroger à la garantie de propriété et procéder à une expropriation quand la loi les y autorise, lorsqu'il y a un intérêt public et en en versant une juste indemnité au propriétaire lésé.

Relevons que, depuis le dépôt de l'initiative ASLOCA en 2011, la pénurie grave de logements à loyer modéré, s'est aggravée. Les conséquences de cette pénurie touchent tous les locataires du canton: pression constante à leur rencontre, hausse de loyers, forte spéculation foncière, hausses de loyer systématiquement abusives au changement de locataires. On constate une péjoration de la situation financière de la population à faibles et à moyens revenus. Une étude statistique commandée par la Confédération (rapport publié le 13 mai 2015) relève, entre autres conclusions, qu'en Suisse romande et au Tessin la charge du loyer a effectivement augmenté entre 2004 et 2013 pour les ménages de locataires à revenu médian (6'118 francs mensuels). Que penser de la charge que le loyer représente pour les ménages à revenu inférieur ? Un récent sondage a confirmé cette réalité, à savoir qu'un quart des locataires doivent consacrer plus du tiers de leur revenu pour se loger !

La nouvelle mouture du projet LPPPL n'est plus un contre-projet direct à l'initiative de l'ASLOCA.

Devenu contre-projet indirect à cette initiative, il propose, dans la version votée par la majorité de la commission, des mesures insuffisantes pour mettre véritablement un terme à la thésaurisation des terrains à bâtir ou, en d'autres mots, à la faculté que le droit en vigueur confère aux propriétaires fonciers d'entretenir la pénurie de terrains à bâtir, qui sont effectivement à acquérir. Tant que ce verrou-là n'a pas sauté, il ne sera pas possible de développer la construction de logement à loyer abordable dans le canton. L'initiative déposée par l'ASLOCA est par contre tout à fait bien ciblée de ce point de vue. Ce n'est un secret pour personne que le marché libre du logement produit pour l'essentiel, depuis de nombreuses années, des appartements à loyer élevé ou des logements à acquérir en copropriété, absolument inabornables pour une grande majorité de la population. Par ailleurs, le prix du terrain préempté reste celui de marché, un prix spéculatif, qui rend impossible la construction de logements à loyer abordable, dès lors que le prix d'acquisition du terrain entre pour une grande part dans le coût de la construction d'un immeuble et en conséquence a une influence prépondérante sur le niveau des loyers.

3. CONCLUSIONS

La minorité de la commission recommande au Grand Conseil d'accepter l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements ». En conséquence, l'article 2 du projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur la dite initiative a la teneur suivante :

« Le Grand Conseil recommande au peuple d'accepter l'initiative »

*Le rapporteur (signé) :
Jean-Michel Dolivo*

Lausanne, le 11 avril 2016

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

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

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

¹La 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 suite motion d'ordre du 12.01.2016

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

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

¹La 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

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

décète

Article premier

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

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~~

~~décète~~

~~Article premier~~

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

~~³Sans changement.~~

~~³Dans 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.~~

~~³Sans changement.~~

~~³Les 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

~~³Lors 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.~~

~~³Le 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.~~

~~³L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier~~

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

~~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

~~³Sans changement.~~

~~³Dans 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.~~

~~³Sans changement.~~

~~³Les 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

~~³Lors 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.~~

~~³Le 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.~~

~~³L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier~~

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

comme restrictions de droit public à la propriété.

SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION

Art. 85c Principe

¹L'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.

²Il 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.

³Le 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.

⁴Le 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.

⁵ L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.

⁶ 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

¹Le 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.

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

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

Art. 85e Décision

¹Dans 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.

²En 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.

³Lorsque 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.

⁴En 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.

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

~~comme restrictions de droit public à la propriété.~~

~~*SECTION II DROIT DE PRÉEMPTION*~~

~~**Art. 85c Principe**~~

~~¹L'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.~~

~~²Il 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.~~

~~³Le 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.~~

~~⁴Le 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.~~

~~⁵ L'Etat et les communes se coordonnent. S'ils entendent exercer tous les deux leur droit, celui de la commune est prioritaire.~~

~~⁶ 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**~~

~~¹Le 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.~~

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

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

~~**Art. 85e Décision**~~

~~¹Dans 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.~~

~~²En 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.~~

~~³Lorsque 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.~~

~~⁴En 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~~

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

¹Les 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

¹Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.

²Si 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

¹Le 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.

²Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

³Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.

Art. 85h Droit d'emption de l'acquéreur évincé

¹L'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.

²Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

³Le 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

⁴Ce 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

¹Dans 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.

²Si 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.

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

~~préempteur.~~

~~¹Les 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**~~

~~¹Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.~~

~~²Si 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**~~

~~¹Le 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.~~

~~²Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.~~

~~³Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.~~

~~**Art. 85h Droit d'emption de l'acquéreur évincé**~~

~~¹L'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.~~

~~²Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.~~

~~³Le 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~~

~~⁴Ce 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**~~

~~¹Dans 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.~~

~~²Si 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.~~

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

~~³Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1^{er} n'est pas diminué.~~

~~⁴Le 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 ou retrait de permis

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

~~²La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.~~

~~³Sans changement.~~

~~⁴Sans changement.~~

Art. 2

~~¹Les 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

~~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.~~

~~²La 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

~~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.~~

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

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

Art. 11a

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

²Pour 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,

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

³Même si le bonus énergétique prévu à l'art 97, al.4, a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1^{er} n'est pas diminué.

⁴Le 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 ou retrait de permis

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

²La municipalité peut en prolonger, à deux reprises, la validité d'une année si les circonstances le justifient.

³Sans changement.

⁴Sans changement.

Art. 2

¹Les 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

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.

²La 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

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.

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

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

Art. 11a

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

²Pour 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,

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

~~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.~~

~~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-~~

Texte à l'issue des travaux de la commission suite motion d'ordre du 12.01.2016

3. il respecte, par type d'appartements, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

~~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.~~

~~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.~~

e) 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-~~~~

Texte à l'issue du premier débat au Grand Conseil

projet.

Art. 3

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

Art. 4

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 5

¹ 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 suite motion d'ordre du 12.01.2016

~~projet.~~

~~Art. 3~~ - -

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

~~Art. 3~~

~~¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.~~

~~Art. 4~~

~~¹ 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 ET PROJET DE DECRET

pour la constitution de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL)

1 PRÉSENTATION DU PROJET

Le manque persistant de logements disponibles sur le marché entraîne une forte demande de la population pour se loger convenablement. Cette situation provoque une hausse constante des loyers dans le canton, plus spécifiquement sur l'arc lémanique et dans les grandes villes.

La population la plus fragile financièrement bénéficie des aides par le biais des subventions personnelles (aide individuelle au logement) et celui de l'octroi d'un logement subventionné ou à loyer modéré (aide à la pierre habituellement accordée paritairement par le canton et la commune du lieu de situation de l'immeuble).

Le Programme de législation du Conseil d'Etat 2012-2017 inclut dans son 1^{er} axe intitulé "*Assurer un cadre de vie sûr et de qualité*" des actions visant à "*dynamiser la production de logement et rendre le logement plus accessible*".

L'Etat est propriétaire de diverses petites parcelles sur le territoire cantonal qui peuvent accueillir plusieurs logements correspondant aux besoins de la population. L'idée est dès lors de mettre ces petites parcelles à la disposition d'une institution dont l'Etat a la maîtrise, par la constitution d'un droit de superficie, afin que cette dernière puisse préparer ces terrains pour la construction de logements répondant aux besoins de la classe moyenne.

La Société vaudoise pour le logement (SVL SA), créée par le Conseil d'Etat en application de l'art. 16 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL), a justement cette vocation, et l'Etat détient une part majoritaire (55%) dans cette société.

Les tâches de la SVL, énumérées à l'art. 16 LL, sont les 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 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 ci-dessus.
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 pas pu être cédés.
7. Favoriser la création et le développement de sociétés construisant sans but lucratif, notamment par des prêts 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.

Selon l'art. 16 al. 4 LL, cette institution est garantie par l'Etat, qui en a la maîtrise juridique et économique.

2 BASE LÉGALE

Dans la construction de logements répondant aux besoins de la population au sens de la LL, l'incidence foncière est essentielle. La fixation d'une valeur raisonnable du terrain et d'un taux de la redevance annuelle du droit de superficie inférieur à celui pratiqué habituellement sur le marché immobilier permettent d'atteindre cet objectif, conformément au Programme de législature.

Ces éléments représentent cependant un "*avantage économique*" au sens de l'art. 7 al. 3 de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv). Il s'agit donc d'une subvention de l'Etat, qui doit répondre aux exigences imposées par la LSubv en termes de base légale formelle.

La LL ne prévoyant pas cette forme de subvention, il convient de présenter au Grand Conseil le présent projet de décret afin de fournir la base légale requise. Ce décret permettra au Conseil d'Etat de mettre à disposition de la SVL, sous forme de droit de superficie, certaines parcelles propriété de l'Etat de Vaud, afin que la SVL prépare ces terrains pour la construction de logements conformément à la LL et ses dispositions d'application.

3 PREMIERS TERRAINS IDENTIFIÉS

A la suite des recherches effectuées par l'Unité des opérations foncières (UOF) du DIRH, les sites suivants propriété de l'Etat de Vaud ont été identifiés comme pouvant accueillir des logements correspondant aux besoins de la population, à savoir :

- a. le bien-fonds 378 Crissier
- b. le bien-fonds 65 Préverenges
- c. une partie du bien-fonds 2153 Saint-Légier-La Chiésaz
- d. une partie du bien-fonds 1097 Le Mont-sur-Lausanne
- e. les biens-fonds 163, 164 et 195 Prilly

Ces petites parcelles ont été sélectionnées selon leur capacité à accueillir plusieurs logements (environs 20 logements par parcelle). Elles ne permettent pas, de par leur taille ou leur emplacement, de répondre aux besoins usuels de l'Etat et n'entrent dès lors pas en concurrence avec d'autres infrastructures d'utilité publique (écoles, hôpitaux, etc.).

Le choix de ces parcelles ou fraction de parcelles a de plus été guidé par leur proximité des

infrastructures existantes et leur capacité pour accueillir la construction d'un nombre de logements suffisant sur chaque bien-fonds. Le potentiel de l'ensemble de ces terrains représente en première approximation 100 logements. La conformité aux principes du Plan Directeur Cantonal (PDCn) a été prioritaire.

Dans le futur, d'autres terrains pourraient s'avérer disponibles, notamment en fonction de l'évolution des affectations. Leur nombre restera cependant restreint.

Afin que la SVL puisse effectuer les démarches nécessaires à la préparation des terrains pour la construction des logements, il est nécessaire de constituer des droits de superficie en sa faveur. Cette démarche sera faite ultérieurement pour chacun des sites énumérés plus haut.

4 COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES

L'Unité des opérations foncières (UOF) est compétente pour vérifier les conditions et contraintes en relation avec la vente d'éléments du patrimoine foncier de l'Etat de Vaud. La constitution d'un droit de superficie équivaut juridiquement à une vente d'un élément de ce patrimoine foncier.

Selon une pratique constante de l'Etat de Vaud, les ventes sont réalisées au meilleur prix et pour un montant supérieur ou égal à l'estimation de la Commission cantonale immobilière (CCI). Cette dernière définit, dans toute la mesure du possible, une valeur vénale de l'objet. D'autres critères peuvent être ajoutés pour le choix de l'acquéreur, comme l'utilisation rationnelle du sol, la réalisation d'ouvrages avec une prise en considération du développement durable, le nombre d'emplois, les surfaces de logements d'utilité publique, etc.

La procédure de vente par appel d'offres public est obligatoire, mais certaines réserves sont prévues, notamment lorsque le bien-fonds est destiné à la construction de logements à loyer abordable. Sur la base d'un préavis de la SVL, le chef du département en charge du logement peut décider à ce qu'il soit renoncé à l'appel d'offres en fonction de la qualité d'un acquéreur et de son projet. Une mise en concurrence d'acteurs ou investisseurs potentiels reste cependant souhaitable.

A la lumière de ces différents éléments, le présent décret prévoit dès lors que la valeur du transfert des immeubles de l'Etat de Vaud est fixée par la Commission cantonale immobilière (CCI), en collaboration avec le service en charge du logement, sur la base du rendement locatif admissible pour les logements soumis à la LL et ses dispositions d'application.

La constitution et la cession des DDP seront réalisées ultérieurement par le Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de la LFin.

Il convient de relever qu'il ne s'agit pas *stricto sensu* de transferts de terrains, mais de la constitution de droits de superficie en faveur de la SVL sur les sites énumérés plus haut, de nature à permettre la construction de logements répondant aux besoins de la population au sens de la LL. La durée du droit de superficie est de 80 ans (art. 779 l al. 1 CC).

Ces droits de superficie seront cessibles (art. 779 al. 2 CC) afin que la SVL puisse transmettre l'usage de ces biens-fonds, avec l'autorisation préalable du Département des institutions et de la sécurité (DIS), à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage conformément à l'art. 16 LL. La condition de l'autorisation préalable du département en charge du logement est valable pour toute cession du droit, soit également en cas de transfert ultérieur de celui-ci par un titulaire ayant lui-même bénéficié d'une première cession de la part de la SVL, et ainsi de suite.

La lecture de cette disposition met en évidence que la SVL n'a pas une vocation de constructeur, ni de gérance d'immeubles. Elle assure la phase initiale dans un projet de construction, puis cède les immeubles. Les maîtres d'ouvrage qui pourraient acquérir ces immeubles sont ceux énumérés à l'art. 12 LL, par exemple des sociétés coopératives, des communes, des fondations, etc.

5 CONSEQUENCES

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

Proposition d'un nouveau décret.

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

Nouvelle rente en faveur de l'Etat.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme au 1^{er} axe du programme de législature "Assurer un cadre de vie sûr et de qualité", qui inclut des actions visant à "dynamiser la production de logement et rendre le logement plus accessible".

Le présent EMPD s'inscrit dans les objectifs d'aménagement fixés dans le Plan Directeur Cantonal.

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

Le projet de décret donne une base légale à l'action consistant en l'octroi par l'Etat de Vaud, à des conditions adaptées à la construction de logements répondant aux besoins de la population au sens de la LL, de droits de superficie sur les sites dont il est propriétaire.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, 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 d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

pour la constitution de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL) sur des biens-fonds propriété de l'Etat de Vaud

du 29 avril 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

Vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement

décète

Art. 1

¹ Le département en charge de l'Unité des opérations foncières (ci-après : le département) peut accorder des droits distincts et permanents de superficie en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL) sur des biens-fonds propriété de l'Etat, afin que des logements répondant aux besoins de la population au sens de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL) y soient construits.

Art. 2

¹ Le département et la SVL déterminent, d'un commun accord, la liste des biens-fonds concernés. Le département en charge des immeubles, du patrimoine et de la logistique est consulté sur les biens-fonds concernés.

Art. 3

¹ La durée du droit de superficie est de maximum 80 ans.

Art. 4

¹ Le droit de superficie est cessible moyennant autorisation préalable du département en charge du logement.

Art. 5

¹ La valeur du transfert des immeubles de l'Etat de Vaud est fixée par la Commission cantonale immobilière (CCI), en collaboration avec le service en charge du logement, sur la base du rendement locatif admissible pour des logements soumis à la LL et ses dispositions d'application.

Art. 6

¹ La redevance annuelle du droit de superficie est fixée à un taux de 3,5 % de la valeur du terrain. Elle peut être adaptée une fois tous les 5 ans en fonction de la variation de l'indice suisse des prix à la consommation.

Art. 7

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'art. 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 29 avril 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

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

Exposé des motifs et projet de décret (EMPD) pour la constitution de droits distincts et permanents de superficie (DDP) en faveur de la Société vaudoise pour le logement (SVL)

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie à la salle du Bicentenaire à Lausanne, le 5 janvier 2016.

Elle était composée de Mme Christelle Luisier Brodard, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, ainsi que de Mmes Laurence Creteigny, Jessica Jaccoud, Graziella Schaller, Christiane Jaquet-Berger, et MM. Alexandre Berthoud, Maurice Neyroud, Laurent Ballif, Julien Eggenberger, Michel Miéville, Jean-François Thuillard, Maurice Treboux, Michel Collet, Vassilis Venizelos. M. Jérôme Christen était excusé.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), Mme Corinne Martin, cheffe du Service des communes et du logement (SCL), M. Claude Peguiron, chef de l'Unité des opérations foncières (UOF) au SG-DIRH, et M. Failloubaz Florian, adjoint - responsable technique à la division logement au SCL.

Les notes de séance ont été tenues par Mme Fanny Krug, secrétaire de commission.

En préambule de la discussion, il a été relevé que la commission n'avait pas pu siéger à une date antérieure, car le Conseil d'Etat devait clarifier quelques éléments au préalable. Ces éléments ont fait l'objet d'une note du 18 décembre 2015 traitant du changement de nom de la Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM) en Société vaudoise pour la création de logements (SVL), d'une clarification par rapport à un terrain retiré de l'EMPD et d'une erreur de plume par rapport au texte.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En cette période de pénurie de logements, le Conseil d'Etat, par l'unité des opérations foncières (UOF) et le SCL, a réfléchi aux moyens de mettre en valeur des petits terrains propriété de l'Etat pouvant accueillir des logements qui correspondent aux besoins de la population.

L'idée du Conseil d'Etat est de mettre ces parcelles à la disposition d'une institution dont l'Etat a la maîtrise, l'ancienne Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés devenue la Société vaudoise pour la création de logements. Il s'agit de prévoir des DDP au bénéfice de la SVL pour qu'elle puisse préparer des terrains pour la construction de logements répondant aux besoins actuels de la population, à savoir des logements à loyers abordables.

Pour construire ces logements, il est apparu essentiel au Conseil d'Etat qu'une valeur raisonnable du terrain soit fixée et que le taux de la redevance annuelle du DDP soit inférieur à celui pratiqué actuellement sur le marché immobilier. Ces éléments représentent un « avantage économique » au

sens de l'art. 7, al. 3 de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv)¹. Il s'agit donc d'une subvention de l'Etat qui doit répondre aux exigences imposées par la LSubv en termes de base légale formelle.

Le décret proposé a donc pour but de fournir la base légale nécessaire qui permette le transfert, à une valeur raisonnable, de terrains propriété de l'Etat à la SVL. Si le Grand Conseil adopte le décret, les terrains seront cédés par l'Etat sous forme de DDP à la SVL afin qu'elle les prépare pour la construction de logements conformément à la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL) et à ses dispositions d'application.

La notion de « logements à loyers abordables » n'existe pas encore, elle n'est jamais employée dans l'EMPD qui utilise la formulation de « construction de logements conformément à la LL et ses dispositions d'application ». Cette formulation couvre ainsi toute une gamme de logements à destination de la classe moyenne.

Les DDP seront cessibles (art. 779, al.2 du Code civil) pour que la SVL puisse transmettre à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage l'usage de ces biens-fonds avec une autorisation préalable du département concerné, conformément à l'art. 16 de la LL. La condition de l'autorisation préalable du département en charge du logement est valable pour toute cession du droit mais également en cas de transfert ultérieur.

Ceci met en évidence que la SVL n'a pas une vocation de constructeur ni de gérance d'immeuble. La SVL assure la phase initiale dans un projet de construction puis elle cède les immeubles. Les maîtres d'ouvrage qui pourraient acquérir ces immeubles sont ceux qui sont énumérés à l'art. 12, al. 2 de la LL². Il y a donc toujours une articulation entre la SVL et la LL.

La valeur de transfert des immeubles de l'Etat de Vaud est fixée par la Commission cantonale immobilière (CCI) sur la base du rendement locatif admissible pour des logements soumis à la LL et à ses dispositions d'application. Les terrains restent propriété de l'Etat et ce dernier touche une rente de droit de superficie.

Concernant les terrains de l'Etat susceptibles d'être préparés pour accueillir des logements à loyers abordables pour la classe moyenne, l'UOF a effectué des recherches qui ont permis d'identifier les sites de taille moyenne suivants:

- Le bien-fonds 378 Crissier
- Le bien-fonds 65 Préverenges
- Une partie du bien-fonds 1097 Le Mont-sur-Lausanne
- Les biens-fonds 163, 164 et 195 Prilly

Le site identifié à Saint-Légier-La-Chiésaz a été retiré pour les raisons décrites dans la note du 18 décembre 2015 à la commission (i.e cette parcelle n'est actuellement pas constructible et ne fera par conséquent pas partie des parcelles détenues par l'Etat qui seront dans le futur transférées à la SVL).

L'EMPD étant ouvert, il est possible que de nouvelles parcelles soient, à leur tour, identifiées et fassent l'objet de DDP pour la SVL.

Pour ce projet de décret, le DIS a travaillé en étroite collaboration avec le DIRH. En termes de consultation, la SVL a été consultée et a donné son accord sur le projet. L'UOF, le SIPAL, le SJL et le SAGEFI ont été consultés afin que la construction du décret se fasse dans le respect de la LSubv et des principes financiers qui gouvernent l'Etat. Ces services ont donné leur accord au décret final. Les communes concernées (Crissier, Préverenges, Le Mont-sur-Lausanne, Prilly) ont également été consultées et ont montré un intérêt pour cette proposition de l'Etat.

¹ « Les indemnités sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques, accordés à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale, ayant pour but d'atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches publiques déléguées par l'Etat », art. 7, al. 3 LSubv

² « Cette aide pourra être octroyée à des communes, des sociétés coopératives, des fondations, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés anonymes à actions exclusivement nominatives ou des particuliers », art. 12, al. 2 LL

3. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale au sein de la commission a d'abord porté sur la pratique actuelle quant aux DDP accordés par l'Etat. Ainsi, il a été précisé que :

- la pratique veut que les attributions des DDP se fassent selon la demande. L'Etat n'a pas une politique générale en matière d'attribution des DDP quand bien même la priorité est donnée au logement. Les derniers DDP ont été constitués en faveur d'EMS par exemple. Ceci s'explique par le fait que du point de vue financier, il est parfois plus facile d'avoir une rente annuelle plutôt que le montant de l'investissement pour le terrain lui-même.
- les conditions d'attribution des DDP varient en fonction des typologies d'acteurs. Des conditions-cadres ont été définies à l'interne, notamment la durée du DDP en fonction de l'usage qui en est fait ; la durée prévue par le Code civil va de 30 à 100 ans. Plus l'usage est précaire (activités artisanales ou industrielles), plus cette durée est courte. Pour les bâtiments emblématiques ou le métro par exemple, la durée du DDP peut être de 100 ans, compte tenu de la durée plus longue des amortissements.
- il n'y a pas d'aliénation définitive des terrains ; elle est temporaire. Dans la pratique de l'Etat de Vaud et de nombreuses communes, le taux attribué est de 5% de la valeur vénale, étant précisé que la Cour des comptes avait recommandé de maintenir ce taux de 5%. Le présent EMPD permet d'abaisser ces critères financiers pour l'application des DDP dans le logement abordable.

Le deuxième point abordé par la commission touche aux compétences d'octroi des DDP. La question d'une création ou non de nouvelles compétences en faveur du département en charge de l'UOF par le biais du projet de décret a largement été abordée au sein de la commission.

Durant la séance, il a été indiqué aux commissaires que du point de vue des compétences, le Conseil d'Etat prend actuellement la décision d'octroyer les DDP sur la base d'un rapport de la CCI qui estime la valeur du terrain. Le processus restera identique avec le décret, le Conseil d'Etat décidant objet par objet de l'octroi des DDP en faveur de la SVL. Concernant l'art. 1, al. 1 du projet de décret, la décision du département en charge de l'UOF sera ainsi soumise à validation par le Conseil d'Etat. Nonobstant ces explications, plusieurs commissaires se sont demandé s'il ne fallait pas amender les articles 1 et 4 du projet de décret, afin de préciser les compétences d'octroi des DDP.

De ce fait, à la demande de la commission, une note d'interprétation de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin) et du projet de décret a été rédigée par le SCL concernant les compétences pour la constitution de DDP. Cette note est datée du 1^{er} février 2016. Il y est précisé que le projet de décret ne crée pas de nouvelle compétence en faveur du département en charge de l'UOF pour l'octroi de DDP. L'EMPD se réfère par ailleurs à ces compétences, puisqu'il est précisé au point 4 que « la constitution et la cession des DDP seront réalisées...conformément aux dispositions de la LFin ».

Au vu de cette note, les commissaires ont par la suite renoncé, par voie de circulation, à modifier les articles 1 et 4 du projet de décret sur ce point.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1 Présentation du projet

À titre d'information, une présentation de la SVL a été remise sous forme papier aux membres de la commission.

Missions de la SVL

Concernant spécifiquement la vocation d'acquérir des terrains devant servir à la création d'infrastructures, un commissaire a noté un décalage entre la manière dont les tâches de la SVL sont formulées dans l'EMPD et celles décrites dans le document de présentation. La réponse donnée est la suivante : la référence aux infrastructures se trouve à l'art. 16 de la LL et à l'art. 4 des Statuts de la SVL. Cette référence ne figure pas dans le décret, car ce dernier ne concerne que la création de

logements à loyers modérés. Le décret vise à offrir à la SVL un avantage économique qui ne peut être octroyé que pour des logements à loyers modérés et non pour des infrastructures ; la subvention de l'Etat ne concerne pas les infrastructures qui demeurent néanmoins une mission générale de la SVL.

Liste des biens-fonds - sélection des terrains – critères d'arbitrage

Un commissaire a demandé comment sont faits les choix et les arbitrages entre les différentes politiques publiques pour des terrains propriété de l'Etat à attribuer à certaines missions. À titre d'exemple, le commissaire a cité la réponse du Conseil d'Etat selon laquelle l'Etat ne disposerait pas de terrains à attribuer à l'EVAM pour la construction de structures d'accueil ou de logements.

Faisant suite à cette question, il a été précisé que les quatre terrains identifiés comme pouvant accueillir des logements à loyers modérés avaient été sélectionnés en appliquant un premier filtre sur environ 2'100 parcelles patrimoine de l'Etat, puis un deuxième filtre – en excluant les terrains répondant aux besoins prioritaires des services de l'Etat pour consolider des projets internes - parmi 80 parcelles potentielles. Des critères particuliers s'appliquent au logement - notamment la taille des terrains pour accueillir un nombre suffisant de logements – et l'EVAM a aussi des critères de choix particuliers.

Lien entre l'EMPD et le contre-projet direct du Conseil d'Etat à l'initiative de l'ASLOCA (devenu le projet de LPPPL)

Interpellée par un commissaire concernant le choix au niveau du calendrier et au regard des discussions actuelles au sujet du contre-projet direct du Conseil d'Etat à l'initiative de l'ASLOCA qui pourraient impacter l'avenir de la SVL, la Conseillère d'Etat a expliqué que la SVL arrive au bout de certains projets (Bussigny, Yverdon, Crissier) ; il convient donc de lui donner les moyens de conduire d'autres projets et activités. Avec ce nouveau décret, la SVL aurait un outil pour travailler et cet outil est indépendant du paquet logement et des discussions y relatives. Pour la Conseillère d'Etat, il importe de donner à la SVL la possibilité d'œuvrer pour la création de logements à loyers modérés conformément à la loi et à sa vocation, quelle que soit l'issue de ces discussions.

Au final, la commission a estimé que même si un droit de préemption accordé à l'Etat donnerait une possibilité d'action supplémentaire à la SVL (l'Etat pourrait mettre à disposition de la SVL un terrain préempté), il reste opportun de débattre sur le projet de décret indépendamment du paquet logement ; en effet la SVL a un rôle à jouer parallèlement aux discussions politiques à venir et elle a besoin de ce décret pour pouvoir continuer ses activités.

Aspects financiers

La commission s'est montrée favorable au principe de cet EMPD qu'elle considère être un bon outil pour créer des logements à loyers modérés. Ne pouvant agir sur le prix de la construction, le seul moyen est d'agir sur le prix du terrain. Deux cas de figure pourront se présenter pour l'Etat de Vaud :

- soit il est propriétaire et le rendement sera moins élevé que s'il était promoteur immobilier ;
- soit l'Etat de Vaud devient propriétaire à un prix X par le biais d'un droit de préemption qu'on pourrait lui accorder (lien avec la LL) puis, une deuxième transaction sera fixée par la CCI selon d'autres critères ; entre ces deux transactions, l'Etat encourt le risque de perdre de l'argent.

En d'autres termes, soit l'Etat gagnera moins d'argent, soit il en perdra mais dans les deux cas de figure, il s'agit d'un moyen efficace afin de mettre sur le marché des logements à loyers modérés.

A noter par ailleurs que le principe du DDP sera ramené au prix du m² réellement construit. Pour la valeur d'estimation, on partira du potentiel d'après le PPA selon un scénario. Si par la suite, à l'enquête publique, 15 ou 20% de surface peuvent être ajoutés, ce sera bien le prix à l'unité du m² de plancher déterminant qui sera pris en compte pour le calcul de la redevance du DDP (3.5%). La redevance sera faite à un prix forfaitaire pour l'ensemble du terrain qui sera figé au départ et ramenée à l'unité de surface de plancher déterminant de la future construction. En conséquence, l'acquéreur du DDP aura intérêt à utiliser au maximum les droits à bâtir pour optimiser son investissement et sa réalisation.

2 Base légale

Le décret est conforme aux exigences imposées par la LSubv et la LFin. Cette conformité a été examinée par différents services de l'Etat (SIPAL, SJL, SAGEFI).

3 Premiers terrains identifiés

Le SDT a été associé à l'inventaire des sites. Le SDT a donné la qualification des terrains, ensuite les communes ont été consultées pour savoir si elles avaient un intérêt à valoriser ce terrain qui appartient à l'Etat, pour du logement à loyer modéré. Les communes consultées ont répondu favorablement.

4 Compétences spécifiques

Il a tout d'abord été précisé au sein de la commission qu'une règle interne du Conseil d'Etat (valable aussi pour les DDP) prévoit le caractère obligatoire de la procédure de vente par appel public.

La discussion a ensuite porté sur l'opportunité d'accorder à la SVL la compétence de céder le DDP octroyé par l'Etat (cf. art. 779, al. 2 du Code civil).

Selon le Conseil d'Etat, la SVL n'a pas pour vocation d'être un constructeur ; elle a pour but de préparer des terrains et, selon l'art. 4, al. 3 de ses statuts, de « 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 session sera faite de préférence sous forme de droits de superficie moyennant des garanties de longues durées (...) ».

Plusieurs commissaires ont émis la crainte qu'en cas de cession les conditions du droit de superficie initial ne soient pas reprises. La commission a évalué la nécessité d'amender le projet de décret (art. 4) afin de préciser les conditions de cession sur lesquelles le département pourrait s'appuyer.

Au terme de la discussion, la commission a demandé la rédaction d'une note juridique à ce propos, afin d'obtenir l'assurance qu'il ne pourrait y avoir de détournement de la subvention par le biais de la cession.

Cette note, émanant du SCL, a été établie le 1^{er} février 2016. Un extrait de cette note est reproduit ci-dessous :

« L'art. 4 du projet de décret précise que le droit de superficie est cessible moyennant autorisation préalable du département en charge du logement.

Cette autorisation préalable est nécessaire afin de veiller à ce que le cessionnaire reprenne intégralement les droits et obligations du DDP initial en faveur de la SVL. Comme le mentionne l'EMPD au chapitre 1, la SVL peut en effet céder des terrains moyennant des garanties de longue durée quant à leur affectation selon les dispositions prévues aux articles 18 à 21 (de la loi sur le logement).

Dès lors, le DDP qui sera octroyé à la SVL fera l'objet de restrictions du droit d'aliéner inscrites au registre foncier, conformément à l'art. 20 al. 1 LL. La procédure est quant à elle régie à l'art. 29 RLL qui précise que les restrictions de droit public à la propriété prévues aux articles 20 et 21 de la loi sont mentionnées au registre foncier. L'autorité compétente requiert l'inscription de leur mention pour la durée de la validité. C'est donc au travers de ces restrictions de droit public et du DDP initial que les contrôles seront faits par le département en cas de cession ».

Au vu du contenu de cette note, les commissaires ont renoncé, par voie de circulation, à amender le texte de l'article 4 à ce propos.

5 Conséquences

Aucune remarque n'est formulée.

6 Conclusion

Aucune remarque n'est formulée.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Art. 1

L'article 1 a fait l'objet d'une large discussion relative aux compétences d'octroi des DDP (cf. chapitre 3 Discussion générale ci-dessus). Au vu des réponses apportées dans la note du SCL du 1^{er} février 2016, aucun amendement n'a été déposé.

Vote sur l'art. 1

L'art. 1 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission par 12 voix pour et 2 abstentions.

Art. 2

Vote sur l'art. 2

L'art. 2 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission par 12 voix pour et 2 abstentions.

Art. 3

La discussion sur l'art. 3 du projet de décret a amené les précisions suivantes quant à la durée et aux conséquences de l'échéance du DDP.

Dans le cas où il y a plusieurs DDP sur un site, il peut être utile de synchroniser l'échéance des DDP - une durée inférieure à 80 ans - pour repartir avec de nouveaux projets et faire des réglages techniques. Les 80 ans ont été basés sur un DDP effectif de 75 ans (marge de 5 ans pour la mise en route, les permis de construire, etc.), correspondant environ à trois cycles de rénovations lourdes sur un bâtiment.

A l'échéance du DDP, le droit peut être soit renouvelé ou prolongé, ou annulé et reconstitué. Le terme des DDP doit déjà être fixé d'emblée.

Vote sur l'art. 3

L'art. 3 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission à l'unanimité des membres présents.

Art. 4

L'art. 4 a fait l'objet d'une large discussion relative aux conditions de cession du DDP (cf. chapitre 4 Examen point par point de l'exposé des motifs, point 4 compétences spécifiques).

Au vu des réponses apportées dans la note du SCL du 1^{er} février 2016, aucun amendement n'a été déposé.

Vote sur l'art. 4

L'art. 4 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission par 9 voix pour et 5 abstentions.

Art. 5

Vote sur l'art. 5

L'art. 5 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission à l'unanimité des membres présents.

Art. 6

Vote sur l'art. 6

L'art. 6 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission par 12 voix pour et 2 abstentions.

Art. 7

Vote sur l'art. 7

L'art. 7 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission à l'unanimité des membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret, non amendé, est adopté par la commission par 12 voix et 2 abstentions.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par 12 voix et 2 abstentions.

Payerne, le 20 mars 2016.

*La rapportrice :
Christelle Luisier Brodard*

Annexes : deux notes adressées à la commission, respectivement, par le département et par le service des communes et du logement.



MARS 2016

GC 161

**RAPPORT DE LA COMMISSION PERMANENTE
DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

ET

**DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT
AUDIT RAPPORT**

Juillet 2014 à juillet 2015

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL	3
RAPPORT GENERAL	4
1. INTRODUCTION	4
2. REMARQUES GENERALES	5
3. EXPERTS	5
4. RENCONTRES	6
5. VISITES ORDINAIRES DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES VAUDOIS	7
6. VISITES DES ETABLISSEMENTS CONCORDATAIRES	14
7. DETENTION ADMINISTRATIVE	17
8. VISITES D'ETABLISSEMENTS NON CONCORDATAIRES	20
9. VISITES INOPINEES	24
10. PROBLEMES DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES ET LES ZONES DE RETENTION	27
11. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL	30
12. CONCLUSIONS	31
13. LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES	32
14. ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL	33

COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

COMMISSAIRES

Présidente et rapportrice

Mme Mireille Aubert, PS

Vice-président

M. Pierre Guignard, UDC

Membres

M. Jean-Marc Chollet, les Verts (décédé le 26 mai 2015)

M. Alexandre Démétriadès, PS

M. Nicolas Glauser, UDC (jusqu'au 5 mars 2015)

Mme Véronique Hurni, PLR

M. Hans Rudolf Kappeler, PLR

M. Denis Rubattel, UDC (depuis le 5 mars 2015)

M. Jean-Marc Nicolet, les Verts (depuis le 2 juillet 2015)

SECRETAIRE

Mme Fanny Krug

RAPPORT GENERAL¹

Mme Mireille Aubert, présidente de la Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil (CPVGC), rapportrice :

1. INTRODUCTION

- En début d'année parlementaire, un des sujets qui a occupé la Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil (CPVGC) a été le projet de modification de la loi vaudoise sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) et les deux articles qui prévoyaient un assouplissement du secret médical en prison. Après s'être entretenue avec des spécialistes du domaine, la CPVGC a soutenu le projet amendé de la Commission thématique des affaires judiciaires (CTAFJ) qui permet de préserver deux principes fondamentaux : le secret médical et la sécurité publique.
- Suite à la motion déposée par M. le Député Denis Rubattel « Commission des visiteurs du Grand Conseil : plus de restrictions et moins de frais » posant la question sur la mission et le fonctionnement d'une telle commission de surveillance, une délégation de la CPVGC a été invitée par la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar), intéressée à comprendre le fonctionnement de notre commission.
- Le Bureau du Grand Conseil a souhaité examiner avec la CPVGC le règlement interne fixant son organisation qui doit lui être transmis selon l'article 63k de la loi sur le Grand Conseil (LGC). 3 séances ont été nécessaires.
- Le Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (Concordat latin du 24 mars 2005 des mineurs) prévoit, parmi ses différents organes, un Comité des visiteurs ayant notamment pour mission de se rendre dans les établissements concordataires - Etablissement de détention pour mineurs (EDM) « Aux Léchaies », Centre éducatif de Pramont (VS) - pour s'assurer des conditions adéquates de prise en charge et de détention. La CPVGC ne visitera donc plus les établissements destinés aux personnes mineures.
- Depuis la mise en activité de l'EDM « Aux Léchaies », il n'y a plus de détention pénale au Centre communal pour adolescents de Valmont (CPA) que la CPVGC visitait chaque année. Les placements civils n'étant pas de sa compétence, la CPVGC ne se rendra plus dans cet établissement.
- La majorité des membres de la CPVGC ont participé à la conférence débat « La prison : hier – aujourd'hui – demain » organisée par l'Ordre des avocats vaudois (OAV) et la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.
- La présidente de la CPVGC a participé aux 9^{èmes} Journées pénitentiaires de Fribourg, organisées tous les 2 ans par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) et portant cette année sur le thème des « Vulnérabilité et risques dans l'exécution des sanctions pénales », ainsi qu'au colloque de Santé Prison Suisse (Collège interdisciplinaire national pour les questions de santé carcérale) intitulé « Quel est l'état de santé de la santé carcérale ? ». Santé Prison Suisse est sous la faïtière de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Il est considéré comme la plateforme nationale pour les questions de santé carcérale.

¹ Dans ce document, la forme masculine désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes. L'emploi du masculin a pour but de faciliter la lecture du texte.

- La CPVGC a siégé durant deux séances extraordinaires pour étudier le projet d'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) de la Comopar chargée de la mise en oeuvre partielle la motion Denis Rubattel et consorts « Commission des visiteurs du Grand Conseil : plus de restrictions et moins de frais ».

2. REMARQUES GENERALES

- La CPVGC s'est réunie à 10 reprises en séances plénières.
- 1 rencontre avec la Commission genevoise des visiteurs officiels s'est déroulée à Genève.
- 1 séance avec la présidente et les commissaires DIS de la Commission de gestion (COGES) a été organisée.
- Concernant les **visites d'établissements**, la CPVGC a effectué:
 - 1 visite inopinée, à l'Hôtel de Police de Lausanne ;
 - 2 visites inopinées aux Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO) ;
 - 7 visites annoncées dans les établissements pénitentiaires vaudois ;
 - 4 visites d'établissements concordataires;
 - 3 visites dans des établissements hors concordat accueillant des personnes jugées par une instance juridique vaudoise.
- Concernant les **permanences**, la CPVGC a effectué:
 - 8 permanences aux EPO.

3. EXPERTS

Mme Maria Teresa De Agazio Dozio, juriste et criminologue, responsable des cours de base latins auprès du Centre Suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) à Fribourg.

Mme Hedi Decrey Wick, médecin interne FMH.

M. Jean-Sébastien Blanc, conseiller en matière de détention à l'Association pour la prévention de la torture (APT).

M. Daniel Lambelet, psychosociologue, professeur à la Haute école de travail social et de la santé de Lausanne (EESP).

M. Laurent Krügel, observateur lors de renvois forcés de requérants d'asile déboutés, ancien commandant de la Police cantonale neuchâteloise, ancien coordinateur de la formation des policiers en Suisse romande. *M. Krügel a démissionné le 5 janvier 2015.*

Durant l'exercice 2014-2015, Mme Decrey Wick nous a accompagnés, à notre demande, pour une visite inopinée à l'Hôtel de Police de Lausanne. M. Blanc s'est joint à la délégation qui a procédé aux visites du Bois-Mermet, des EPO et de Bellechasse ainsi que lors d'une permanence. M. Lambelet et Mme Decrey Wick ont participé aux visites de l'EDM « Aux Léchaires » et de Curabilis. M. Lambelet et Mme De Agazio Dozio se sont rendus à Frambois et Favra. A deux reprises l'ensemble des experts a été convié à nos séances plénières.

4. RENCONTRES

- La CPVGC a pu s'entretenir avec Monsieur le Professeur Dominique Sprumont, directeur adjoint de l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel. Cette rencontre était nécessaire pour permettre à la CPVGC de se déterminer sur le projet de modification de la LEP et tout particulièrement ses articles 33e et 33f qui prévoyaient un assouplissement du secret médical.
- M. Jean-Pierre Restellini, président de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), nous a informé sur le fonctionnement de cet organisme et sur les options possibles de collaboration avec la CPVGC. Ce spécialiste du monde carcéral a insisté sur l'importance d'entendre un maximum d'intervenants, dans un maximum de situations différentes pour se faire l'idée la plus complète des conditions de détention d'un établissement.
- Me Elie Elkaïm, bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois (OAV) accompagné de Me Aline Bonard, tous les deux co-présidents de la Commission des droits de l'homme de l'OAV, se sont exprimés au sujet, principalement, de la problématique des détentions prolongées illégalement dans les zones carcérales ainsi que sur le manque de places en détention avant jugement (DAJ) et en exécution de peine (EP). Pour éviter au maximum ces situations récurrentes, l'OAV fait un certain nombre de réflexions :
 - Au niveau de la politique de détention, si l'on décide de mettre en prison chaque petit délinquant, sans tenir compte du niveau de gravité du délit, on décide implicitement que l'on remplit nos prisons.
 - Au niveau judiciaire, la pratique des procureurs consiste généralement à demander le maximum que la loi autorise, soit 3 mois de détention pour effectuer leur enquête, ce qui explique la lenteur des procédures.
 - Au niveau des politiques pénales, les réquisitions du parquet peuvent être très lourdes, or des études montrent que des peines de deux ans sont déjà longues et rajouter une à trois années supplémentaires n'a pas un impact constructif sur la personne détenue.
 - Au niveau des juges, leur formation ne leur permet pas de connaître suffisamment le monde pénitentiaire et les conséquences concrètes des peines ou articles qu'ils ordonnent.
- Mme Sylvie Bula, cheffe du Service pénitentiaire (SPEN) a accepté pour la 3^{ème} fois de venir répondre aux nombreuses questions et préoccupations de la CPVGC. Nous la remercions pour sa disponibilité et sa transparence. Les questions qui lui ont été posées concernent notamment :
 - Le taux d'encadrement dans les établissements pénitentiaires vaudois : contrairement à la Suisse alémanique, il n'y a pas eu de publication sur le taux d'encadrement cible au niveau latin lequel se trouverait, dans le Canton de Vaud, plutôt en bas qu'en haut. L'effectif est complet, en lien avec le budget octroyé au SPEN et le plan des postes.
 - L'engagement de personnel issu de la sécurité privée: le SPEN achète une prestation à l'entreprise de sécurité privée et il n'y a pas de formation de base prévue pour ces agents. Dans les zones de rétention notamment, il n'est pas prévu de pérenniser ces structures qui restent temporaires. Le SPEN travaille dans la durée avec les agents de sécurité et en a même recruté quelques-uns. Il n'est pas facile de trouver des candidats pour le poste d'agents de détention, un métier qui fait peur, est mal connu et peu valorisé.
 - Des règlements d'établissements inexistantes ou anciens - Bois-Mermet (1977), EPO (1982), La Tuilière (1992) - ne permettent pas aux détenus de connaître et comprendre les règles de l'établissement dans lequel ils se trouvent. Un projet de refonte de la réglementation est en cours mais le SPEN n'a pas les moyens de tout mener de front et la priorité était de mettre en route les projets de développement des infrastructures.

5. VISITES ORDINAIRES DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES VAUDOIS

Prison du Bois-Mermet (8 et 11 septembre 2014)

Cette visite a permis à la délégation de la CPVGC de faire la connaissance du nouveau directeur en fonction depuis le 1^{er} avril 2014, M. Florian Dubail, qui semble déjà avoir pris ses marques !

La capacité de cet établissement de détention avant jugement (DAJ) est de 100 places. 170 détenus y résident en permanence, avec en moyenne 56% de DAJ et 44% d'exécution anticipée de peine / condamnés.

Malgré l'ouverture partielle de la Colonie fermée, ce chiffre n'a pas baissé donc la réfection de certaines cellules n'a pas pu être entreprise, un tournus de cellules vides étant impossible en raison de la surpopulation carcérale. Afin d'en rafraîchir quand même quelques-unes, la direction offre la possibilité aux détenus qui le souhaitent de les repeindre eux-mêmes.

On trouve un matelas à même le sol dans 4 cellules.

Trois postes d'agents de détention n'ont pas été remplacés (un agent a commencé au 1^{er} novembre 2014). Certains agents qui ont quitté le Bois-Mermet se trouvent dans d'autres établissements vaudois, notamment à l'EDM « Aux Léchaires », où ils ont obtenu le titre d'agent technique, ce qui leur offre de meilleures conditions salariales.

SOS médecins intervient en moyenne une fois par semaine.

La commission est satisfaite d'apprendre qu'un registre complet est tenu pour la cellule sécurisée.

Principales remarques des détenus auditionnés

- Impossibilité d'utiliser des cartes téléphoniques autres que celles de Swisscom qui sont chères et peuvent ainsi limiter le droit des détenus d'être en contact avec l'extérieur. Le directeur s'est engagé à reprendre la discussion avec Swisscom.

Les détenus du Bois-Mermet peuvent recevoir de l'extérieur des cartes téléphoniques autres que Swisscom afin de réduire leurs charges en matière de téléphonie (en particulier pour les téléphones en direction des pays lointains). L'établissement se limite toutefois à la vente des cartes Swisscom au vu du nombre trop important de marques (chacune a ses pays phares). A signaler que des cartes téléphoniques sont offertes gracieusement aux personnes sans ressource.

- Manque d'information. Les détenus ont la possibilité de connaître leurs droits et devoirs par le canal interne, ainsi que par un document qui leur est remis à leur arrivée. *Il serait souhaitable que des informations plus complètes leur soient remises dans une langue qu'ils comprennent.*
- Nombre restreint (trois) de douches hebdomadaires. Question récurrente, le minimum est de trois douches par semaine, en raison là aussi du manque de personnel. Un détenu qui fait du sport ou qui travaille a droit aussi à une douche ainsi que celui qui reçoit de la visite le week-end. On peut donc arriver à cinq douches par semaine pour certains.
- Le plexiglas fixé derrière les fenêtres peut provoquer un sentiment d'étouffement. Le SPEN a été contraint d'utiliser ce système, suite à des plaintes du voisinage concernant le bruit la nuit. En été, pour éviter une chaleur étouffante, les guichets des portes sont ouverts à partir de 30°.
- Les détenus ont droit à 4 heures de visite par mois. Lorsque les visites viennent de loin, ce qui est régulièrement le cas, il est possible de demander deux fois 2 heures en semaine ou une fois 4 heures sur le week-end.

Prison de la Croisée (29 septembre 2014)

La prison de la Croisée est prévue pour gérer 211 personnes détenues (100 %), soit 110 places DAJ en unité d'arrivants, 64 places DAJ en unité de vie et 37 places pour de courtes peines privatives de liberté.

Actuellement, la prison de la Croisée reçoit pratiquement en permanence 322 personnes détenues (une personne sort - une personne entre) réparties comme suit : 190 places en unité d'arrivants, 84 places en unité de vie et 48 places pour de courtes peines privatives de liberté. L'établissement étant prévu pour 211 personnes, on atteint ainsi une occupation de 152,6%.

Il n'y a pas de matelas par terre, mais les cellules individuelles auxquelles auraient droit les détenus en exécution de peine se font rares.

Une dizaine de sanctions sont infligées par semaine. Elles peuvent aller de la suppression du sport pour une durée limitée jusqu'à la détention cellulaire autorisant une douche et une promenade d'une heure quotidienne. Le directeur a la compétence de fixer une durée maximale de 30 jours.

Lorsqu'un détenu devient ingérable, il est placé en cellule sécurisée par mesure de protection. Si le service médical le juge nécessaire, le détenu peut être transféré dans une cellule médicale.

Le mauvais état de la cour de promenade ainsi que l'absence d'abri pour protéger les détenus du mauvais temps restent un problème. Dans les « Normes du CPT », il est indiqué : « L'exercice en plein air demande une mention spécifique. L'exigence d'après laquelle les prisonniers doivent être autorisés chaque jour à au moins une heure d'exercice en plein air, est largement admise comme une garantie fondamentale (de préférence, elle devrait faire partie intégrante d'un programme plus étendu d'activités). Le CPT souligne que **tous les prisonniers sans exception** (y compris ceux soumis à un isolement cellulaire à titre de sanction) devraient bénéficier quotidiennement d'un exercice en plein air. **Il est également évident que les aires extérieures devraient être raisonnablement spacieuses et, chaque fois que cela est possible, offrir un abri contre les intempéries** ». La construction d'un abri dans la cour de promenade devient donc vraiment urgente. Cette demande est transmise à la COGES.

Principales remarques des détenus auditionnés

- Le temps de téléphone autorisé pour les prévenus, deux fois 15 minutes hebdomadaires.
- Le manque d'activités dû à la surpopulation qui a des répercussions sur le quotidien des détenus.
- Les visites trop courtes pour les personnes qui viennent de loin.
- Les détenus ont droit à quatre visites d'une heure par mois. Une demande peut être faite pour bénéficier de deux visites de 2 heures par mois ou d'une visite de 4 heures sur le week-end.
- Les périodes de sport réduites en fonction de la durée du trajet. Pour une question d'organisation il n'est pas possible de débiter la durée du temps prévu pour le sport une fois les détenus dans la salle.
- Des demandes d'avocat d'office en exécution de peine. Il est possible de demander les services d'un avocat d'office uniquement en DAJ.
- Manque d'hygiène dans la prison.

Les détenus entendus s'estiment satisfaits des soins médicaux.

Les personnes détenues devraient normalement assister à la fouille de leur espace de vie. Elle s'effectue pourtant en leur absence car cela nécessiterait la présence de deux agents. En raison du manque d'effectif ce n'est pas envisageable.

Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO), pénitencier de Bochuz et la Colonie (30 octobre 2014 et 12 janvier 2015)

Une délégation de la CPVGC a été reçue par M. Olivier Rogivue qui dirige les EPO depuis le 1^{er} décembre 2013. Le pénitencier de Bochuz (inclus unité psychiatrique et secteur arrivants) peut accueillir 140 détenus et La Colonie 190 (secteur fermé 110 et secteur ouvert 80), soit un total de 330 places. Au 30 juin, les deux établissements affichent complets. D'ici 2018, 80 places supplémentaires vont être construites.

Le jour de notre visite, six détenus sont en régime de détention à l'isolement dans le pénitencier.

Six détenus se trouvent dans le secteur psychiatrique (qui compte 7 places), dont deux en cellules d'isolement, les deux autres cellules d'isolement étant vides. Un des deux détenus se trouve en isolement depuis quatre mois. L'autre détenu est depuis 5 ans déjà en isolement cellulaire à titre de sûreté. Étant victime de troubles psychotiques sévères, il est condamné à la mesure de l'article 59 du Code pénal (CP). M. Rogivue relève que pour ce détenu, la situation n'est pas idéale mais qu'il est difficile de le placer dans une institution adéquate.

Globalement, le directeur nous informe que des évolutions ont eu lieu dans le quartier comprenant les cellules de détention à l'isolement. Un atelier a été mis en place, les sanitaires ont été améliorés et la prise en charge des détenus à l'isolement a évolué vers plus de traitement « individualisé ».

Si des dossiers de suivi existent concernant les détenus, aucun registre n'est tenu pour la détention à l'isolement.

Concernant les différentes sanctions prononcées par M. Rogivue dans le cadre du régime des arrêts disciplinaires, ce dernier nous indique que le plus long arrêt qu'il ait prononcé était de 25 jours mais que la moyenne des arrêts en termes de durée était de 18 jours.

Le terrain de sport n'est plus accessible sans inscription préalable pour des raisons de sécurité liées à des jeux d'influence dans les secteurs. Certains détenus ne pouvaient pas avoir accès aux terrains qui étaient monopolisés par des clans. Le terrain de sport est dorénavant ouvert l'après-midi mais pas le soir.

Une discussion a lieu à propos de l'information donnée aux détenus quant à la venue de la CPVGC. En effet, plusieurs détenus nous ont informés qu'avant notre arrivée dans le pénitencier, ils ne savaient pas que nous viendrions. Sur l'opportunité de remettre en place les listes d'inscription pour les visites dans les couloirs, M. Rogivue nous informe qu'elles avaient été supprimées par soucis de confidentialité; des détenus n'osant pas forcément afficher de manière publique qu'ils entendent rencontrer la CPVGC. Il a été convenu qu'il fallait revoir ce fonctionnement d'entente entre la CPVGC et la direction des EPO.

Principales remarques des détenus auditionnés

- Rémunération inchangée depuis 2007.

A ce sujet, la direction de l'établissement de Witzwil nous a informés que les concordats fixaient un seuil minimal de rémunération mais que les établissements avaient la possibilité de l'augmenter.

- Attitude générale du chef de maison et de quelques agents de détention.
- Difficultés à rencontrer le directeur.
- Qualité et quantité de la nourriture (voir visite inopinée, pp.26-27 du présent rapport).
- Conditions de travail dans un atelier.

Le directeur nous a indiqué qu'il entendait instaurer, petit à petit, certains principes de prise en charge pour cet atelier. Il nous a répété qu'il était attaché à trouver un juste équilibre entre droits et devoirs pour les détenus. Il confirme qu'il y a un travail à faire en termes de « prise en charge » et de « valeurs », notamment pour le chef de l'atelier concerné. Il dit que les EPO se trouvent dans une « zone de transition » et que des changements doivent encore être opérés.

Quartier de sécurité renforcée

Aucune visite de l'établissement n'ayant pu être faite suite à un malentendu avec la direction de l'établissement, une deuxième visite a été fixée au 12 janvier 2015. A cette date, il a été possible de procéder à la visite du quartier de sécurité renforcée du pénitencier, à la suite d'une demande faite lors de la visite du 30 octobre 2014. Une brève rencontre informelle avec le directeur a précédé la visite menée par le chef de maison.

Ancienne division de sécurité et d'attente, le quartier de sécurité renforcée a été refait en février 2012. La zone cellulaire est destinée à l'isolement ordinaire, aux mesures disciplinaires et à l'isolement pour motif de sûreté. Lors de notre visite, deux hommes condamnés s'y trouvaient. L'un depuis 5 ans, sous mesure de l'article 59 CP, en régime d'isolement cellulaire à titre de sûreté et l'autre exécutant une peine de 6 jours d'arrêts disciplinaires pour détention de haschich et de téléphone portable. La personne en isolement depuis 5 ans peut bénéficier d'une heure de promenade quotidienne, d'une heure de sport deux fois par jour, d'une heure d'activité et d'une demi-heure de douche. Si elle le désire, elle peut donc passer 4 heures et demi hors de sa cellule. Cependant, cette personne refuse généralement ces activités et passe donc l'essentiel de son temps en cellule.

Ce secteur comprend: 2 parloirs dont un sécurisé avec une vitre ne permettant pas de contact physique, 8 cellules (4 cellules d'isolement cellulaire à titre sécuritaire, 3 cellules d'arrêts disciplinaires et une cellule sécurisée dite d'apaisement - de couleur rose (dont l'utilisation ne peut excéder 7 jours), 2 douches, un local d'entretien, un atelier, une salle de sport et 3 locaux techniques.

Il convient de relever les importants changements techniques apportés à ce secteur par la rénovation des lieux notamment en matière de détection de fumée (toutes les cellules sont équipées de détecteurs) et de possibilités de surveillance. La cellule d'apaisement est la seule équipée d'une caméra qui peut être enclenchée par les cadres selon les risques en lien avec la crise (auto-agression plus particulièrement), mais le détenu est systématiquement informé d'un tel enclenchement; la salle de sport ainsi qu'un des parloirs sont également équipés d'une caméra. Les informations enregistrées par le système de vidéo-surveillance sont conservées pour une durée de 6 mois.

Les mesures de prévention du suicide ne prévoient pas de vêtements spéciaux pour les détenus placés en cellule d'isolement, même si des couvertures anti-suicide sont à disposition. L'accent est mis sur la surveillance des détenus considérés comme étant à risque. Selon le chef de maison, il n'y a pas eu de suicide ces 20 dernières années dans l'établissement.

Etablissement de détention pour mineurs (EDM) « Aux Léchaies » à Palézieux (3 novembre 2014)

Cet établissement, premier lieu de détention en Suisse destiné spécifiquement aux mineurs, a été inauguré le 16 décembre 2013. Il est dirigé par M. Philip Curty, également directeur *ad intérim* de la Tuilière. Prévu dans une première phase pour l'accueil de 36 jeunes détenus, il a été conçu de manière à rendre possible son extension à 54 places. Toutefois, à l'heure actuelle, seulement 18 places sont opérationnelles en fonction du nombre de personnel engagé. Le jour de notre visite, 7 jeunes résident dans l'établissement, 3 en DAJ et 4 jugés. Le plus jeune a 14 ans et les plus âgés 20 ans.

Vu les particularités du droit pénal des mineurs (DPMIn), il est difficile de fournir un taux d'occupation moyen significatif. En effet, les séjours sont courts comparativement à la détention des adultes. De plus, l'établissement n'a encore jamais fonctionné sur une année complète avec la pleine capacité d'accueil actuelle. Le taux d'occupation varie d'une semaine à l'autre, pour ne pas dire d'un jour à l'autre. Le week-end de la Pentecôte, il était de 100%. Le lendemain il n'était plus que de 89%.

La moyenne de détention actuelle est de 17 jours. L'EDM « Aux Léchaies » peut accueillir des jeunes venant du canton de Vaud et des cantons concordataires. En principe, ils ont entre 14 et 17 ans, mais des mineurs de 10 ans et de jeunes adultes jusqu'à 22 ans peuvent y séjourner.

La mission de l'établissement consiste à maintenir des mineurs dans un cadre fermé en leur assurant une prise en charge à caractère socio-éducatif adaptée à la personnalité de chacun, en leur proposant un encadrement visant à les préparer à leur resocialisation. Des ateliers de menuiserie, d'impression et multimédia sont prévus. Toutefois, pour de très courtes durées de détention (2 à 3 jours), les mineurs n'y ont pas accès mais peuvent quand même travailler à la cuisine et à la buanderie où ils peuvent bénéficier d'une certaine responsabilité. Une salle de jeux polyvalente est aussi aménagée, avec table de ping-pong, de baby-foot, de billard et des jeux éducatifs. Il existe aussi une salle de sport sur terrain dur pour des jeux de foot, basket etc. Une salle de musculation est prévue. Actuellement seul un engin « cardio-vasculaire » est disponible. Des intervenants extérieurs viennent initier les mineurs à la pratique des sports de « self control ».

Chaque jeune a un programme d'occupation individuel par jour avec un temps d'enfermement dans la cellule, jugé nécessaire. Les exigences de l'Office fédéral de la justice (OFJ) au niveau de la formation des agents de détention sont très élevées. L'engagement du personnel est basé sur un programme de sélection bien déterminé avec un cahier des charges par mission.

Le directeur explique la très faible occupation de l'établissement par trois raisons:

- Les cantons concordataires préfèrent placer les jeunes dans des établissements de proximité.
- Les condamnations des jeunes en Suisse ont, en général, diminué.
- L'application du nouveau DPMIn.

Fort de ces constats, la question concernant la capacité décidée de l'EDM « Aux Léchaies » est pertinente. L'établissement complet compte 6 divisions à 6 cellules sans douche mais équipées d'un WC, d'un interphone et de rideaux flexibles permettant de l'assombrir. La fenêtre, sécurisée, peut néanmoins être ouverte. L'ameublement est en bois de chêne robuste et « réparable ». Ni TV, ni installation de jeux ne sont prévues afin de privilégier les lieux communs et la médiathèque. L'affichage est strict.

Chaque division est identique au niveau configuration, locaux, équipements et comprend 2 douches, 1 WC, 1 local de rangement, 1 salle de TV et repos, 1 salle de lecture, 1 cuisine et 1 bureau.

Les mineurs de moins de 16 ans ne sont pas autorisés à fumer, par contre les jeunes de plus de 16 ans ont droit à 5 cigarettes par jour.

Le coût par mineur est de CHF 450.- les deux premiers jours (intégration), puis CHF 900.- dès le 3^{ème} jour (observation). En comparaison, au Centre éducatif de Pramont (VS), le coût est entre CHF 800.- et CHF 850.- par jour.

Le revenu du détenu varie entre CHF 5.- et CHF 15.- à partir du troisième jour.

Les détenus ont droit à deux visites et deux fois quinze minutes de conversation téléphonique hebdomadaire. Selon M. Curty, les visites sont plutôt rares.

Les mineurs sont amenés à la prison par du personnel armé. Un contrôle très strict est de rigueur.

La cellule d'attente est équipée d'un interphone et de caméras qui fonctionnent uniquement sur demande, si nécessaire. Après la fouille, les détenus sont équipés avec les vêtements de l'établissement. Ils reçoivent oralement toutes les informations nécessaires à la vie au sein de l'EDM « Aux Léchaies ». La direction préfère informer sur une base de discussion plutôt que de distribuer des documents.

Répartition des effectifs

Direction	4 personnes	=	4 ETP
Administration	3 personnes	=	2 ETP
Educateurs	16 personnes	=	14.2 ETP
Ateliers	5 personnes	=	4.9 ETP
Cuisine	4 personnes	=	4 ETP
Agents de détention spécialisés	13 personnes	=	13 ETP
Total	45 personnes	=	42.1 ETP

Les éducateurs travaillent 41.5 heures et assurent leur service jusqu'à 22 heures.

Le directeur nous a fait visiter l'ensemble des locaux actuellement en service et bien équipés: ateliers, cuisine, locaux pour le service médical. La cour par contre ne possède pour le moment aucun banc. Son aménagement est envisagé. La création d'une bibliothèque est en cours.

Le service médical est assuré par le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) et le Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA). Trois services et trois médecins sont à la disposition des jeunes détenus dans des locaux bien équipés. Les médicaments sont enfermés dans un local jouxtant le local de consultation dont l'accès est réservé exclusivement au personnel médical.

Tous les repas sont préparés sur place par le personnel de l'établissement accompagné de mineurs.

Aucun entretien avec un détenu n'a eu lieu et la CPVGC n'a pas été autorisée à s'entretenir avec d'éventuels jeunes qu'elle aurait pu croiser. Le DPMIn étant bien spécifique, la commission laissera par la suite le soin au Comité des visiteurs du Concordat latin du 24 mars 2005 des mineurs le soin de visiter cet établissement.

L'EDM « Aux Léchaires » n'accueille pas encore la population qu'il est sensé héberger et est encore en phase d'adaptation. Il faut attendre un premier bilan, prévu pour l'automne 2015, avant de décider s'il est nécessaire de modifier certains critères de départ.

Prison de la Tuilière (21 janvier 2015)

La délégation a été reçue par le directeur, M. François Vallat, en poste depuis novembre 2013 jusqu'au 12 février 2015.

L'occupation de cet établissement mixte, en mai 2015, est la suivante:

DAJ Femmes	92% (23 places sur 25)
EP Femmes	100% (21 places)
CPPL Femmes	100% (9 places)
Mères enfants	100% (2 places)
DAJ Hommes	100% (24 places)
Unité psy Hommes	100% (13 places)
Secteur A Hommes	100% (6 places)

Une prise en charge individuelle des détenues et détenus est assurée les mardis et jeudis.

Chaque mois, le directeur est présent pour une permanence qui accueille les femmes et les hommes entre 12h et 14h.

7 personnes (5 ETP) sont en arrêt de travail et la direction dispose de très peu de marge de manœuvre pour les remplacer.

Aucune personne spécifique ne gère le sport dans l'établissement.

La dimension sociale est importante pour les agents de détention qui aimeraient pouvoir mettre en pratique les nombreuses ressources acquises pendant leur formation à Fribourg. Afin de les soutenir, une séance mensuelle de dialogue est organisée par la direction.

Principales remarques des personnes auditionnées

- Difficultés pour se procurer des produits de beauté et des parfums (quantités et contenants).
- Transferts dans des établissements d'exécution de peines rendus impossible faute de places dans ces derniers.
- Monopole des cartes très onéreuses de Swisscom qui met à disposition les cabines téléphoniques dans la prison.
- Accès à certaines chaînes de télévision.
Pas possible à résoudre car c'est le télé-réseau de la région qui est installé dans la prison.

Etablissement du Simplon (3 février 2014)

L'établissement du Simplon dont la capacité est de 34 lits, a accueilli, en moyenne sur la période de juillet 2014 à avril 2015, 24 détenus, soit un taux d'occupation moyen de 70,5% (16 détenus pour la période précédente, soit 47%).

Ils se répartissent de la manière suivante (en moyenne quotidienne) :

Semi-détention	14.7 détenus dont 61% sont des condamnés vaudois
Travail externe	6.7 détenus dont 48 % sont des condamnés vaudois
Régime ordinaire	2.6 détenus dont 97% sont des condamnés vaudois
Journées séparées	10 nuitées pour les 10 mois

Au moment de la visite, l'établissement comptait 29 détenu-e-s pour un total de 34 places. Sur les 6 places disponibles pour des femmes, 3 étaient occupées.

13 détenu-e-s étaient en régime de semi-détention, 7 en travail externe et 9 en régime ordinaire.

Du côté du personnel, l'établissement emploie 11 EPT d'agents de détention, une assistante sociale à 60% et 1.5 EPT d'administratifs.

La CPVGC a pu visiter l'ensemble des lieux de vie de l'établissement du Simplon. Aucun problème n'a été constaté lors de la visite des locaux.

Cet établissement ne possède pas de service ou d'infrastructure médicale. Si au départ la volonté était d'accueillir des « courtes peines », l'absence du SMPP dans l'établissement est une limite qui empêche les personnes condamnées ayant des problèmes de toxicomanie de pouvoir y être acceptées. L'établissement ne peut pas non plus héberger des détenus condamnés par un article 64 CP, ni des requérants d'asile déboutés devant être renvoyés.

Un changement important dans l'établissement concerne les détentions ordinaires. Si à la base il y avait peu de détenus durant la journée dans le bâtiment, il y en a désormais davantage, ce qui complique l'organisation.

Dans le fumoir, une fenêtre dont l'ouverture est limitée par la présence d'une barre en métal peut être ouverte afin de laisser entrer de l'air. La pièce, située au rez-de-chaussée, donne sur la rue du Simplon. Elle est ainsi à hauteur des passants, un grillage est installé afin d'éviter le passage d'objets. Au départ, cette pièce comportait des chaises et des tables. Les tables ont été retirées et le nombre de détenus limité à 6 afin d'éviter que le local ne devienne un espace de jeu (de cartes notamment).

De nombreux avertissements sont prononcés, la volonté du directeur étant de laisser une chance aux détenus si leur infraction au règlement le permet. Les sanctions vont de suppressions plus ou moins importantes d'heures de contact avec le monde extérieur à la mise en détention cellulaire (voir à un transfert dans un autre établissement) en passant par des jours-amende.

Enfin, M. Dubail nous a brièvement présenté le contenu du travail de l'assistante sociale qui consiste pour une grande part à de l'accompagnement privé dans les démarches que les détenus doivent entreprendre en vue de leur retour à la vie normale ou l'établissement de budgets de manière pédagogiques.

La délégation de la commission a été informée par le directeur de la suppression de « l'horaire de couche » (un agent de détention indemnisé dort sur place, disponible en cas de besoin). Cette suppression l'interpelle et elle en a informé la COGES.

6. VISITES DES ETABLISSEMENTS CONCORDATAIRES au sens du Concordat latin sur la détention pénale des adultes

Etablissement de mesures fermé Curabilis, Puplinge (GE) (8 décembre 2014)

Une délégation de la CPVGC, accompagnée de 2 experts a été reçue par M. Emmanuel Foray, directeur *ad intérim* et M. Christophe Menu, responsable d'exécution des mesures.

Doté d'un encadrement médical complet, Curabilis est un établissement de mesures fermé. Il est destiné à recevoir des personnes détenues placées sous une autorité du Concordat latin sur la détention pénale des adultes et exceptionnellement d'autres concordats.

L'établissement a ouvert en 2014. Il dispose de 92 places et nécessitera 76 ETP (45 ETP prévus à l'ouverture de Curabilis en 2014) lorsque l'établissement fonctionnera à plein régime. Les couloirs et coursives sont dotés de filets de protection métalliques extrêmement résistants.

Deux téléphones sont à disposition des détenus avec un choix d'achat de diverses cartes téléphoniques.

La possibilité de cantiner existe également.

Il n'y a pas de service de sapeurs-pompiers interne à l'établissement mais les pompiers genevois peuvent être sur place en 15 minutes.

La nuit, quatre agents sont présents sur le site et deux infirmiers assurent une permanence dans chaque unité. Des médecins de garde sont à disposition depuis l'établissement voisin de Belle-Idée.

Le coût de la journée de détention à Curabilis revient à CHF 550.-.

Les unités

Il existe trois types d'unité:

- 4 unités des mesures, dont une utilisée actuellement
- 1 unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP)
- 1 unité de sociothérapie, pas encore opérationnelle

La mission générale de Curabilis est de détenir des personnes majeures privées de liberté en application du droit pénal.

Les unités de mesures accueillent des hommes et des femmes condamnés à une mesure thérapeutique institutionnelle pour traitement des troubles mentaux (article 59 alinéa 3 CP) ou pour le traitement des addictions (article 60 CP) ou encore pour un internement (article 64 CP). Ces unités ont pour but de dispenser un traitement thérapeutique institutionnel visant à dissuader la personne détenue de commettre de nouvelles infractions. Une unité de mesures accueille des femmes et le personnel y est essentiellement féminin.

Pour l'unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP), il s'agit également d'appliquer le droit administratif ou civil, afin que les détenus reçoivent des traitements, des soins psychiatriques ou de sociothérapie, en plus d'une prise en charge pénitentiaire. Cette unité accueille des personnes détenues nécessitant des soins et traitements hospitaliers psychiatriques aigus. Ces dernières sont admises sur la base d'un certificat médical.

Dans l'unité de sociothérapie se trouvent des hommes condamnés à une sanction pénale, atteints de désordres graves de la personnalité et qui demandent à y être traités. Cette unité de 15 places a pour but d'améliorer le comportement social des personnes détenues, en particulier leur aptitude à vivre sans commettre d'infraction. Elle vise également à favoriser leur resocialisation puis leur réinsertion. Des soins psychiatriques ou somatiques peuvent également leur être dispensés.

Visite de différents lieux

Toutes les cellules mesurent environ 15m². Elles sont dotées d'un frigidaire, d'une TV et d'une grande fenêtre. Les matelas, oreillers et duvets sont ignifuges. Une salle de bain équipée de baignoire à but thérapeutique est présente sur chaque étage-unité.

430 caméras sont actives sur le site. 6 parloirs sous contrôle caméras sont destinés aux visites.

Il existe 7 cellules d'attente et un local de fouille dont il manque le rideau depuis plusieurs mois (pas de bouton poussoir d'urgence ni d'interphone).

Les repas sont fournis par les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) mais l'établissement dispose d'une cuisine pour le réchauffage des aliments.

L'établissement possède une salle polyvalente modulable, une grande salle de sport, un terrain de foot, de basket et de musculation. Dans une autre salle on trouve un baby-foot et des jeux de société.

Une pièce commune pour les repas des détenus se trouve à proximité d'une grande volière.

Trois ateliers proposent un peu de travail et d'activités pour les détenus: buanderie, cuisine (réchauffe) et jardinage (extérieur et intérieur) qui fournissent 3 places de travail à 100%. La rémunération du détenu est de CHF 12.50 par jour.

Il existe des ateliers sociaux-thérapeutiques (sans surveillance caméras) telle que la peinture, la poterie avec un four, le bois, la sérigraphie et un vaste atelier boulangerie.

Service médical et infrastructure médicale

La délégation n'a pas pu s'entretenir avec un responsable médical malgré son souhait exprimé lors de sa présence sur le site, le responsable ayant décliné cette demande. Les commissaires ont toutefois eu la possibilité de discuter avec du personnel infirmier lors de la visite dans l'unité.

L'UHPP, qui accueille aussi les placements à fin d'assistance (PLAFA), d'une capacité de 15 personnes est dirigée par un médecin responsable du site, un médecin chef de clinique, deux internes et du personnel infirmier sous la direction des docteurs Wolf et Heller. Elle est composée d'une cellule de soins intensifs, de cellules individuelles mais aussi doubles pour les risques suicidaires. A noter qu'il existe des lits médicalisés. Les séjours des détenus varient d'une semaine à 2 ou 3 mois.

Il existe également une unité d'une capacité de 15 personnes (pas encore complète) avec deux psychiatres à temps partiel et du personnel infirmier, destinée à la prise en charge des détenus sous les articles 59 et 64 CP.

A terme, à l'ouverture complète de Curabilis, un étage sera réservé aux femmes.

Le service médical est mixte, psychiatrique et somatique. 5 infirmiers sont présents le matin et 5 l'après-midi. 2 infirmiers assurent une permanence le soir dans chaque unité et 2 chaque week-end.

Dans l'espace de prise en charge psychiatrique se trouve une salle de soins qui semble peu utilisée en raison de la sécurité qui n'est pas optimale. On y trouve également un parloir. Les pharmacies sont des armoires sécurisées, à codes.

Un défibrillateur est à disposition dans chaque unité.

Concernant les soins dentaires, les détenus ont accès au service dentaire des HUG soit pour des soins basiques, soit en urgence.

Les commissaires saluent une excellente collaboration de la direction tout en soulignant et regrettant une certaine réticence à leur permettre d'accéder à certains endroits ou de dialoguer avec certaines personnes.

Certes, l'annonce de notre venue ne précisait pas quels endroits nous désirions visiter, étant donné que pour nous, une première visite se veut générale.

RECOMMANDATIONS DE LA DELEGATION A L'ETABLISSEMENT DE CURABILIS

- *L'établissement devrait se doter de vêtements d'urgence en cas d'hospitalisation ou d'indigence.*
- *Il serait important d'installer rapidement dans le local de fouille le rideau manquant pour des raisons évidentes de respect de la dignité humaine.*
- *Il faudrait informer les autorités vaudoises d'un calendrier de mise en exploitation des unités non encore ouvertes.*
- *L'équipement en possibilités d'occupation (ergothérapie) ou atelier est plutôt limité et mériterait d'être renforcé.*

Etablissements de Bellechasse, Sugiez (FR) (11 mars 2015)

Située à Sugiez (FR), la prison de Bellechasse est un établissement concordataire de 200 places. Actuellement, 37 détenus vaudois y exécutent leur peine. L'établissement dispose également d'un bâtiment pour l'exécution anticipée de peine.

La délégation, reçue par le directeur, M. Franz Walter et sa collaboratrice Mme Alexandra Horvath, était particulièrement intéressée par une visite du quartier sécurisé et du service médical.

Quartier sécurisé

La sanction maximale, 10 jours de détention à l'isolement, infligée à un détenu par le directeur, correspond à une tentative d'évasion ou à une agression sur un agent de détention ou un détenu. Il n'existe pas de sanctions inférieures à 4 jours en isolement. Elles sont remplacées par des amendes.

L'installation de la caméra de vidéosurveillance dans la cellule forte devrait se faire prochainement. La direction envisage également d'assouplir les conditions de détention à l'isolement. La délégation ne peut que fortement encourager le directeur à réaliser ces aménagements au plus vite pour garantir que les détenus en décompensation et à haut risque de porter atteinte à leur intégrité physique soient isolés dans des conditions adéquates et avec la supervision en continu grâce à la vidéosurveillance.

La délégation a constaté que le temps consacré à la douche d'un détenu se trouvant en détention à l'isolement était comptabilisé dans l'heure de promenade quotidienne qui est légalement accordée. Elle a recommandé à la direction de garantir une heure entière de promenade chaque jour. Une semaine après notre passage, le directeur nous a informé que suite à notre visite, il avait pu « adapter les plans de service de sorte que les détenus en cachot profitent d'une heure de promenade par jour plus un quart d'heure pour prendre leur douche » et que « cette adaptation [allait entrer] en fonction toute suite ».

Service médical

40 % des détenus prennent des médicaments régulièrement.

Les consultations se font par convocation suite à une demande de la part d'un détenu. Un premier triage est fait par une infirmière. Pour les cas d'urgence, les agents de détention assurent le contrôle vital tous les matins. Près de 100 consultations par jour ont lieu à l'infirmerie, souvent pour de petits problèmes liés à des demandes de « congés-maladie ». Dès lors qu'un détenu rencontre un médecin, la consultation se fait sans la présence d'une tierce personne. Le médecin généraliste est présent dans l'établissement une à deux fois par semaine. Toutes les prises de médicaments se font en présence d'une infirmière.

L'octroi de médicaments et de méthadone pour les détenus en détention à des fins d'assistance à la Sapinière se fait directement sur place. Les détenus ne doivent se déplacer jusqu'au bâtiment cellulaire (situé à environ 3 kilomètres) que pour une consultation avec un médecin.

Un dentiste est à la disposition des détenus une fois par semaine. Les détenus ont la possibilité de recevoir des soins dentaires en plus des soins de base si un proche en assume le coût.

Autres lieux

Les ateliers sécurisés, dans lesquels les détenus travaillent le bois et font de la récupération d'objets électroniques, peuvent accueillir jusqu'à 40 personnes. Elles y travaillent sous la responsabilité d'un chef d'atelier et sont encadrées par 2 à 4 agents de détention.

La délégation a pu visiter la centrale sécuritaire des Etablissements de Bellechasse. Elle a également visité le « Pavillon » (ancienne unité pour femme) ainsi que les cuisines, dans lesquelles existent de nombreuses places de travail pour les détenus.

7. DETENTION ADMINISTRATIVE

Etablissement concordataire de détention administrative LMC de Frambois, Vernier (GE) (27 avril 2015)

Une délégation de la CPVGC accompagnée par deux experts a visité pour la seconde fois l'établissement de Frambois. Elle a été reçue par la directrice *ad interim*, Mme Inès Bocco.

Frambois est un établissement concordataire de détention administrative qui accueille majoritairement des requérants d'asile déboutés qui refusent de quitter le territoire suisse de leur plein gré et qui doivent faire l'objet d'un renvoi forcé, sous contrainte par vol spécial.

La durée moyenne de séjour à Frambois est de 30 jours. Cependant, cette statistique n'est pas représentative des cas individuels; la durée maximale de 18 mois de détention administrative a par exemple été atteinte à cinq reprises alors que dans certains cas le départ se fait seulement après 24 heures de détention.

Sur les 20 places disponibles de l'établissement, 8 sont réservées pour des Vaudois. Au moment de la visite, 7 étaient occupées par des détenus placés par le Canton de Vaud.

Les détenus semblent être bien informés des diverses possibilités de rapatriement ; il est à noter que pour les détenus genevois, un membre du « SPOP genevois » vient chaque semaine pour assurer un suivi des dossiers des détenus et pour les tenir informés.

Depuis la dernière visite de la CPVGC en avril 2013, plusieurs changements ont eu lieu au sein de Frambois :

- Un plan d'urgence incendie a été établi. Au-delà d'une formation du personnel qui doit encore être organisée par la direction, toutes les mesures prévues ont été mises en place.
- Un registre de suivi des détentions à l'isolement a été créé. Il comprend le motif et la durée de la sanction, le nom du détenu et la date à laquelle la sanction a été infligée. Les avertissements ne figurent pas dans ce nouveau registre puisqu'ils sont très courants.
- Le petit espace extérieur entouré de grilles, prévu pour les promenades des détenus, est désormais couvert de canisse en été. Ce changement est intervenu suite à une recommandation de la CPVGC dans le but de rendre cet espace vivable en cas de températures estivales élevées.
- L'agrandissement du bâtiment de Frambois, qui était envisagé par la direction lors de la visite de 2013, n'a en revanche pas encore été réalisé.

Régime des sanctions disciplinaires

Pour les sanctions disciplinaires impliquant la détention à l'isolement, l'établissement ne possède qu'une cellule forte. Cependant, de par le fait que la très grande majorité des cellules de détention sont individuelles, ces sanctions peuvent également être appliquées par un enfermement dans la cellule personnelle du détenu. Cette pratique de l'enfermement en cellule est d'ailleurs beaucoup plus courante que la mise en cellule forte.

Les raisons d'une mise à l'isolement sont principalement les bagarres entre détenus. Si une bagarre intervient dans l'établissement, le personnel identifie la personne qui l'a déclenchée et cette dernière est enfermée dans sa cellule. Un processus de médiation est ensuite engagé pour résoudre le conflit.

La mise à l'isolement dans la cellule forte – pour une durée maximale de cinq jours – intervient uniquement si un détenu agresse violemment un autre détenu, ce qui n'est pas fréquent dans cet établissement.

Activités des détenus

Différentes activités sont proposées aux détenus par l'établissement de Frambois :

- Un atelier de production de « K-lumets » qui peut employer jusqu'à une douzaine de détenus.
- La gestion de la blanchisserie est assumée par un détenu qui reçoit une rémunération supplémentaire.
- L'entretien du bâtiment est également assumé par des détenus qui peuvent procéder au nettoyage des casseroles, des sanitaires et à du jardinage lorsque la période le permet.
- La cuisine est un espace commun très fréquenté par les détenus qui peuvent faire leurs propres repas, seuls ou à plusieurs, grâce à une épicerie, gérée par un agent de détention et qui se trouve dans la même pièce.
- Du côté des activités physiques, les détenus ont à leur disposition une salle de musculation qui est accessible à toute heure, excepté durant les heures de repas. Entre 16h00 et 18h00, ils peuvent également se rendre sur le terrain de sport et jouer au foot. Des matchs et tournois, très libérateurs pour les détenus, sont organisés par le personnel qui participe souvent à ces activités.
- La bibliothèque itinérante de la Croix-Rouge se rend plusieurs fois par mois dans l'établissement de Frambois.

Visites de différents lieux de l'établissement

En plus des locaux de l'administration qu'elle a parcourus au moment de son arrivée, la CPVGC a pu visiter l'ensemble de l'établissement :

- Le lieu d'arrivée et de fouille des détenus.
- Le lieu principal de vie commune qui rassemble, à proximité, les espaces de cuisine, l'épicerie, la salle de musculation ainsi que la terrasse.
- La cellule forte de détention à l'isolement.
- L'infirmerie.
- Les ateliers de production de K-lumets et la blanchisserie.

Principales remarques des détenus auditionnés

- En cas de très grave problème de santé, grande crainte d'une expulsion vers des pays dans lesquels il n'existe pas de possibilités de soins suffisants, mettant ainsi la vie des personnes en danger.
- Incompréhension qu'une détention administrative succède à une détention pénale.
- Plainte au sujet des conditions de transfert à Frambois par la Police cantonale vaudoise (PolCant) qui serait intervenue de manière disproportionnée en mobilisant de nombreux policiers et en contraignant physiquement (coup de pieds sur l'arrière des genoux pour le mettre à genoux) une personne qui ne s'estimait pas violente.

Service médical et infrastructure médicale

Les détenus qui ont des problèmes psychiques peuvent consulter un psychiatre qui vient une fois par semaine à Frambois. Ceux qui sont sous traitement psychiatrique sont reçus par l'infirmière qui les inscrit pour une consultation. Dans le cas où un détenu a des gros problèmes psychiatriques, il est vu d'office par le psychiatre. Il est à noter que, au vu des types de pathologies des détenus, le recours au psychiatre est plus fréquent que le recours à un psychologue.

De manière générale, de moins en moins d'évacuations d'urgence en hôpital doivent avoir lieu grâce à la présence hebdomadaire et au suivi régulier opéré par le psychiatre. En revanche, de plus en plus de détenus prennent des médicaments, notamment des neuroleptiques.

La médication est préparée de manière individuelle par l'infirmière et ce sont les agents de détention qui sont chargés de la distribution. Afin d'éviter un trafic, le traitement de méthadone pour les personnes toxico-dépendantes se fait sous forme liquide.

La directrice *ad interim* relève la difficulté de travailler avec des détenus qui ont de très graves problèmes psychiques et qui devraient, selon elle, se trouver dans des institutions plus adaptées.

Enfin, elle remarque que de nombreux détenus qui sont placés à Frambois après avoir purgé une peine de détention pénale ne semblent pas informés de leur placement en détention administrative ce qui occasionne de fortes tensions au moment de leur arrivée.

RECOMMANDATION DE LA DELEGATION A L'ETABLISSEMENT DE FRAMBOIS

- *Que le SPEN informe mieux les détenus transférés d'un établissement pénitentiaire à Frambois, à l'issue de leur peine, qu'ils vont être placés en détention administrative en prévision de leur renvoi.*

Nous avons contacté le Service de la population (SPOP) pour connaître la procédure vaudoise de placement en détention administrative. Dans le Canton de Vaud la mise en détention administrative est ordonnée par le Juge de Paix dans un délai de 24 heures. Au cours de l'audience, le Juge explique les motifs de la mise en détention et tous ses propos sont traduits dans la langue de la personne concernée par un traducteur officiel. A la fin de l'audience, l'intéressé sera transféré à Frambois ou Favra où il sera détenu. Le SPOP estime que pour sa part le travail d'information est assuré.

Etablissement de détention administrative de Favra, Puplinge (GE) (27 avril 2015)

A l'issue de sa visite à Frambois, la délégation de la CPVGC s'est rendue pour la première fois à Favra, établissement concordataire de détention administrative. Elle a été reçue par la directrice, Mme Marie Von Aarburg.

Favra accueille majoritairement des « cas Dublin », des requérants d'asile déboutés qui acceptent, dans leur majorité, de quitter le territoire helvétique. Si après 30 jours, un détenu ne veut pas quitter la Suisse, il devrait, en principe, être transféré à Frambois.

Parmi les 20 places que comprend l'établissement, 7 étaient occupées par des détenus placés par le Canton de Vaud au moment de notre visite.

Pour l'année 2014, 71 détenus « vaudois » ont séjourné à Favra ce qui représente une baisse de 16% du taux d'occupation par rapport à l'année 2013. La durée moyenne de séjour pour un détenu était, pour 2014, de 12,7 jours.

- Contrairement à Frambois, l'accès au plein-air n'est possible qu'à des heures précises.
- Favra ne comporte pas de cellules individuelles. Les 20 détenus sont répartis sur trois étages comprenant chacun 5 pièces et qui forment des « quartiers » fermés durant la nuit à l'intérieur desquels les détenus peuvent circuler librement.
- Les détenus ont le droit de fumer dans leur cellule et dans les corridors de leur étage. L'établissement veille à ne pas mélanger les fumeurs et les non-fumeurs.
- Les détenus ont la possibilité de manger en commun dans un réfectoire de 20 places ou dans leur cellule ; les repas sont livrés par les HUG.
- Une salle de musculation est à disposition des détenus à certaines heures de la journée et un petit terrain est prévu pour jouer au foot.

Régime des sanctions disciplinaires

L'établissement comporte une seule cellule forte mais utilise également une chambre isolée qui peut être fermée à clef dans le cas où deux détenus sont sanctionnés par une détention à l'isolement. La mise à l'isolement est une sanction peu utilisée à Favra. Les sanctions (pouvant aller de 1 à 5 jours) sont infligées majoritairement pour des rixes entre détenus. Des peines pécuniaires peuvent également être ordonnées en cas de dégâts matériels volontaires.

Activités des détenus

L'établissement de Favra comporte un atelier qui peut employer jusqu'à 6 détenus payés CHF 3.- par heure. Dans cet endroit, les détenus font de la récupération de matériel électronique ainsi que de la menuiserie.

Les ateliers sont réservés aux détenus qui font des séjours « plus longs » dans l'établissement. Pour les détenus qui ne restent pas longtemps, de petites occupations telles que l'entretien du bâtiment sont proposées.

Lors de sa visite, la délégation a pu visiter les espaces suivants :

- le lieu d'arrivée des détenus ainsi que les locaux administratifs de Favra.
- un des deux quartiers cellulaires et, à l'intérieur, une cellule de détention normale.
- l'atelier.
- l'espace extérieur sécurisé.
- la salle de musculation.
- La salle de loisirs (bibliothèque, babyfoot, billard, etc...).

Principales remarques des détenus auditionnés

Les détenus entendus par la délégation n'avaient pas de remarques particulières sur les conditions de détention à Favra.

Service médical

Favra ne comporte pas de service médical permanent. Le personnel médical des HUG vient deux fois par semaine et intervient sur demande sous la responsabilité de la médecine pénitentiaire des HUG.

Les psychiatres qui interviennent dans l'établissement le font « à la demande » d'un patient transmise par le service médical.

8. VISITES D'ETABLISSEMENTS NON CONCORDATAIRES dans lesquels séjournent des détenus condamnés par la justice vaudoise

Etablissement pénitentiaire de Pöschwies, Regensdorf (ZH) (22 avril 2015)

Pour la première visite à l'établissement pénitentiaire de Pöschwies, une délégation de la CPVGC a été reçue par le directeur, M. Andreas Naegeli.

Pöschwies est le plus grand établissement pénitentiaire helvétique pour hommes gérant des régimes d'exécution de peines et de mesures. Sur l'ensemble des pénitenciers dans le Canton de Zurich, 100 cellules ne sont pas occupées. La construction d'un nouveau pénitencier de 300 places en Ville de Zurich est actuellement en cours. Il s'agira principalement d'un établissement pour la DAJ qui remplacera l'actuel établissement de 100 places et pourra absorber 60 places de Pöschwies (cellules à 2 places, détention courte durée).

Cet établissement, organisé en plusieurs unités a été ouvert en 1995 pour remplacer l'ancienne prison de Regensdorf datant de 1901. Sont incarcérés à Pöschwies des hommes majeurs condamnés à une peine privative de liberté d'un an au moins, à une mesure stationnaire ou à une mesure d'internement.

Depuis janvier 2004, l'établissement accueille aussi, dans l'extension du bâtiment, des détenus condamnés à de courtes peines.

Ce site d'une surface de 11,5 ha offre aussi des places de sport, de détente et des espaces verts. A l'extérieur du site, on trouve un bâtiment de vente publique pour proposer les articles réalisés dans les différents ateliers ou des produits cultivés dans les serres par les détenus. L'établissement ne possède pas de terres agricoles et n'offre pas d'activité dans ce domaine. Les détenus ont l'obligation de travailler et l'établissement offre des formations jusqu'à l'obtention d'un certificat fédéral de capacité.

- L'effectif du personnel compte 280 collaborateurs qui correspondent à 280 ETP soit 20 % de femmes et 80 % d'hommes. 10 % du personnel est frontalier, en provenance d'Allemagne.
- 80 prisonniers sont sous « mesures » à savoir: 40 sous l'article 59 CP et 40 sous l'article 64 CP. 426 prisonniers se trouvent dans les secteurs fermés et 26 dans le secteur ouvert.

Les cellules ont une surface de 11,4 m² avec WC. Excepté pour la détention de courte durée, elles sont individuelles. Les cellules sont ouvertes de 06h15 à 19h50. Le secteur médical dispose de trois cellules pour des détenus malades.

La fouille d'une cellule est faite par 1 à 2 personnes, si nécessaire avec un chien. Le détenu ne se trouve pas dans la cellule pendant cette opération.

On compte huit cellules pour la détention cellulaire pour l'ensemble de l'établissement. Le directeur a la compétence de décider d'une sanction de 20 jours au maximum.

Une chambre est à disposition pour une visite intime de 5 heures au maximum avec conjoint-e ou ami-e de longue date suivant des critères stricts.

Les prisonniers du secteur de détention ordinaire, environ 200, se promènent ensemble en présence de 8 agents de sécurité.

L'entretien et le nettoyage des locaux sont exécutés par des prisonniers à l'exception du service médical et du secteur de la direction.

La journée de détention revient à CHF 300.- par jour.

L'indemnité quotidienne de travail est de CHF 30.- net par jour. Toutefois les prisonniers sont évalués tous les trois mois. En cas d'engagement ou de performance insuffisants, de comportement inadéquat, cette indemnité peut être réduite.

En 15 ans, trois suicides ont eu lieu et le dernier s'est passé il y a 3 ans.

Service médical et infrastructure médicale

Les locaux sont aménagés de manière fonctionnelle, avec un équipement analogue à celui d'un cabinet médical ordinaire.

L'équipe médicale est composée de 4 médecins (2 ETP), 5 assistantes de médecin, 2 dentistes, 2 secrétaires de médecin, 2 masseurs, 2 physiothérapeutes, tous à temps partiel.

La distribution des médicaments est faite par les gardiens qui n'ont pas accès au dossier médical, mais reçoivent les informations par les médecins.

Généralités

Toute la production de la cuisine et de la boulangerie est interne avec la participation de professionnels.

Des représentants des différentes confessions sont à disposition et assurent conseil, soutien et assistance.

Concernant la formation, l'établissement possède plusieurs salles pour des groupes de 6 détenus. Les détenus peuvent aussi bénéficier d'une grande bibliothèque.

La délégation a eu l'occasion de visiter l'atelier de couture. Il est géré par 2 agents et occupe 8 détenus. Ils reçoivent une formation de base sur leur place de travail et bénéficient par la suite d'une formation continue. Les détenus fabriquent des draps et divers autres articles pour les hôpitaux. Les vêtements de travail pour les prisonniers sont aussi fabriqués dans cet atelier.

Principales remarques des détenus auditionnés

- Handicap linguistique lorsque l'on ne parle pas l'allemand ou le suisse-allemand.
- Durée des conversations téléphoniques limitée à 10 minutes.
- Quantité de nourriture insuffisante, supplément pas respecté.
- Règlement de l'établissement en français pas remis.

La CPVGC a pu constater qu'il existe plusieurs documents destinés à informer les détenus concernant les devoirs, les droits, les conditions, les règles de l'établissement, nommés « Notice informative pour les prisonniers ». Le directeur a reconnu qu'il ne pouvait pas affirmer que les détenus francophones avaient bien reçu ces documents.

- L'obligation d'aller au kiosque pour cantiner, pendant l'heure de promenade la raccourcit ou peut même la supprimer.
- Demandes de transfert à Bochuz pour être proche de la famille.

RECOMMANDATIONS DE LA DELEGATION A L'ETABLISSEMENT DE PÖSCHWIES

- *Dans la mesure du possible, ne transférer à Pöschwies que les détenus sans attaches familiales en Suisse romande.*
- *Remettre à l'entrée un règlement complet en français aux détenus francophones.*
- *La possibilité de cantiner ne doit pas être prévue pendant la promenade.*

Etablissements de Thorberg, Krauchthal (BE) (29 avril 20145)

Contrairement à sa visite précédente, la délégation de la CPVGC a été très bien reçue par le nouveau directeur, M. Thomas Egger, ancien responsable du pénitencier de Crêtelongue (VS).

La prison de Thorberg est composée d'un ancien bâtiment dans lequel les cellules mesurent environ 8 m² et d'une partie plus récente, comprenant un secteur de haute sécurité construit en 1970. La surface de ces cellules est à peu près de 12 m².

La prison occupe 120 ETP. Outre le personnel médical-thérapeutique et administratif, il est composé d'agents de sécurité (en uniforme) et d'agents de détention (un agent de sécurité pour trois agents de détention). Le transfert des détenus est effectué par un service d'Etat et le personnel effectuant ces déplacements possède un brevet d'agent de détention.

L'établissement dispose de 17 ateliers qui permettent d'offrir du travail à tous les détenus (80 à 90% des détenus n'ont jamais travaillé de façon régulière). Actuellement un détenu effectue un apprentissage. Dans le secteur « haute sécurité » les détenus travaillent à 50%. La rémunération varie de CHF 26.- à 29.- par jour.

Une formation interne de un jour est offerte aux agents de détention chaque année et ces deniers ne sont seuls avec un détenu que trois mois après avoir débuté leur activité.

Visite de l'établissement

La délégation a pu visiter le quartier de haute sécurité où les détenus sont toujours accompagnés par trois agents de détentions dans leurs déplacements. Ce quartier dispose de cellules fortes et, dans deux d'entre-elles, les détenus peuvent être exceptionnellement entravés au mur, sous contrôle médical. Dans ce secteur les promenades se font individuellement au dernier étage de l'établissement, la vue sur la campagne environnante a pour effet d'apaiser un peu les détenus.

La délégation a également visité le quartier sécurisé, quelques ateliers et la cuisine.

Dans l'ancien bâtiment se trouve le secteur de l'unité d'intégration où une psychologue est présente en permanence. Les cellules de ce secteur sont ouvertes sur un espace collectif de 18h30 à 22h00. Les détenus, pour la plus part sous les articles 59 et 64 CP, ne disposent pas de frigidaire dans leur cellule (casier dans frigo collectif dans le couloir) mais étonnamment d'un réchaud à gaz, ce qui n'a jamais posé de problème.

La location d'un téléviseur coûte CHF 35.- par mois aux détenus et un large choix de programmes TV leur est offert depuis l'an dernier. Les détenus ont chacun un référent et ont accès au téléphone deux fois 10 minutes par semaine avec des cartes Swisscom. Ils peuvent appeler les personnes de leur choix sans contrôle.

Etablissements de Witzwil, Gampelen (BE) (27 mai 2015)

Une délégation de la commission a été reçue par le directeur, M. Hans-Rudolf Schwarz, M. Christian Ambühl, responsable de la sécurité et Mme Isabelle Ledermann, adjointe à la direction.

L'Établissement pénitentiaire de Witzwil existe depuis 1895. C'est le plus grand domaine pénitentiaire de Suisse puisqu'il a une superficie de 825 ha dont 715 ha (48 en forêt) sont à Gampelen et 110 ha sont constitués par un alpage au Chasseral.

La direction est composée de 9 personnes. Le personnel total à Witzwil comprend 157 ETP dont 39 % de postes féminins. 26 professions sont répertoriées sur le site y compris une vachère.

Le budget de fonctionnement annuel de Witzwil est de CHF 22 millions.

Witzwil a une capacité de 184 places de détention (durée de détention moyenne 5 mois) pour un tarif de CHF 315.- par jour.

Il est possible, pour les détenus, d'entreprendre une formation dans 19 professions différentes. Cependant, la durée parfois trop courte de la détention ne favorise pas une formation complète.

Organisation

L'établissement est organisé en 3 secteurs de détentions qui comprennent différentes unités :

- Un secteur ouvert de 138 places dont 10 places sont réservées pour le régime du travail externe selon l'article 77a al.1 CP.
- Un secteur fermé (sécurisé) de 18 places.
- Un secteur de détention administrative de 18 places dans lequel la durée moyenne de détention varie de 34 à 38 jours suivis d'un renvoi en avion.

Le domaine est ainsi divisé en 3 parties : une zone contrôlée, une zone sécurisée et une zone surveillée (avec patrouilles de sécurité). Pour 2014 sur 1'212 permissions, il faut relever 17 non-retour de détenus.

Les transferts sont effectués par le personnel pénitentiaire, les menottes étant mises ou non suivant l'avis du Service de sécurité et communication (SIKO) composé de 19 personnes.

Les agents de sécurité privée sont recrutés en tant qu'auxiliaires notamment pour la surveillance du terrain et le transfert des visites de la gare à Witzwil.

Le taux de récidive est de 39 % essentiellement dû aux problèmes de toxicomanie. Le taux moyen de récidive est de 52 % dans tous les autres établissements fermés de Suisse.

La direction est responsable de l'engagement et du licenciement des agents de détention. La période d'essai est de 6 mois.

Des places de détention sont disponibles pour le Canton de Vaud. Trois détenus vaudois se trouvaient à Witzwil le jour de la visite.

La délégation a pu prendre la mesure de l'immense domaine de Witzwil et de l'excellente gestion de celui-ci lors d'un tour de propriétaire. En visitant rapidement des ateliers, les commissaires ont rencontré des détenus concentrés sur leur travail et calmes.

Conditions de détention

Un des neuf cachots est équipé d'une caméra. Ces endroits sont fonctionnels et propres. Les détenus y effectuent des sanctions d'une durée moyenne de 2 à 6 jours. Lors de ces séjours, le détenu bénéficie de 5 cigarettes par jour et d'une heure de promenade quotidienne.

Quand les détenus arrivent à Witzwil, ils passent par le secteur arrivants où une armoire est mise à disposition pour leurs effets personnels. Les vêtements qu'ils peuvent prendre avec eux en cellule sont étiquetés avec leur nom et un numéro personnel. Après la fouille et un contrôle de prise d'urine, ils reçoivent un kit-starter comprenant un paquet de cigarettes, une brosse à dent, dentifrice, produit de douche et shampoing (les non-fumeurs reçoivent une plaque de chocolat). Ils reçoivent également une assiette, un gobelet, un bol et des couverts. Un règlement en français leur est remis.

Il n'y a pas de frigidaire dans les cellules. Les détenus peuvent se procurer une bouilloire à la cantine.

Toutes les personnes incarcérées sont astreintes au travail, y compris les détenus-AVS. Le travail commence à 07h40 jusqu'à 12h00 puis de 13h30 à 17h30. De petits objectifs sont demandés au départ pour s'intensifier au fur et à mesure. La fermeture des cellules est à 21h00.

Toutes les activités socio-thérapeutiques sont effectuées après le travail. Le détenu n'a pas le choix de l'atelier, cela dépend de l'évaluation (très complète) qui est effectuée selon le programme POLABO Potenziallandschaftsbogen (Questionnaire d'évaluation du potentiel).

Les détenus reçoivent une rémunération qui dépend des notes reçues (motivation) durant leur incarcération (de CHF 450.- à CHF 650.- maximum par mois). *La direction informe la délégation que les établissements ont la possibilité d'augmenter les rémunérations, les concordats ne fixant que le seuil minimal.*

Trois menus sont à choix (normal, musulman et végétarien). Un seul changement sera possible durant la détention.

Il y a très peu d'agressions entre détenus.

10 à 14 % des détenus sont incarcérés pour un délit sexuel et bénéficient d'un programme spécial.

Les détenus avec qui nous avons échangé quelques mots lors de nos passages dans les divers secteurs nous ont semblé sereins, respectueux et d'une humeur souriante. Ils reconnaissent même l'utilité et le bienfait de leur incarcération à Witzwil.

Infrastructure médicale

Cinq infirmières sont présentes à temps partiel et un médecin est sur place un jour par semaine. Il y a toujours un praticien atteignable lors d'urgence (nuit et week-end). Un dentiste est à disposition pour les soins dentaires à son cabinet privé. Les médicaments sont donnés par les agents de détention qui ne connaissent pas le dossier médical. Ces derniers appliquent le principe de précaution en partant de l'hypothèse que tous les détenus sont porteurs d'une maladie transmissible.

Depuis 5 ans, aucune tentative de suicide n'est à déplorer.

9. VISITES INOPINEES

Hôtel de Police de Lausanne (25 septembre 2014)

L'audition et le témoignage d'une personne entendue à la prison du Bois-Mermet le 11 septembre 2014, après avoir été détenue à l'Hôtel de Police durant 3 semaines, a incité une délégation de la commission à y faire une visite inopinée afin de vérifier des informations qui l'ont inquiétée. La délégation a souhaité être accompagnée par son experte médecin.

La visite, bien qu'inopinée, n'était pas vraiment surprise. L'article 63g LGC précise dans son alinéa 2 qu'en cas de visite inopinée, la commission doit avertir au moins la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné du caractère inopiné de la visite. L'expérience nous prouve que l'email n'est pas le moyen de communication le plus confidentiel !

Néanmoins, la délégation a été reçue d'une manière très ouverte et sympathique par le chef de la police judiciaire de Lausanne, M. Jean- Luc Gremaud et son adjoint, M. Christophe Reinle.

L'Hôtel de Police ayant déjà fait l'objet de visites de la CPVGC, le présent rapport se concentre sur la zone carcérale et les conditions de détention prolongée. Sur les 25 cellules de la police judiciaire, 16 étaient occupées le jour de la visite. Quatre geôliers, deux rémunérés par la Ville de Lausanne et deux par le Canton, collaborent et viennent en appui aux agents de sécurité, si nécessaire.

Conditions de détention

Les détenus, huit au maximum, sont amenés mains menottées, mais chevilles libres, à la promenade. Arrivés dans la zone de promenade protégée, deux fois trente minutes à l'air libre mais sous un couvert, ils sont démenottés.

Les agents de sécurité disposent d'un stock de cigarettes d'urgence pour les détenus sans ressource. La possibilité de fumer a un effet calmant sur les détenus. Suivant leur disponibilité, les agents, un par détenu, proposent des sorties cigarettes supplémentaires, dont une avant le coucher, très importante. Si les agents ont trop de travail et ne peuvent offrir ce service, les détenus le vivent mal et peuvent même l'assimiler à une sanction.

Les matelas en mousse recouverte de plastique sont ignifuges mais peuvent développer transpiration et irritation dermatologique. Les détenus se couvrent au moyen d'une couverture. D'autres sont à disposition.

Les cellules disposent de WC turcs mais pas de lavabo. Les détenus doivent demander du papier hygiénique, ce que beaucoup jugent humiliant. Cette mesure a été prise car certains détenus bouchaient les WC turcs avec, ce qui inondait les cellules. Une mousse désinfectante est ensuite apportée au guichet de la cellule.

Comme les stylos et autres crayons sont interdits en cellule, un stylo fixé à une table dans un local permet aux détenus d'écrire si c'est nécessaire.

Infrastructure médicale

Les médecins de la Polyclinique médicale universitaire (PMU) refusent de faire des visites médicales car il n'y a toujours pas de local permettant qu'elles se déroulent dans des conditions adéquates autant pour les patients que pour le personnel médical. L'accès à l'infirmerie de Police secours serait une solution mais Monsieur Pierre-Alain Raemy, Commandant de la Police municipale de Lausanne, y est opposé pour des raisons sécuritaires.

L'équipement et l'ameublement d'un local plus grand dans la zone carcérale elle-même, pour les soins infirmiers et consultations d'urgence avec lit d'examen, armoire fermée à clé et point d'eau est également nécessaire. Le local mis à disposition actuellement ne permet pas une activité infirmière dans des conditions adéquates. Le SMPP propose d'en fournir l'équipement. Le lendemain de notre visite, le Professeur Bruno Gravier, chef du SMPP, devait être reçu par M. le Commandant Pierre-Alain Raemy et M. Grégoire Junod, Conseiller municipal en charge de la Sécurité publique.

Concernant les demandes du corps médical, la plupart ont été honorées, à l'exception de certains points qui n'ont pu être autorisés pour des raisons sécuritaires. Actuellement, les visites médicales se font dans un local correctement équipé (lavabo, lit, chaises) qui donne satisfaction à l'ensemble des usagers.

Les intervenants médicaux estiment que globalement la collaboration avec les équipes (geôliers et agents de sécurité) qui interviennent à l'Hôtel de Police est de bonne qualité et disent que le chef de la police judiciaire municipale est un interlocuteur attentif, soucieux d'améliorer ce qui peut l'être.

Audition d'un détenu

La délégation a entendu un jeune homme, détenu à l'Hôtel de Police depuis deux semaines. Il déplorait de ne pas avoir pu prévenir sa famille. L'adjoint au chef de la police judiciaire était étonné. En principe au moment de l'arrestation, le procureur demande au prévenu s'il veut avertir quelqu'un.

Suite à une demande du SMPP, le sandwich du soir a été remplacé par un repas chaud.

La fouille corporelle d'entrée doit se faire en deux temps afin que la personne ne soit jamais complètement nue. Suivant un témoignage entendu à la prison du Bois-Mermet, il semblerait que ce ne soit pas toujours le cas.

Suite à notre visite inopinée, l'adjoint au chef de la police judiciaire municipale a procédé à une investigation afin de déterminer s'il existait des cas où des personnes avaient dû se mettre complètement nues. Il est arrivé à la conclusion qu'aucune fouille ne s'était passée dans ces conditions.

Les détenus sont privés de repères temporels, puisque les montres sont interdites dans les cellules. Placer une ou deux horloges le long du chemin emprunté pour aller à la promenade serait judicieux.

Suite à notre suggestion, deux horloges ont été installées, l'une dans le quartier cellulaire et l'autre dans la zone de promenade.

Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO) - pénitencier de Bochuz (1 décembre 2014)

Suite aux allégations de plusieurs détenus concernant les conditions de travail et l'attitude du chef d'un atelier, au refus de certains d'entre eux de continuer de travailler dans cet atelier, il a semblé nécessaire qu'une délégation le visite et s'entretienne avec des détenus et le chef d'atelier.

M. Philippe Demierre, directeur-adjoint des EPO, s'est brièvement entretenu avec la délégation à son arrivée. Il l'a informée qu'une rencontre entre le chef d'atelier et la direction était déjà prévue l'après-midi même. La délégation a ensuite été conduite dans l'atelier où 10 détenus sur 15 étaient présents. L'ambiance et le climat de travail étaient tendus.

La délégation a entendu des détenus qui étaient au travail et d'autres qui ne voulaient plus s'y rendre.

Ils se plaignaient du climat de travail pénible spécifique à cet atelier, parlaient de provocations, de peurs, de menaces, de harcèlement au travail.

Lors de l'entretien qui a suivi, le chef d'atelier s'est dit étonné de tous ces reproches puisqu'il occupe son poste depuis de longues années sans problème. Il a admis que pour lui, la priorité était de répondre aux exigences des clients et d'assurer les délais de livraisons des commandes, ce qui pouvait expliquer le climat de tension dans l'atelier. M. Demierre a corrigé ces propos en insistant sur le fait que pour la direction, ce sont bien les détenus qui sont prioritaires.

Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO) (6 mai 2015)

Suite aux témoignages de plusieurs détenus concernant la nourriture, la CPVGC désirait en avoir le cœur net une fois pour toute en procédant à une visite surprise où elle était sûre que le repas du jour ne serait pas amélioré suite à la venue annoncée de notre commission.

M. Philippe Demierre, directeur-adjoint des EPO, a reçu la délégation et lui a offert sa totale disponibilité et collaboration pour cette visite qui consistait à se rendre à la cuisine des EPO puis à suivre le déroulement d'une distribution de repas dans une division du pénitencier de Bochuz.

Visite de la cuisine

Le chef de cuisine s'est joint à la délégation qui était accompagnée par M. Demierre.

La délégation est arrivée, comme elle le souhaitait, en pleine préparation des repas. Cette structure date de 40 ans. 22 détenus peuvent y travailler. Leurs témoignages sont très positifs. Ils ont tous un immense plaisir à travailler dans ce lieu et font part de l'excellente ambiance qui y règne.

A midi, ce ne sont pas moins de 757 repas qui sont préparés pour Bochuz, la Croisée, la Colonie ouverte et fermée ainsi que pour le personnel administratif.

Les détenus qui y travaillent commencent leurs journées à 07h30 jusqu'à 10h45 puis reprennent de 13h30 à 16h45. Ils reçoivent une rémunération de CHF 33.- par jour et CHF 45.- le dimanche. Ce travail est réservé aux détenus de la Colonie fermée et il est très convoité.

Les rapports disciplinaires dans cet atelier sont très rares. Les détenus savent qu'en adoptant un comportement inadéquat tel qu'agression, bagarre ou vol de nourriture, ils auraient droit à une sanction disciplinaire mais aussi et surtout à l'exclusion pure et simple du travail en cuisine.

Lors de son arrivée, un nouveau détenu est en phase d'observation qui dure 1 mois.

Le budget nourriture annuel est de CHF 1'690'000.-.

La délégation a eu accès au local " Laiterie " qui fabrique, trois fois par semaine, les yogourts pour les établissements de la Colonie ouverte, Bochuz, la Tuilière et le Bois-Mermet. Un détenu y travaille.

Le tunnel de lavage offre 3 places de travail.

L'atelier " Boucherie " actuellement fermé ré-ouvrira début juin. Cet atelier occupera 3 détenus.

Deux apprentis en fin de première année sont formés actuellement. Il faut noter que sur 8 cuisiniers professionnels 5 sont en formation ce qui pose parfois des problèmes organisationnels. A noter également que parfois le samedi-dimanche, 1 seul cuisinier peut fonctionner avec 22 détenus.

La préparation des repas a semblé tout à fait correcte avec des produits de qualités, variés et préparés avec soin. Le programme des repas sur 2 semaines est diversifié et équilibré avec légumes, viande ou poisson et féculents (à midi) et un dessert sous forme de fruit, yogourt ou gâteau.

Distribution des repas

La délégation de la commission, accompagnée par un agent de détention, s'est rendue dans la division D pour suivre une distribution de repas qui est effectuée par le personnel pénitentiaire. Cette division accueille des détenus en retour d'évaluation et des détenus arrivants (durée de la détention dans le secteur arrivants environ 1 mois).

La délégation a pu constater que les assiettes étaient bien servies en quantité, que le pain (250 grammes par jour) était à disposition ainsi qu'un fruit. Un deuxième tour-supplément est possible pour les détenus qui le souhaitent et, s'il reste du pain et des fruits, les détenus peuvent se resservir.

Cette visite a rassuré la délégation quant à la qualité, la variété et la quantité des aliments proposées aux détenus. Elle est consciente toutefois que la multiplicité des cultures fait qu'il peut y avoir des personnes mécontentes mais que cela ne provient ni de la qualité, ni de la quantité de la nourriture mais bel et bien des habitudes alimentaires des uns et des autres.

10. PROBLEMES DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES ET LES ZONES DE RETENTION

Fouilles de cellules

La Suisse, en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, s'est engagée à appliquer les Règles pénitentiaires européennes.

Le chapitre consacré aux « Fouilles et contrôles » dans son article 54.8 indique que « Tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels, à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l'interdise. ». Cette mesure vise aussi bien à garantir que les biens des détenus soient traités avec respect qu'à prévenir des accusations non-fondées envers les agents en charge des fouilles.

Cela implique que deux agents y procèdent. A notre connaissance, de tous les établissements visités depuis plus de 3 ans, seul l'établissement de la Stampa (TI) respecte cette exigence.

Hôtel de Police de Lausanne

Tant que les détentions prolongées existent, il faut que les détenus puissent sortir davantage de leur cellule. Des postes supplémentaires d'agents doivent donc être attribués à l'Hôtel de Police de Lausanne.

Finalement, une grande partie des possibilités permettant quelque peu d'améliorer les conditions de détention dans ces zones carcérales dépendent du bon vouloir des agents de sécurité, même si le personnel de la police consent aussi de nombreux efforts pour pallier aux carences de places dans le milieu carcéral.

Sans mettre en doute les compétences des agents de sécurité, certains effectuant des missions d'appui aux geôliers depuis plusieurs années, il serait souhaitable que ces personnes bénéficient d'une formation de base pour s'occuper des détenus de manière adéquate.

Dans l'idéal, la prise en charge des détenus étant une fonction régaliennne de l'Etat, il serait préférable que les personnes détenues de manière prolongée dans les postes de police soient sous la responsabilité d'agents de détention.

Il n'en reste pas moins que les conditions globales de détention restent contestables à tous points de vue (cellules sans fenêtre, promenades restreintes dans des locaux inadaptés, absence totale d'activité, etc.) et ne peuvent que retentir défavorablement sur l'état de santé global des détenus.

Tous les détenus qui séjournent dans les zones cellulaires des postes de police sont passablement éprouvés et marqués par ces détentions, les médecins en ont le témoignage quotidiennement.

Prison du Bois-Mermet

L'état du terrain de foot (impraticable pendant 3 jours après la pluie) aurait dû être remis en état en été mais rien n'a été fait, principalement en raison des problèmes rencontrés avec les marchés publics. Les membres de la CPVGC ont été informés de l'existence d'un fonds constitué sur une période de plusieurs années grâce aux bénéfices de la cantine. *Cet argent pourrait être utilisé pour des projets de réfection prioritaire.* Information transmise à la COGES.

Peu d'activités lors des week-ends, une heure de sport et une heure de promenade. La direction cherche à organiser deux groupes de promenade pendant ces deux jours. Le manque de personnel au Bois-Mermet rend difficile toute amélioration du quotidien des prisonniers. Le week-end, dans le cellulaire et pour les entrées, il y a 8 personnes pour 170 détenus. Le jour de notre visite il n'y avait qu'un agent de détention par étage.

Il y a une liste d'attente pour les cours de français car un professeur a quitté son poste et il est difficile de trouver des bénévoles pour travailler en prison. *Puisqu'il y a également des détenus en exécution de peine au Bois-Mermet, l'établissement pourrait prétendre au programme FAFEP (Fédération pour l'alphabétisation et la formation en prison).*

Prison de la Croisée

Les trois problématiques que rencontre cet établissement sont :

- la surpopulation
- le manque d'effectif
- l'attente de transfert

Comme lors de nos visites précédentes, le nombre de condamnés en attente de transfert est beaucoup trop élevé à la Croisée. La plupart effectuent finalement l'entier de leur peine dans l'établissement alors que c'est un établissement de DAJ et de courtes peines. Cette attente génère de nombreuses tensions car les règlements ne sont pas les mêmes pour les différents régimes et il n'est pas vraiment possible de les séparer.

Malgré cette situation inconfortable, le directeur en place depuis le mois d'août 2013, M. Alain Broccard, trouve que l'ambiance est calme et que tout se passe le mieux possible dans cette configuration. Sa sérénité nous a impressionnés.

Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO)

Un détenu est placé depuis 5 ans à l'isolement au pénitencier de Bochuz. La délégation de la commission tient à rappeler que, selon le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le placement à l'isolement doit toujours être une mesure proportionnée, légale, justifiable, nécessaire et non-discriminatoire. La délégation est consciente des difficultés posées par ce détenu particulier, mais tient à souligner que 5 ans à l'isolement ne peuvent conduire qu'à des effets extrêmement dommageables sur sa santé mentale et somatique.

Prison de la Tuilière

Il y a un problème général à la prison de la Tuilière depuis plusieurs mois. Le directeur n'est respecté ni par les agents, ni par les personnes détenues. De ce fait l'établissement ne peut fonctionner correctement et cette situation a abouti au départ de M. Vallat le 12 février 2015.

Néanmoins, les améliorations ci-dessous, qui concernent la prise en charge des détenus, devraient être apportées.

- Repourvoir les postes d'agents de détention manquants et prévoir la possibilité pour la direction de remplacer les absents en cas de maladie ou d'accident. Transmis à la COGES.
- Qu'une personne s'occupe spécifiquement des activités sportives qui sont importantes en prison. Transmis à la COGES.
- Uniformiser, dans les prisons vaudoises, l'accès aux produits venant de l'extérieur et cibler spécifiquement les besoins des femmes en produits de soins et adapter la réglementation en vigueur.
- Suivre l'exemple de la prison du Bois-Mermet et autoriser les personnes détenues à recevoir des cartes téléphoniques d'autres opérateurs que Swisscom de l'extérieur.
- Des agents de détention masculins entrent, parfois sans ménagement, dans des cellules occupées par des femmes.

Il arrive que de jeunes détenues soient choquées par l'intrusion du personnel masculin dans leur cellule alors qu'elles sont en petite tenue. Les effectifs vaudois ne permettent pas la mise en pratique des recommandations européennes en matière de détention des femmes qui exigent que les secteurs occupés par des femmes soient sous la responsabilité de personnel féminin. L'effectif des agents de détention de la Tuilière compte 24 personnes, 12 femmes et 12 hommes, avec en plus deux agents hommes non formés en contrat en durée déterminée. La parité entre agents de détention et agentes de détention est étayée par le fait de la mixité de la population carcérale accueillie, puisque la Tuilière est un établissement mixte. Ainsi, il est mathématiquement impossible de concrétiser ces recommandations européennes sans multiplier par deux les effectifs actuels. Le souhait de la CPVGC ne peut ainsi pas être concrétisé systématiquement, mais uniquement dans la mesure où les effectifs le permettent. Cependant, en cas de fouille à nu en deux temps, c'est toujours une femme qui intervient, une femme qui est soit agente de détention, soit à défaut une responsable d'atelier. Lorsque aucune femmes n'est disponible dans les effectifs, une agente de police est alors sollicitée spécifiquement, ce dernier cas arrivant une à deux fois par année.

Etablissement du Simplon

Envisager une présence médicale maintenant que plusieurs régimes sont accueillis dans cet établissement.

11. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

Des problèmes de disponibilité ont obligé la Police cantonale vaudoise (PolCant) à annuler des transferts de détenus qui n'ont pu être soignés au CHUV dans les délais prévus. Le SMPP et la PolCant se rejettent la responsabilité de ces annulations.

Recommandation 1

- **La Commission des Visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de trouver des solutions pour une meilleure coordination entre la PolCant et le SMPP.**

Des détenus des EPO ont attendu plusieurs mois avant d'être soignés pour des problèmes dentaires douloureux. Tous les établissements pénitentiaires visités qui possèdent un cabinet dentaire interne dans lequel les interventions simples sont effectuées, témoignent des avantages d'une telle prise en charge. Il est plus simple, plus sûr, moins cher et plus efficace de soigner les détenus à l'intérieur de la prison.

Recommandation 2

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'installer ou d'améliorer l'installation des cabinets dentaires existants dans les établissements pénitentiaires vaudois pour y effectuer rapidement les soins bucco-dentaires de base.**

Dans les établissements mixtes, comme celui de la Tuilière à Lonay, il arrive que des agents de détention entrent dans des cellules occupées par des femmes, au mépris de la Convention européenne des droits de l'homme ou des Règles pénitentiaires européennes pourtant signées par la Suisse qui stipulent que les sections femmes devraient être sous la responsabilité exclusive de femmes. Si la mixité du personnel peut être positive, il n'est pas acceptable que des hommes surprennent des détenues en petite tenue dans leur cellule, leur unique zone privée. Tout au moins faut-il qu'un agent soit accompagné par une collègue féminine.

Recommandation 3

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat d'ajouter une disposition réglementaire au niveau des établissements pénitentiaires vaudois signifiant qu'un agent de détention ne peut entrer dans une cellule occupée par une femme que s'il est accompagné par une collègue féminine.**

Tous les détenus n'effectuent pas forcément l'entier de leur peine dans le même établissement, voire dans le même canton. Les colis qu'ils reçoivent sont un lien important avec l'extérieur. Le Comité des visiteurs avait déjà signalé dans son rapport 2012, sans que ce soit une recommandation, qu'il serait important que la fréquence soit harmonisée, au minimum, au niveau du Concordat latin. Quant au contenu, il devrait pouvoir être le plus similaire possible.

Recommandation 4

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de proposer aux Directeurs de la Justice du Concordat latin d'uniformiser la fréquence et le contenu des colis destinés aux détenus.**

12. CONCLUSIONS

Ce qui peut sembler superflu ou peu important lorsque l'on est en liberté prend une tout autre importance en détention. Toute l'attention est alors concentrée sur ce qui fait le quotidien et des éléments mineurs dans une vie « normale » peuvent prendre des proportions que l'on peut estimer exagérées lorsque l'on n'est pas condamné à la privation de liberté.

La CPVGC poursuit sa mission avec rigueur et détermination. Elle n'a pas été épargnée durant cette année. Il a fallu gérer deux remplacements de commissaires ainsi que des critiques parlementaires qui n'ont pas diminué son engagement. Une commission de « surveillance » des établissements pénitentiaires, un domaine si particulier et si spécifique, n'est pas très populaire, sauf peut-être auprès de certains détenus. Après trois années de fonctionnement, nous constatons heureusement une reconnaissance de légitimité et de respect de la part de tous les acteurs de la politique pénitentiaire.

« La CPVGC tient à rendre hommage à son collègue et ami Monsieur le Député Jean-Marc Chollet, décédé le 26 mai 2015. Membre très actif de notre commission depuis sa création, Jean-Marc Chollet savait témoigner de l'empathie aux uns et aux autres tout en possédant un avis très lucide sur la réalité des choses. Son départ est une grande perte pour notre commission ».

13. LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

APT	Association pour la prévention de la torture
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
COMOPAR	Commission thématique de la modernisation du parlement
CP	Code pénal suisse
CPA	Centre communal pour adolescents de Valmont
CPPL	Courte peine privative de liberté
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CPVGC	Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
CTAFJ	Commission thématique des affaires judiciaires
DAJ	Détention avant jugement
DIS	Département des institutions et de la sécurité
DPMIn	Droit pénal des mineurs
EDM	Etablissement de détention pour mineurs
EESP	Haute école de travail social et de la santé
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
EP	Exécution de peine
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
ETP	Equivalent temps-plein
FAFEP	Fédération pour l'alphabétisation et la formation en prison
HUG	Hôpitaux Universitaires de Genève
LEP	Loi sur l'exécution des condamnations pénales
LGC	Loi sur le Grand Conseil
OAV	Ordre des avocats vaudois
OFJ	Office fédéral de la justice
PLAFA	Placement à des fins d'assistance
POLABO	Questionnaire d'évaluation du potentiel (Potenziallandschaftsbogen)
PolCant	Police cantonale vaudoise
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire
SUPEA	Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent
SPOP	Service de la population
UHPP	Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire

14. ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

En date du 2 mars 2016, le Conseil d'Etat a remis par courrier ses déterminations reproduites *in extenso* ci-après.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame
Mireille Aubert
Présidente de la Commission des visiteurs
du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : PM/15019784

Lausanne, le 2 mars 2016

Madame la Présidente,

Le rapport annuel de la Commission des visiteurs portant sur la période de juillet 2014 à juillet 2015 est bien parvenu au Conseil d'Etat. Nous tenons à vous remercier pour vos observations et recommandations qui ont retenu toute notre attention.

En application de l'article 63j alinéa 1 de la Loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat rend les déterminations ci-dessous sur le rapport de la Commission.

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite apporter quelques précisions sur le contenu du rapport.

En lien avec la page 9 du rapport concernant le nombre de personnes en isolement cellulaire aux Etablissements Pénitentiaires de la plaine de l'Orbe, le SPEN relève que durant la période du rapport, seule une personne était détenue depuis cinq ans sous ce régime ; deux autres détenus ont pu y séjourner pour une courte durée. Le chiffre de 6 détenus est ainsi manifestement faux et intègre des personnes exécutant ponctuellement une sanction disciplinaire. Quant à l'unité psychiatrique, celle-ci ne dispose d'aucune cellule d'isolement. Une évaluation hebdomadaire et une trame de prise en charge existent pour les détenus en isolement, ce dont la commission a été informée. Il convient par ailleurs de relever que depuis septembre 2015, plus aucun détenu n'est placé en cellule d'isolement (voir également commentaire de la commission en page 29). Concernant la moyenne des arrêts en termes de durée, elle n'est pas de 18 jours mais de 4. Enfin, la mesure visant une inscription des détenus pour l'accès au terrain de sport n'était que provisoire et avait été prise en regard des tensions récurrentes entre ethnies. L'accès se fait désormais sans inscription la journée. Le soir par contre, l'accès au terrain reste interdit pour des motifs de sécurité.

En ce qui concerne la prison de la Tuilière, le Conseil d'Etat a nommé M. Didier Burgi en qualité de directeur. Celui-ci est entré en fonction le 1^{er} novembre 2015.

De manière plus générale, le Conseil d'Etat partage la préoccupation du Grand Conseil en ce qui concerne la surpopulation carcérale et le problème d'effectif. De nombreux projets d'investissements seront prochainement soumis au Grand Conseil et une partie des problèmes relevés, notamment à La Prison de la Croisée, devraient dès lors se résoudre. En ce qui concerne les effectifs, le SPEN a procédé à de nombreux engagements et entend développer progressivement une gestion des ressources humaines dynamique, anticipative et respectueuse, permettant de consolider le fonctionnement du service et de placer les collaborateurs dans des conditions favorables à la réalisation de leur mission. A terme, cela doit également contribuer à donner une meilleure visibilité et attractivité à cette profession.

S'agissant plus précisément des recommandations figurant dans votre rapport, le Conseil d'Etat se détermine comme suit :

Recommandation 1 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de trouver des solutions pour une meilleure coordination entre la PoICant et le SMPP.

Cette recommandation concerne les transferts de détenus, effectués par la brigade des transferts, entre les prisons et le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV). Le SMPP travaille, avec la sécurité du CHUV, à améliorer la gestion et le suivi des rendez-vous. Par ailleurs, il faut également compter avec la brigade des transferts, qui a également des impératifs et n'est pas toujours à même d'assurer une disponibilité suffisante. Cela oblige les différents intervenants à « jongler » avec les disponibilités de chacun, soit celles des services du CHUV et celles de la police, le tout compliqué par les refus de dernière minute des personnes détenues ou tout autre aléa lié à la sécurité.

Il convient également de préciser que les relations entre la police cantonale et le SMPP sont excellentes ; des séances de travail sont organisées trois fois par année entre toutes les parties impliquées, soit le SPEN, le CHUV (dont le SMPP), Securitas, la gendarmerie et la brigade des transferts. Par ailleurs, chaque dysfonctionnement fait l'objet d'un débriefing entre le responsable de la brigade des transferts et l'infirmier chef du SMPP en charge de ces questions. Dans ce cadre, l'on relèvera que depuis juillet 2015, aucun problème n'a été signalé.

Recommandation 2 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'installer ou d'améliorer l'installation des cabinets dentaires existant dans les établissements pénitentiaires vaudois pour y effectuer rapidement les soins bucco-dentaires de base.

Depuis plusieurs années, le Centre de médecine dentaire et orale (CMDO) de la PMU met à disposition des détenus des consultations de médecine dentaire réalisées dans des locaux aménagés à cet effet dans tous les établissements carcéraux du Canton de Vaud. Les sollicitations des détenus en matière de santé buccale ont toutefois dépassé, durant certaines périodes, les possibilités de réponses du service. Il a également été relevé par le CMDO que le degré d'urgence de ces demandes fut relatif pour certaines situations. Un outil d'évaluation clinique des problèmes bucco-dentaires est en cours de développement ayant pour but d'aider le personnel médical et infirmier du SMPP à évaluer le degré d'urgence de la situation. Cette évaluation doit permettre de déterminer si le détenu doit être orienté vers une consultation en urgence ou en

électif. Par ailleurs et en ce qui concerne la nécessité de remplacer les équipements de radiologie, le CHUV a été sollicité et a estimé que les équipements existant devraient pouvoir couvrir les besoins en matière d'imagerie bucco-dentaire.

Recommandation 3 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat d'ajouter une disposition réglementaire au niveau des établissements pénitentiaires vaudois signifiant qu'un agent de détention ne peut entrer dans une cellule occupée par une femme que s'il est accompagné par une collègue féminine.

Les Règles pénitentiaires européennes (règles 71 et ss) insistent sur la mise en place d'un cadre éthique, permettant de traiter tous les détenus avec humanité et respect de leur dignité. Elles mettent également l'accent sur l'importance, pour les autorités pénitentiaires, de souligner lors de l'engagement des candidats, le besoin d'intégrité, de qualités humaines et de compétences professionnelles, ainsi que les aptitudes requises pour effectuer le travail complexe qui les attend. On ne trouve toutefois aucune règle spécifique liée au sexe des agents de détention dans le cadre de leur activité, à l'exception des fouilles, où une règle précise que les personnes peuvent uniquement être fouillées par un membre du personnel du même sexe (règle 54.5). Une attention est toutefois portée quotidiennement sur le terrain et le SPEN veille, dans la mesure du possible, à respecter les sensibilités de chaque détenu, homme ou femme.

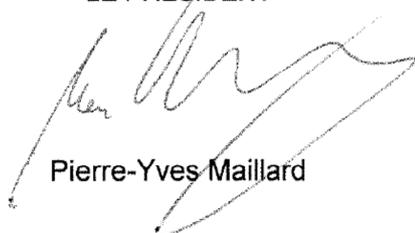
Recommandation 4 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de proposer aux Directeurs de la Justice du Concordat latin d'uniformiser la fréquence et le contenu des colis destinés aux détenus.

Le Conseil d'Etat a pris acte de cette recommandation formulée par la Commission des visiteurs. Le Département des institutions et de la sécurité (DIS) la transmettra lors d'une prochaine séance de la Commission latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP).

Veillez croire, Madame la Présidente, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- SG DIS

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Jacques-André Haury demandant un rapport sur les missions confiées par le Conseil d'Etat à l'Université de Lausanne (UNIL) en matière de formation médicale

Rappel du postulat (Séance du 16 avril 2013)

La question de la relève médicale fait l'objet de deux mouvements contradictoires. D'un côté, on s'accorde à considérer que, en raison de la croissance démographique et du vieillissement de la population, la Suisse va devoir faire face à une pénurie de médecins. De l'autre, craignant d'être débordées par l'afflux de médecins étrangers, les autorités fédérales cherchent à trouver un moyen d'en limiter l'installation.

Dans ce contexte, il convient de situer les intentions de l'UNIL, et tout particulièrement de sa Faculté de biologie et médecine (FBM). Ces intentions ont fait l'objet d'un article dans 24Heures du 16 mars 2013, mais elles ont déjà été évoquées précédemment. L'objectif serait de continuer à augmenter le nombre de médecins formés, qui devrait passer de 110 en moyenne annuelle il y a quelques années à 220 en 2017. Une démarche analogue serait faite dans les autres universités suisses.

Ce développement aura un coût financier, qui n'est pas chiffré par la FBM, mais qui, incontestablement, alourdira de quelques millions nos finances vaudoises. Là n'est pas l'essentiel.

On doit craindre qu'il s'accompagne d'un déclin dans la qualité des diplômes délivrés.

Ce choix, à l'évidence, est conçu en fonction d'une vision fermée de la Suisse : une vision dans laquelle la Suisse ne disposerait que des médecins qu'elle forme elle-même. Or, force est de constater que cette vision, qui ignore la libre circulation européenne, est en réalité complètement inadaptée à la réalité actuelle.

Une autre vision consisterait à préparer les médecins formés en Suisse à vivre en concurrence avec les médecins étrangers, en veillant à leur dispenser une formation de qualité supérieure à celle reçue ailleurs, pour garantir leurs chances sur le marché du travail et offrir à nos concitoyens l'accès aux soins les plus qualifiés. Dans cette perspective, la FBM devrait veiller à élever le niveau de la formation reçue en Suisse et non pas à augmenter le nombre de médecins formés. En dépit de ses efforts louables, la FBM ne parviendra pas à maintenir la qualité de la formation dispensée si elle double le nombre de diplômes décernés. Evidemment, il est plus facile de fixer des objectifs en termes de nombre plutôt qu'en termes de qualité. Mais on doit relever que la démarche de la FBM tranche avec le fonctionnement habituel de nos universités, qui se soucient généralement de la qualité des formations dispensées et non du nombre de diplômes délivrés.

Pour compléter le tableau, on doit prendre en compte l'évolution des formations en soins infirmiers, de niveau Haute école spécialisée (HES), qui donnent aux professionnels formés une part des compétences assumées actuellement par les médecins, comme par exemple le tri des patients dans les services d'urgence.

Décider de doubler le nombre de médecins formés est donc un choix de nature politique. Il ne saurait être question de laisser la FBM prendre ses décisions seule, plaçant les autorités devant le fait accompli et l'obligation d'en assurer le financement. Et on ne peut prendre le risque de voir l'UNIL, ignorant les effets de la libre circulation, délivrer un grand nombre de diplômes à des médecins mal formés, qui seront alors mis en concurrence avec des confrères venant de l'étranger mieux formés qu'eux.

Nous demandons que le Conseil d'Etat fasse rapport au Grand Conseil sur les objectifs qu'il confie à l'UNIL en matière de formation médicale dans le cadre de la libre circulation. Il s'agit par excellence d'un élément devant faire partie du plan stratégique qui lie l'UNIL à l'Etat et constitue la nécessaire limite de son autonomie légale.

Je demande que ce postulat soit transmis à une commission.

(Signé) Jacques-André Haury

Préambule

Le postulant s'interroge sur les intentions de l'Université de Lausanne (UNIL) d'augmenter le nombre annuel de diplômés en médecine. Suite à une incitation provenant du Conseil fédéral, l'UNIL s'est effectivement engagée à former, à terme, 220 médecins diplômés par année. En 2014, elle a délivré 148 diplômes de master. Monsieur le Député Haury craint qu'en formant plus d'étudiants, il ne soit plus possible de garantir la qualité de la formation médicale. Celle-ci ne se limite pas à des cours théoriques, mais impose aussi des travaux en laboratoires et des enseignements pratiques sur des patients, dont le nombre est limité.

Pour le député, former plus de médecins n'est pas positif en soi et un nombre trop important d'étudiants pourrait péjorer la qualité de la formation médicale. De plus, il relève que, au lieu de former plus de médecins, il serait judicieux de mieux répartir les tâches entre les professionnels de la santé. Par exemple, les infirmiers avec une formation HES pourraient assumer des responsabilités accrues. L'évolution de leurs compétences professionnelles aurait ainsi des incidences sur le nombre de médecins nécessaires.

Le postulant estime qu'un rapport complet du Conseil d'Etat permettrait de donner des réponses détaillées et de se faire une meilleure opinion des enjeux liés à la formation médicale en Suisse, dans le cadre de la libre circulation. Le député désire que le Conseil d'Etat fournisse notamment des informations sur les objectifs que se donne l'UNIL afin d'assurer la qualité de la formation tout en augmentant sa capacité d'accueil.

Au vu du titre du postulat et de son développement, la réponse apportée par le Conseil d'Etat se concentre sur la formation médicale relevant de l'UNIL et n'aborde pas la formation postgraduée effectuée par les médecins diplômés dans les hôpitaux. Elle montre que le Canton veillera à augmenter le nombre de professionnels formés – pour répondre aux demandes de la Confédération et faire face à la pénurie – tout en maintenant le haut niveau de la formation dispensée par l'UNIL. Il est en effet possible d'augmenter la capacité d'accueil, en assurant en même temps une excellente qualité de l'enseignement, et ceci grâce aux mesures mises en place depuis plusieurs années par le Canton et ses institutions de formation.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat introduit d'abord brièvement la problématique de la pénurie des professionnels de la santé. Il montre que la solution ne peut pas résider uniquement dans l'importation de personnel étranger et que différentes mesures ont déjà été prises dans le Canton (chapitre 1). Ensuite, il relève que, tout en ayant développé un système de formation aux professions de la santé qui permet des complémentarités, le besoin d'augmenter le nombre de médecins formés persiste (chapitre 2). Enfin, il présente la stratégie de l'UNIL pour répondre à ce défi, qui consiste en un ensemble de mesures ciblées, permettant de garantir la qualité de la formation tout en augmentant le

nombre de médecins diplômés (chapitre 3).

Dans le présent rapport, les désignations des fonctions et des titres s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

1 CONTEXTE : LA PÉNURIE

1.1 La pénurie du personnel de la santé

L'évolution démographique et le vieillissement de la population, ainsi que l'augmentation de la prévalence des maladies chroniques, engendreront dans les années à venir une hausse de la demande en prestations de soins. Ainsi, depuis plusieurs années, de nombreuses voix s'élèvent pour souligner le manque de personnel formé dans les professions de la santé et les risques qui en découlent.

Une étude de l'Observatoire suisse de la santé (OBSAN)^[1] a examiné l'impact du vieillissement démographique sur les besoins en soins et en personnel de santé à l'horizon 2020, dans les hôpitaux et autres établissements pour personnes âgées. L'étude se fonde sur les projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui prévoient une hausse de 34% des personnes de 65 ans et plus, tandis que la population active, âgée de 20 à 64 ans, augmentera seulement de 4%. Ces chiffres montrent que les besoins dans le domaine des soins augmenteront fortement. En même temps, de nombreux professionnels de la santé partiront à la retraite (estimation d'environ 60'000 départs d'ici 2020). La conclusion de l'étude estime que la Suisse devra recruter 30% de personnel supplémentaire dans le secteur de la santé. Sans oublier que la pénurie touchera toutes les professions de la santé : une étude de la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW) montre qu'à l'avenir la Suisse manquera aussi de sages-femmes (manque évalué à 40%), d'ergothérapeutes (36%) et de physiothérapeutes (26%)^[2].

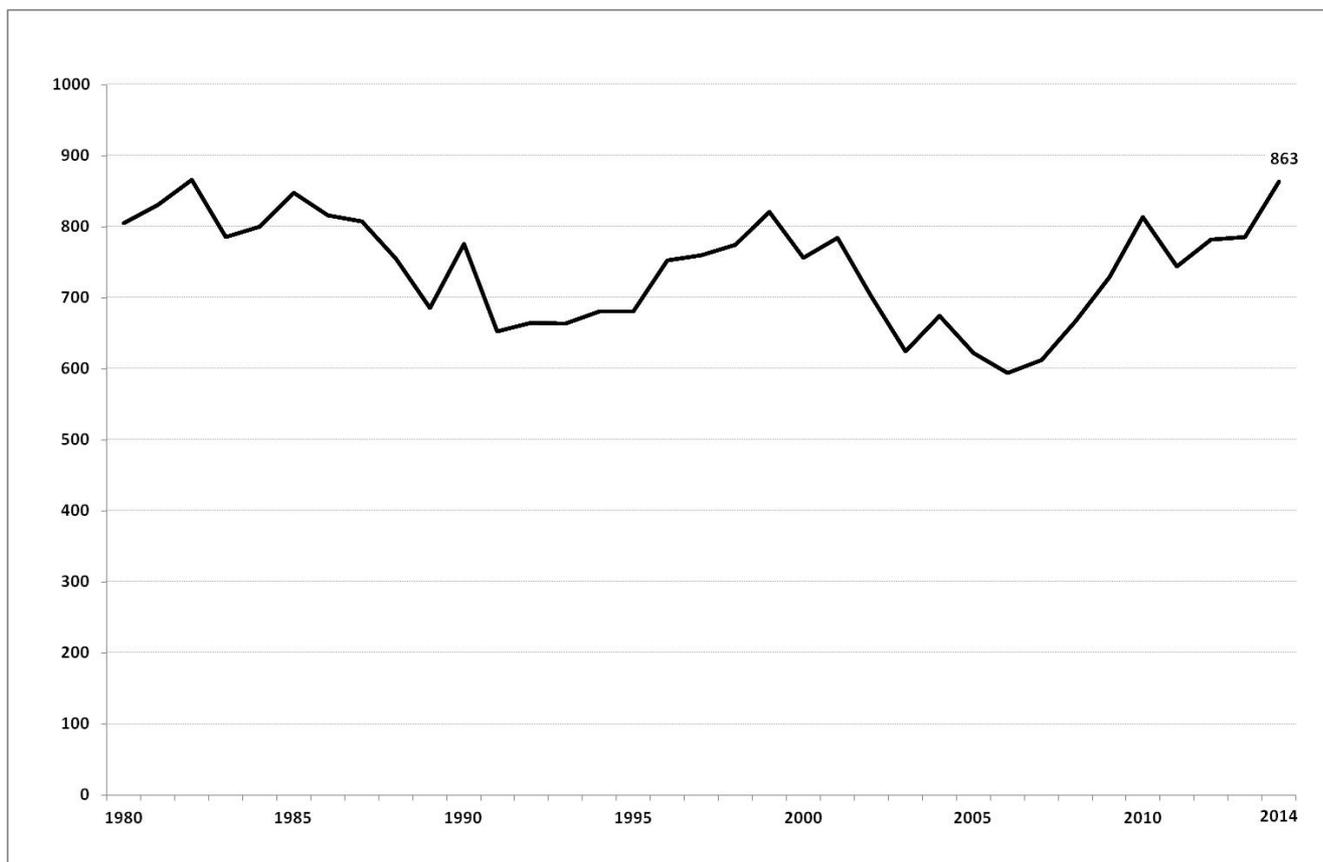
[1] OBSAN, "Personnel de santé en Suisse, Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2020", 2009.

[2] ZHAW Medienmitteilung, "Schmerzhaft wird es, wenn ausländische Gesundheitsfachleute ausbleiben", 08.04.14.

Pour faire face aux besoins croissants en personnel de santé, il est donc nécessaire de prendre des mesures à différents niveaux. Le rapport de l'OBSAN préconise une optimisation des soins dispensés, une amélioration des conditions de travail des professionnels de la santé, une gestion optimale du personnel qualifié et, enfin, une adaptation du nombre de places de formation. Concernant ce dernier point, l'OBSAN indique que, pour pallier l'augmentation des besoins, il serait nécessaire de former environ 600 médecins supplémentaires.

Toutefois, le nombre actuel de diplômes décernés par les universités est le même qu'en 1980 (graphique 1). Les besoins augmentent mais le nombre de diplômés en médecine n'est pas plus élevé qu'il y a 30 ans et dans la situation actuelle ils sont largement inférieurs aux besoins futurs. En tant qu'employeurs dans le domaine des soins et de la santé, les pouvoirs publics sont investis d'une responsabilité particulière dans l'approvisionnement de main-d'œuvre. Ils sont tenus d'assurer une offre médicale en quantité et qualité suffisantes, afin de garantir la couverture sanitaire.

Graphique 1. Titres délivrés en médecine humaine (licence ou master) dans les hautes écoles universitaires suisses, 1980-2014



Source : OFS (2015)

1.2 Le personnel de santé d'origine étrangère et la libre circulation

Les chiffres montrent que la population suisse a augmenté ces dernières années, sans que le nombre de médecins diplômés ait crû en conséquence. Dans son postulat, le député Haury s'interroge sur l'objectif de vouloir former plus de médecins en Suisse, alors que la libre circulation pourrait répondre à ce manque. En effet, la Suisse ne peut pas se passer du personnel qualifié en provenance d'autres pays : son bassin de recrutement est trop restreint pour faire face à la demande croissante de ses besoins.

Le système de santé suisse est tributaire de l'immigration de médecins, venant notamment des pays européens voisins. Jusqu'à présent, la pénurie de médecins formés en Suisse a pu être compensée par une importation de main-d'œuvre qualifiée. Ainsi, environ un tiers de l'ensemble du personnel soignant des hôpitaux suisses, et 44% dans les hôpitaux de la région lémanique, est de nationalité étrangère (graphique 2). Pour être plus précis, dans la région lémanique, 35% du corps médical et 54% du personnel soignant sont d'origine étrangère.

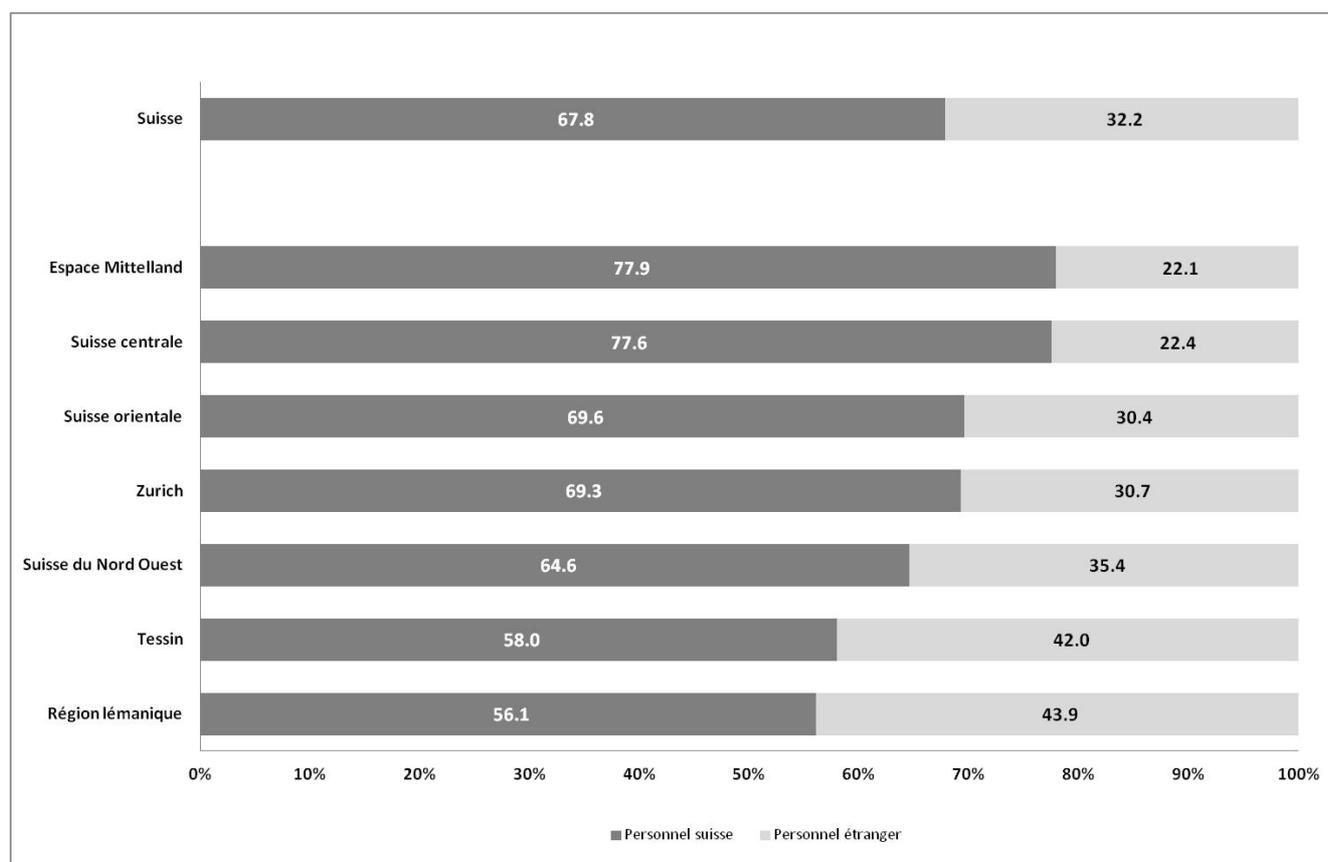
Toutefois, le recrutement de professionnels étrangers pourrait devenir plus difficile en raison de la pénurie qui commence à toucher également les pays d'origine de ces personnes. Ainsi, tabler sur le recrutement de personnel étranger n'est pas une solution durable. Pour des raisons d'équité, voire d'éthique, il faut recourir à cette importation de main-d'œuvre dans des limites supportables. Il n'est pas judicieux que notre système de santé fonctionne uniquement grâce à un grand nombre de personnes qualifiées venant de l'étranger. Le risque existe que ce personnel étranger reparte, créant ainsi un manque important.

De plus, une telle solution pourrait désormais être rendue difficile suite à l'acceptation par le peuple, le 9 février 2014, de l'initiative "contre l'immigration de masse". En effet, la libre circulation telle

qu'on l'a connue ces dernières années pourrait être drastiquement restreinte. Le recrutement de personnel étranger qualifié pourrait s'avérer plus compliqué et fortement limité, ce qui aggraverait la pénurie dans le domaine des soins.

Ainsi, pour des raisons d'équité vis-à-vis des autres pays et dans un climat incertain quant à la capacité de la Suisse de recourir à du personnel étranger, notre pays doit impérativement investir dans la formation. Le recours à la main-d'œuvre étrangère sera toujours nécessaire, mais il y a urgence de former plus de personnel indigène et donc, entre autres, d'augmenter la capacité de formation des facultés de médecine en Suisse.

Graphique 2. Personnel interne des hôpitaux (en pourcentage) selon la nationalité des employés, par grande région de l'établissement, au 31.12.2013



Source : OFS, statistique des hôpitaux (2015)

1.3 La situation dans le Canton de Vaud

Le Canton de Vaud se caractérise par une tendance similaire à celle observée au niveau national. Comme indiqué dans le *Rapport du Conseil d'Etat sur la politique sanitaire 2013-2017*, le Canton de Vaud doit faire face à l'accélération du vieillissement démographique, à l'augmentation de la prévalence des maladies chroniques, ainsi qu'à une pénurie en personnel, aussi bien médical que soignant. Comme partout en Suisse, le Canton doit recruter des professionnels étrangers pour répondre à ses besoins.

A l'horizon 2030, si les conditions actuelles demeurent inchangées, la pénurie de médecins, et particulièrement de médecins de premier recours, pourrait être importante. En effet, la population des praticiens vaudois subit un vieillissement rapide et la moitié d'entre eux sont âgés de plus de 50 ans^[3]. Dès lors, le Conseil d'Etat s'est engagé à renforcer les efforts pour assurer une offre suffisante en personnel de santé. Cette politique se traduit par des actions pour limiter la pénurie de personnel paramédical, favoriser une nouvelle répartition des tâches entre soignants et soutenir la relève médicale. La nécessité d'accroître le nombre de personnes formées dans le domaine de la santé figure

d'ailleurs explicitement dans le programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat (mesure 1.4. Anticiper les besoins en soins et en hébergement).

[3] Garde médicale de premier recours dans le Canton de Vaud. Observatoire Suisse de la santé 2010.

Le Canton de Vaud, tout comme les autres cantons romands, a également misé beaucoup sur le développement de la formation des infirmiers au niveau des hautes écoles spécialisées (HES). Accompagnées par un investissement dans des nouvelles infrastructures et une politique de soutien à ces professions, les mesures prises par le Canton ont permis de plus que doubler le nombre d'étudiants HES dans le domaine de la santé depuis 2005 et d'envisager à terme une meilleure couverture des besoins en main-d'œuvre qualifiée (voir aussi chapitre 2.2).

Enfin, le Canton développe des programmes innovants. Par exemple, pour favoriser le recours à la main-d'œuvre indigène et permettre l'adéquation entre l'offre et les besoins en personnel soignant, une nouvelle formation bachelor HES en soins infirmiers en cours d'emploi sera disponible dès septembre 2015. Cette formation propose des perspectives de développement professionnel, tout en permettant de concilier vie active et formation.

2 LA FORMATION DANS LE DOMAINE DES SOINS

2.1 Demande fédérale d'augmentation du nombre de places en médecine

La volonté de faire face au manque de main-d'œuvre, et tout particulièrement de médecins, est une question qui préoccupe depuis longtemps les responsables de la formation et de la santé et qui constitue une des tâches prioritaires de la Conférence suisse des hautes écoles (nouvel organe commun à la Confédération et aux cantons, chargé de la coordination du domaine suisse des hautes écoles, institué suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)). La question de la consolidation et du développement de l'enseignement en médecine humaine occupera d'ailleurs une place de choix dans le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017-2020 (Message FRI)^[4].

[4] SEFRI NEWS, septembre 2014.

Les discussions à ce sujet ont commencé en septembre 2010, quand le Conseil fédéral, à l'initiative de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), a lancé la plate-forme *Avenir de la formation médicale*^[5]. Cette plate-forme regroupe seize organisations qui visent à trouver des solutions pour développer la formation médicale et garantir sa qualité. Plusieurs groupes de travail sont institués dans ce cadre, chargés d'analyser les dimensions suivantes : financement de la formation postgrade des médecins, interprofessionnalité, harmonisation des formations universitaire, postgrade et continue des médecins, augmentation du nombre de diplômes en médecine humaine, relève pour la recherche clinique en Suisse, pilotage de la formation postgrade.

[5] Pour plus d'informations sur la plate-forme : <http://www.bag.admin.ch/themen/berufe/11724/index.html?lang=fr>.

En septembre 2011, le Conseil fédéral publie un rapport qui évalue les besoins quantitatifs en formation des médecins^[6]. Compte tenu des personnes quittant la profession et de la baisse du taux d'activité moyen, le Conseil fédéral recommande de former entre 1'200 et 1'300 médecins par année. Ceci représente une augmentation d'environ 40% par rapport au nombre de diplômés des universités suisses (cf. graphique 1). L'intérêt des jeunes pour la profession médicale ne cesse de croître, mais il est difficile à satisfaire à cause des capacités d'accueil limitées en première année. A titre d'exemple, pour la rentrée 2015, 3'491 personnes se sont inscrites aux études de médecine humaine dans les quatre universités pratiquant le *numerus clausus* (Bâle, Berne, Fribourg et Zurich). La capacité d'accueil en première année de ces 4 facultés est de 773 places, et le nombre maximal autorisé d'inscriptions est de 928 (capacité + 20%). Les capacités d'accueil en médecine humaine sont

également dépassées dans les universités qui ne limitent pas l'accès par le biais du *numerus clausus*, à savoir Genève (556 inscriptions pour 400 places), Lausanne (644 inscriptions pour 400 places) et Neuchâtel (115 inscriptions pour 55 places) (source : swissuniversities). Le groupe de travail thématique "Augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine", coprésidé par le Secrétariat général de la Conférence universitaire suisse et l'OFSP, est chargé de clarifier quand et dans quelles circonstances l'objectif des 1'200 à 1'300 places peut être atteint. Le mandat est facilité par les analyses et les concertations préalables menées entre les décanats des facultés de médecine et par la présence dans le groupe de représentants des facultés de médecine et des hôpitaux.

[6] Rapport du Conseil fédéral, "Stratégie pour lutter contre la pénurie de médecins et encourager la médecine de premier recours", 23.11.11.

En 2012, le groupe conclut que la solution pour faire face à la pénurie ne consiste pas en un ajustement ou en une suppression du *numerus clausus*, mais en une adaptation de la capacité de chaque faculté de médecine de créer assez de places de formation à un coût raisonnable^[7 et 8]. Ainsi, une augmentation échelonnée du nombre de diplômés de master délivrés dans les cinq facultés suisses de médecine est préconisée.

[7] OFSP, Rapport du groupe thématique, "Harmonisation des formations universitaire et postgrade des médecins", 07.11.12.

[8] OFSP, Groupe de coordination, "Augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine – financement et sites de formation", 14.12.12.

En réponse à cette sollicitation, et en étroite discussion avec les autorités de tutelle concernées, les cinq universités suisses qui possèdent une faculté de médecine proposent d'augmenter le nombre de places de formation en médecine humaine de 275 au total entre 2012 et 2018 (tableau 1)^[9]. Il faut noter que l'effet en termes d'augmentation des diplômés se fera sentir progressivement dès 2018.

[9] OFSP, Rapport du groupe thématique, "Augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine", 29.05.12.

Tableau 1. Nombre de places de formation en médecine humaine (en master) annoncé par les cantons

Université	Places en 2012	Places en 2016	Objectif pour 2018	Entre 2012 et 2018
Bâle	140	165	180	+ 40
Berne	165	240	240	+ 75
Genève	140	150	160	+ 20
Lausanne	160	220	220	+ 60
Zürich	220	280	300	+ 80
TOTAL	825	1'055	1'100	+ 275

Sources : places de formation - CUS (2011), CSHE (2015); objectif - SEFRI et OFSP (2012)

De son côté, le Canton du Tessin a annoncé, en mars 2014, la création d'une Faculté de biomédecine qui abritera un Institut de médecine humaine chargé de mettre sur pied un cursus de master (quatrième, cinquième et sixième année de formation)^[10]. Le 24 novembre 2014, le Grand Conseil tessinois a approuvé la loi permettant la création de la Faculté de sciences biomédicales. L'Université de la Suisse italienne pourrait ainsi former 70 médecins par année à partir de 2018, si la mise en œuvre se déroule selon ce qui a été planifié. Dans ce cas, la capacité annuelle de formation des universités suisses serait de 1'170 médecins diplômés. A noter que des discussions sont en cours à plusieurs endroits : le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg a pris la décision de principe de mettre en place un cursus de niveau master^[11], le Conseil d'Etat du Canton de Saint-Gall est entré en matière pour examiner la création de places de formation^[12] et l'EPFZ devrait proposer un bachelor dès 2017^[13]; de son côté, l'EPFL collabore avec les Universités de Genève et de Lausanne en vue de mettre sur pied une passerelle pour les détenteurs d'un bachelor scientifique leur permettant d'entrer en médecine après une année de

raccordement^[14].

[10] Messaggio 6918, "[...] istituzione di una nuova facoltà di scienze biomediche e creazione di una scuola di Master in medicina umana", 12.03.14.

[11] Communiqué de presse de l'Etat de Fribourg du 13.10.2015.

[12] Communiqué de presse du Canton de St-Gall, " St.Galler Beitrag gegen den Ärztemangel ", 23.04.15.

[13] Communiqué de presse de l'ETHZ, " Hochschulen planen neuartigen Studiengang in Medizin ", 11.09.15.

[14] 24 Heures 14.10.2015 ; Le Temps 15.10.2015.

Ces augmentations de places de formation se développent dans des délais très rapides et jusqu'à ce jour sans soutien financier ciblé de la part de la Confédération. En juin 2015, le Conseil fédéral a décidé de relever de 100 millions de francs maximum le plafond du crédit des contributions liées à des projets dans le cadre du message FRI 2017-2020 afin de financer un programme incitatif visant à augmenter durablement le nombre de diplômés en médecine humaine^[15]. Le Conseil suisse des hautes écoles a chargé le SEFRI d'élaborer un projet de programme en collaboration avec swissuniversities et les cantons. Les décisions finales en la matière seront prises en 2016.

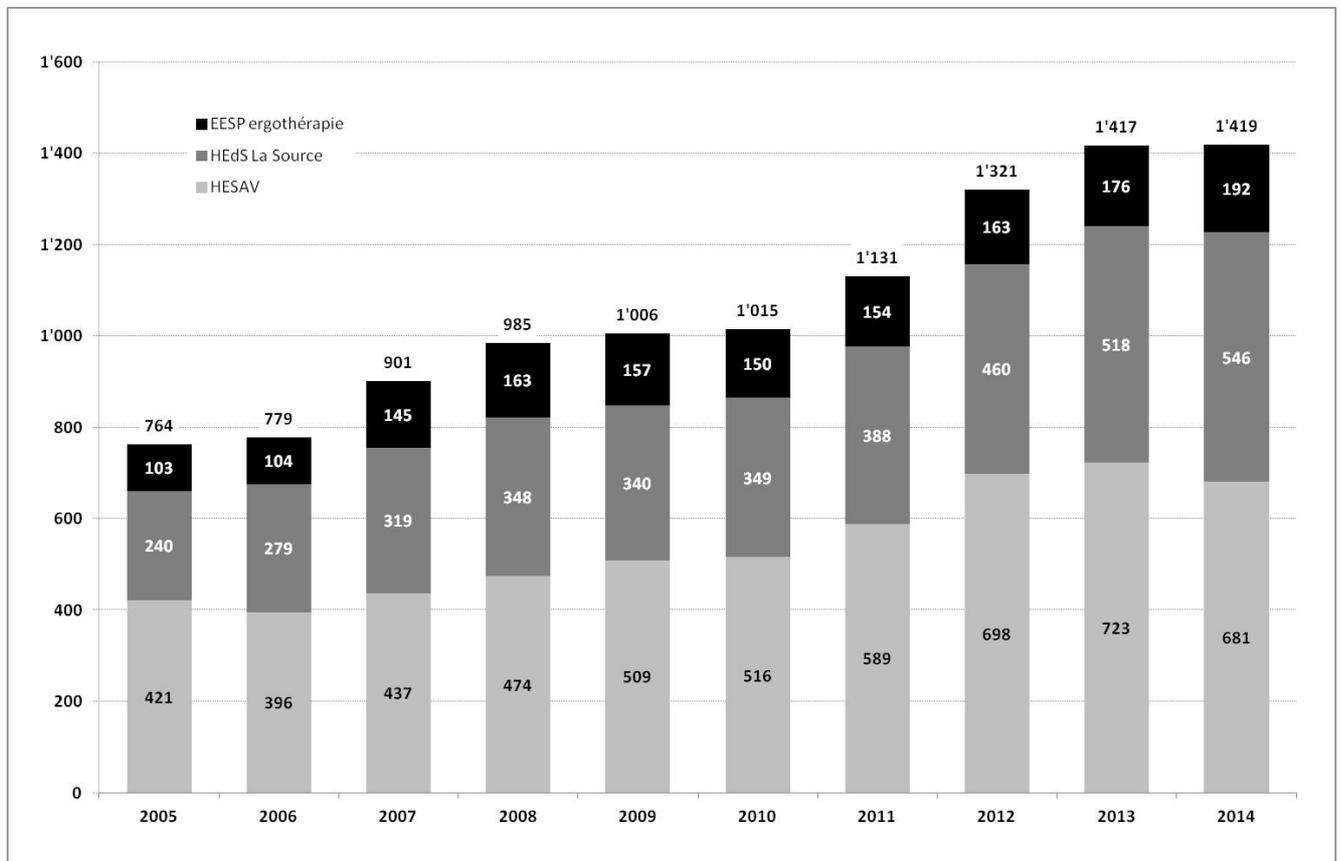
[15] Rapport du Conseil fédéral, " Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié - état de la mise en œuvre et voie à suivre", 19.06.15.

Il convient enfin de relever que les deux facultés de médecine de Suisse romande (Lausanne et Genève) forment 31% des médecins formés en Suisse (267 médecins sur 863 en 2014, chiffres OFS), ce qui est bien supérieur à la proportion de la population de la région romande.

2.2 L'articulation avec la formation HES

Ces dernières années, les hautes écoles spécialisées (HES) ont connu une augmentation considérable du nombre des étudiants inscrits dans les filières de la santé. Pour ne prendre que l'exemple vaudois, le nombre d'étudiants a presque doublé en l'espace de neuf ans dans les trois hautes écoles de la santé du Canton (la Haute Ecole de Santé Vaud – HESAV, la Haute école de la santé La Source – HEdS La Source et la Haute école de travail social et de la santé – EESP) (graphique 3 - note : la filière ergothérapie de l'EESP et les filières physiothérapie et sage-femme de HESAV sont des filières régulées, c'est-à-dire des filières dont le nombre d'étudiants admis est limité en fonction du nombre de places de formation disponibles).

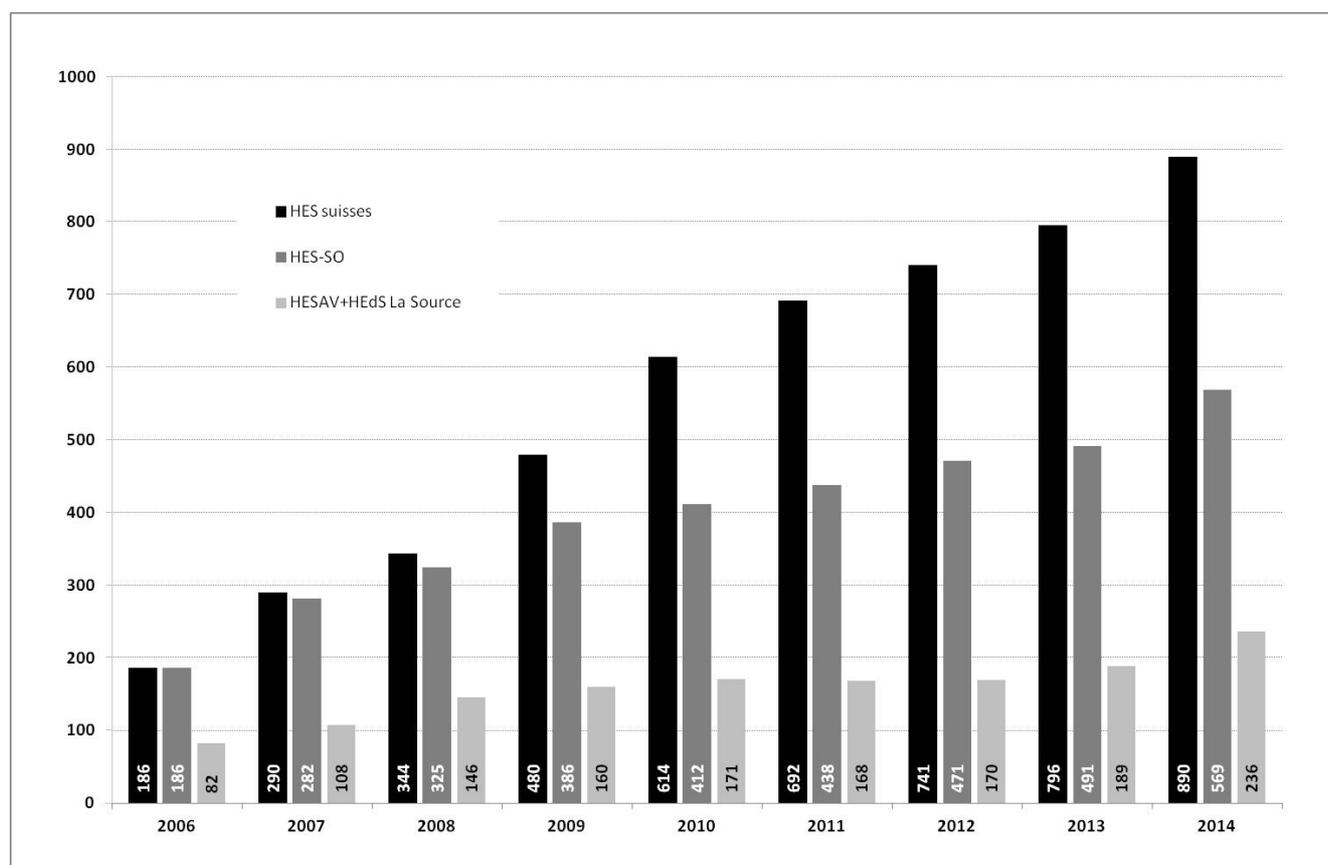
Graphique 3. Evolution des étudiants (immatriculés diplôme, bachelor) dans les hautes écoles de la santé vaudoises (HESAV, HEdS La Source, EESP), filières soins infirmiers, sage-femme, physiothérapie, ergothérapie et technique en radiologie médicale, sans les années préparatoires, 2005-2014



Source : statistiques HES-SO (2015)

Les soins infirmiers, plus spécifiquement, représentent la filière qui a connu l'évolution la plus spectaculaire : depuis 2006, dans l'ensemble de la Suisse, le nombre d'étudiants a pratiquement triplé et le nombre de diplômes décernés a quadruplé (graphique 4). Il faut relever que la HES-SO délivre plus de la moitié des titres en soins infirmiers en Suisse et que la moitié est assurée par les deux hautes écoles vaudoises de la santé (HESAV et HEdS La Source). Ainsi les plus de 200 infirmiers HES formés chaque année dans le Canton de Vaud représentent près d'un quart de tous les diplômés suisses.

Graphique 4. Titres délivrés en soins infirmiers (diplôme, bachelor et master), dans les HES suisses, à la HES-SO et dans les hautes écoles vaudoises de la santé, 2006-2014



Source : statistiques HES-SO et OFS (2015)

L'augmentation importante du côté de la HES-SO est à mettre en lien avec la politique développée depuis une dizaine d'années par le Canton de Vaud et les autres cantons romands, qui consiste à former la totalité des infirmiers au niveau HES, en lieu et place du niveau des écoles supérieures (ES). Plus exigeante, mais aussi plus valorisante et mieux reconnue par le marché du travail (avec la perspective de poursuivre des études de master et doctorat), cette décision ambitieuse a permis de revaloriser la formation en soins infirmiers et de la rendre plus attractive. Le Canton a déployé un effort particulier dans la promotion des formations HES en soins infirmiers, par un investissement dans de nouvelles infrastructures et une politique proactive de soutien. Les mesures prises ont porté leurs fruits, car elles ont permis de passer de 186 à 569 diplômés HES en soins infirmiers en l'espace de neuf ans.

Etant donné le succès et la qualité des formations HES, le député Haury s'interroge sur une possible articulation des compétences entre professionnels de la santé. Une partie des compétences assumées par les médecins pourraient être prises en charge par des infirmiers spécialisés formés dans les HES. Tout en soulignant qu'il n'est pas judicieux de remplacer une profession en manque de personnel (les médecins) par une autre (les infirmiers), la question du partage des responsabilités parmi les professionnels de la santé mérite d'être approfondie. Dans cette perspective, le CHUV a formalisé une procédure de délégation de la responsabilité médico-infirmière, qui trouve déjà son application dans la délégation d'activités telles que le tri infirmier et le protocole d'antalgie aux urgences adultes ou la consultation infirmière aux urgences de l'Hôpital de l'enfance. Toutefois, il convient de souligner que la délégation médico-infirmière présente des limites en ce qui concerne la facturation des actes exécutés par les infirmiers, qui est régie par la législation fédérale, principalement la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Ces limites pourraient toutefois évoluer prochainement, vu l'initiative parlementaire "Accorder plus d'autonomie au personnel soignant" déposée aux Chambres fédérales par

Monsieur le Député Joder. Cette initiative, qui vise à modifier la LAMal, a récemment fait l'objet d'une large consultation, notamment auprès des autorités cantonales, et le Conseil d'Etat a ainsi eu l'occasion de lui apporter son soutien.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat souhaite développer les pratiques infirmières avancées et renforcer les approches interprofessionnelles et intersectorielles. La pratique infirmière avancée décrit un niveau avancé de la pratique clinique, un savoir infirmier approfondi et une compétence confirmée au service des besoins de santé. Elle a été encouragée par l'offre pionnière du master et du doctorat en sciences infirmières de l'Institut universitaire de formation et de recherche en soins (IUFRS), proposée conjointement par l'UNIL et la HES-SO. Depuis 2012, l'IUFRS a délivré 50 masters et 4 doctorats en sciences infirmières. De leur côté, les approches interprofessionnelles sont nécessaires car l'évolution des formations et l'apparition de nouveaux métiers multiplie les niveaux de compétence et ont un impact sur l'organisation des équipes de soins^[16]. Ces dernières doivent repenser leur coopération et trouver la bonne distribution des rôles. Dans cet esprit, la Faculté de biologie et médecine de l'UNIL (FBM) et les hautes écoles de la santé du Canton organisent des séminaires et des ateliers, afin d'insuffler un esprit de coopération et une meilleure compréhension du métier de l'autre auprès des étudiants. Par ailleurs, la construction du futur Campus Santé (voir chapitre 3.5) permettra le développement des formations dispensant des compétences interprofessionnelles.

[16] Académie Suisse des Sciences Médicales, "Les futurs profils professionnels des médecins et des infirmiers dans la pratique ambulatoire et clinique", 2011.

3 LA FORMATION DES MÉDECINS À L'UNIL

3.1 Plan stratégique UNIL 2012-2017

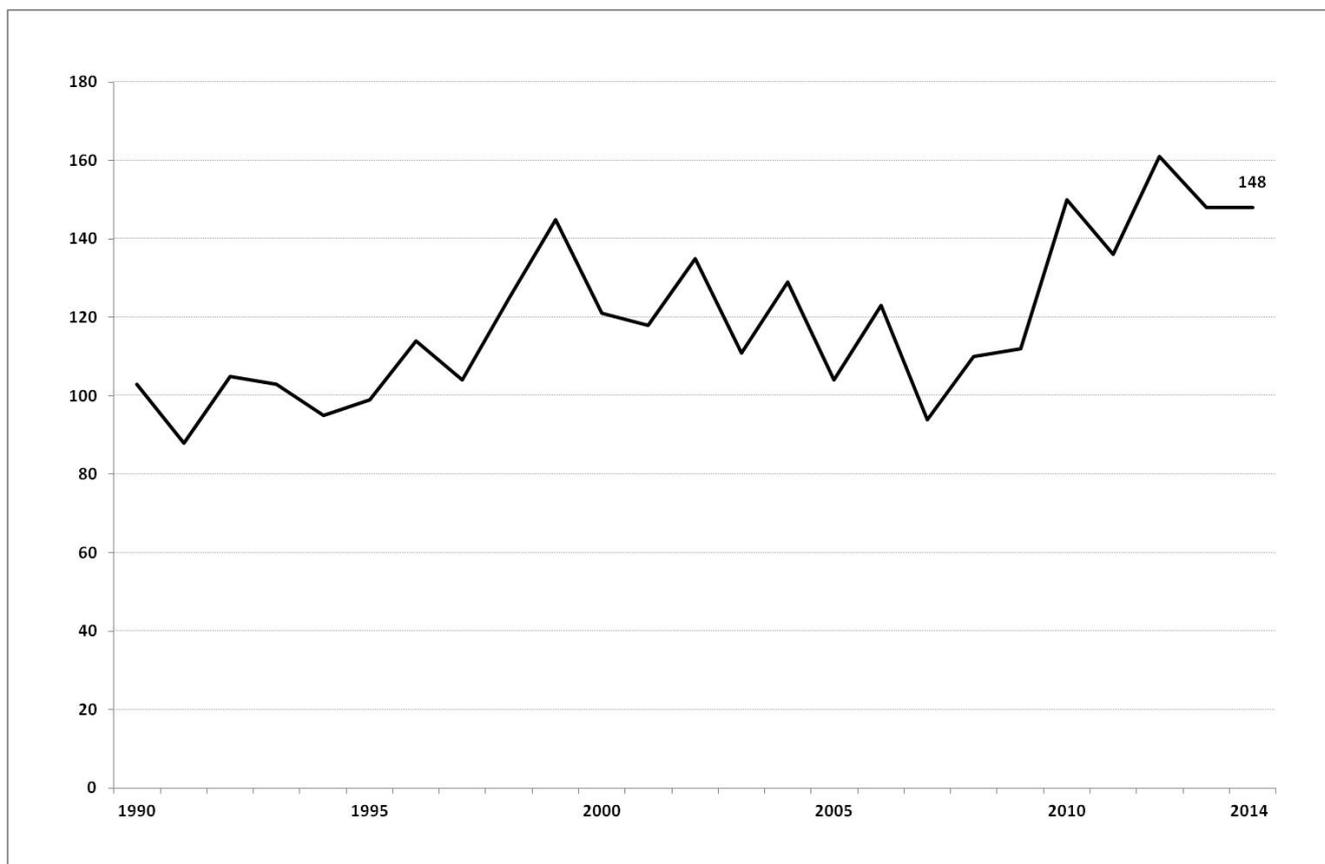
Comme il a été illustré plus haut, l'UNIL a reçu de la part des autorités fédérales une incitation à augmenter le nombre d'étudiants en médecine, afin de répondre à la pénurie. Suite aux discussions avec les autorités cantonales concernées, cet objectif a été inscrit dans le plan stratégique 2012-2017 de l'UNIL. Il s'agit de la mesure 1.3.3, qui préconise explicitement que l'UNIL s'engage à faire face à la pénurie de médecins. Pour cela, l'UNIL prévoit une augmentation du nombre de places dans les années de formation cliniques, tout en maintenant un accès aux études libre de tout *numerus clausus*.

Le plan stratégique est un document négocié entre le Conseil d'Etat et l'UNIL, selon l'article 9 de la loi sur l'Université de Lausanne (LUL) du 6 juillet 2004. L'ensemble du plan stratégique de l'UNIL a été adopté le 8 mai 2013 par le Conseil d'Etat, puis le 26 novembre 2013 par le Grand Conseil.

3.2 Augmentation du nombre des étudiants en médecine à l'UNIL

A la différence d'autres universités suisses, l'UNIL n'a pas instauré de *numerus clausus*. Toutefois, elle doit faire face à un nombre limité de places en formation clinique, ce qui explique la relative stabilité dans l'évolution du nombre de diplômes délivrés depuis 1980 (graphique 5).

Graphique 5. Titres délivrés en médecine humaine (licence ou master) par l'Université de Lausanne, 1990-2014



Source : OFS (2015)

Ces dernières années l'UNIL a anticipé le problème de la pénurie des médecins en augmentant le nombre d'étudiants formés. Elle a ainsi réalloué des moyens à sa Faculté de biologie et médecine (FBM), afin d'augmenter les activités d'enseignement, et a loué des surfaces pour disposer de locaux d'enseignement additionnels. Ces mesures ont permis d'augmenter d'environ un tiers le nombre de diplômes délivrés, de 94 en 2007 à 148 en 2014.

Suite au rapport du Conseil fédéral de 2011, aux mesures préconisées par le groupe de travail en 2012 (voir chapitre 2.1) et aux discussions entreprises avec les autorités cantonales dans le cadre du plan stratégique 2012-2107, l'UNIL a annoncé son intention d'accroître le nombre annuel de diplômés de 60. Ceci signifie un passage à 220 diplômés par année, et donc une augmentation de presque 30% par rapport à la situation connue en 2012 (161 diplômés). La Direction de l'UNIL a donné son accord au Décanat de la FBM pour lancer l'opération d'accroissement des étudiants en médecine en deuxième année du bachelor dès la rentrée académique 2013.

L'augmentation de 60 diplômés n'aura pas d'impact sur le nombre d'étudiants en première année du bachelor, puisqu'il n'y a pas de *numerus clausus* à l'UNIL. Par conséquent, la croissance du nombre d'étudiants sera, à terme, effective en deuxième et en troisième années du bachelor, ainsi que dans les trois ans du master. Finalement, l'objectif de porter à 220 par an le nombre de diplômés en médecine humaine aura pour effet la présence d'au moins 300 étudiants supplémentaires à l'Ecole de médecine de la FBM (tableau 2). L'augmentation des effectifs atteindra progressivement, et jusqu'en 2018, toutes les volées d'étudiants présents sur la cité hospitalière. A noter qu'à la rentrée 2014, l'Ecole de médecine de l'UNIL a enregistré une progression de ses effectifs de 11%, conséquence de la politique mise en place^[17].

[17] Communiqué de presse UNIL, "Plus de 14'000 étudiants sur le campus de l'UNIL", 10.09.14.

L'objectif visé par la Direction de l'UNIL n'est pas d'augmenter artificiellement le nombre d'étudiants en médecine, mais de profiter de l'intérêt toujours croissant que manifestent les jeunes pour des études de médecine et de leur offrir des bonnes conditions d'études. Si, en 2009, l'UNIL accueillait 286 entrants en première année de médecine, ce nombre a passé à 400 en automne 2014. Le nombre d'étudiants en deuxième année est plus important aujourd'hui et la préoccupation de la Direction de l'UNIL consiste à leur offrir des conditions garantissant un enseignement de très haute qualité.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs conditions doivent être remplies : il faut assurer l'accès aux patients, des ressources suffisantes pour l'encadrement des étudiants et des locaux de grande taille. La réalisation de ces trois éléments ainsi que l'estimation des coûts y relatifs sont présentés dans les chapitres suivants.

Tableau 2. Estimation du nombre d'étudiants pour chaque année en médecine à l'UNIL (BA-bachelor, MA-master)

	2 ^e BA	3 ^e BA	1 ^e MA	2 ^e MA	3 ^e MA	TOTAL
Situation 2012 : 160 diplômés	200	160	160	160	160	
Situation 2018 : 220 diplômés	260	220	220	220	220	
Nombre d'étudiants suppl.	60	60	60	60	60	300

Source : UNIL (2013)

3.3 Assurer l'accès aux patients

Un des défis de l'augmentation du nombre d'étudiants se situe dans l'accès aux patients pour les enseignements au lit du malade. Dans le cursus de médecine, le contact des étudiants avec la réalité clinique s'intensifie au fur et à mesure de la progression dans les études : cela comprend les enseignements au lit du malade (1 jour par semaine en troisième année de bachelor et au premier semestre du master), les cours blocs (20 semaines réparties entre le deuxième semestre et le troisième semestre du master) et les stages (10 mois pendant la dernière année de master). Si le recours à des formations en milieu simulé (voir chapitre 3.5) constitue une solution, il est néanmoins indispensable de pouvoir garantir aux étudiants l'accès à des "vrais malades".

Le contact des étudiants avec la réalité clinique va pouvoir être augmenté en partie grâce à des mesures prises au sein du CHUV. Toutefois, l'entier des besoins de formation clinique ne peut être satisfait uniquement par cette institution. Il faut donc renforcer la collaboration avec les hôpitaux périphériques non universitaires de toute la Suisse romande, notamment pour l'accueil des étudiants dans les enseignements pratiques, les stages et les cours blocs.

Afin d'augmenter les possibilités de stages, la Direction de l'Ecole de médecine de l'UNIL a effectué en 2011 et 2012 une tournée de tous les hôpitaux régionaux vaudois et de tous les hôpitaux romands (à l'exception de ceux du Canton de Genève) pour discuter de la possibilité d'intensifier les collaborations et de permettre l'accueil des étudiants en milieu clinique. Cela implique d'avoir, dans les services formateurs des hôpitaux périphériques, des répondants avec des compétences académiques et en lien direct avec la FBM.

Les discussions se sont révélées très positives et nombre d'hôpitaux se sont dits disposés à accueillir plus d'étudiants en leur sein, moyennant le financement nécessaire. La question est traitée de manière coordonnée avec Genève, qui a sa propre faculté de médecine. La FBM compte actuellement 23 hôpitaux partenaires sur le territoire romand.

3.4 Assurer l'encadrement

La Direction de l'UNIL est particulièrement attentive aux conditions d'encadrement des étudiants et s'est engagée dans son plan stratégique 2012-2017 à prendre des mesures pour garantir, voire améliorer, la qualité de la formation fournie à l'ensemble de ses étudiants. Elle concentre son attention sur les enseignements à très forts effectifs, en particulier en année propédeutique, en allouant une partie de son budget à la création de postes d'enseignants et d'assistants ainsi qu'à la mise en place de formes de tutorat. La Direction a prévu, à partir de 2013, un montant structurel de 200'000 francs pour la mise en place d'un système de tutorat à disposition des étudiants de première année de bachelor. En 2014, le système a été étendu à toutes les facultés et son financement a été complété pour atteindre 265'000 francs.

Pour accompagner l'augmentation du nombre d'étudiants, elle a accordé à partir de 2013 un montant structurel supplémentaire de 1 million de francs à l'ensemble des facultés, ceci en plus des augmentations budgétaires ordinaires. Le montant a été réparti selon trois critères : les résultats de la comptabilité analytique et la prise en compte de la proportion du budget de chaque faculté dévolue à l'enseignement, dans le but de soutenir les facultés pour lesquelles cette proportion est la plus forte ; le rapport, pour chaque faculté, entre les postes d'assistants et de doctorants financés par le budget ordinaire de l'UNIL et ceux financés par des fonds de tiers, pour inciter les facultés à aller chercher des fonds de tiers ; le rapport entre le nombre de postes d'assistants et le nombre de postes d'enseignants stables (professeurs et maîtres d'enseignement et de recherche), afin d'apporter des ressources aux facultés dans lesquelles ce rapport est le plus faible. Les principales facultés bénéficiaires sont HEC et la FBM (tableau 3). Ces augmentations financières se reflètent dans l'évolution du personnel d'enseignement et d'encadrement. Si le nombre d'étudiants a augmenté de 23% entre 2008 et 2014, le nombre d'EPT de professeurs a augmenté de 25%, celui des EPT des autres enseignants de 11% et celui des EPT des assistants de 33%. L'augmentation plus importante parmi les catégories de professeurs et d'assistants s'explique par la volonté explicite de l'UNIL d'améliorer l'enseignement et l'encadrement.

Tableau 3. Répartition du montant supplémentaire alloué à l'encadrement (en chf)

	FTSR	Droit	Lettres	SSP	HEC	FBM	FGSE	TOTAL
2013	10'000	145'000	170'000	135'000	210'000	210'000	120'000	1'000'000
2014	10'000	140'000	160'000	180'000	240'000	185'000	85'000	1'000'000
2015	10'000	165'000	120'000	170'000	225'000	195'000	115'000	1'000'000

Source : rapports de gestion UNIL 2013 à 2015

En ce qui concerne plus spécifiquement les études de médecine, l'UNIL a particulièrement investi dans l'engagement du personnel d'enseignement et de recherche (tableau 4). C'est précisément en médecine, discipline jalonnée d'enseignement en petits groupes (40% des heures d'enseignement formel proposé aux étudiants) que l'augmentation du nombre d'étudiants doit s'accompagner d'un renforcement du taux d'encadrement. Ainsi, entre 2008 et 2014 l'augmentation de 14% du nombre d'étudiants en médecine a correspondu à une augmentation de 35% de postes de "professeurs en médecine clinique"^[18].

[18] Professeurs en médecine clinique : médecins du CHUV qui sont porteurs d'un titre universitaire de professeur conféré par l'UNIL.

Le poste "autres enseignants en médecine clinique" a connu en revanche une diminution sur la même période (-13%), ce qui s'explique principalement par les nombreuses promotions de maîtres d'enseignement et de recherche et de privat-docents qui sont devenus professeurs associés. Il faut

toutefois souligner que le nombre d'EPT "autres enseignants en médecine clinique" augmentera dès 2015, et cela pour deux raisons.

Premièrement, le nouveau règlement d'application de la loi du 6 juillet 2014 sur l'Université de Lausanne (RLUL), adopté par le Conseil d'Etat le 18 décembre 2013 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, institue le titre de "maître d'enseignement et de recherche (MER) clinique" (article 42 RLUL). Ce nouveau titre académique sera octroyé à des enseignants-chercheurs des services cliniques des hôpitaux, au CHUV ou dans d'autres hôpitaux suisses ayant des rapports conventionnels avec le CHUV ou l'UNIL. Le titre de MER clinique a une double valeur. Tout d'abord, il permet d'utiliser pour l'enseignement les compétences des personnes actives dans les hôpitaux et qui ont des activités cliniques de haute qualité. Ensuite, il permet de valoriser les collaborateurs qui accomplissent déjà un travail d'encadrement mais qui, jusque-là, n'avaient pas de titre académique.

Deuxièmement, les ressources importantes que l'UNIL a décidé d'accorder au projet d'augmentation de la capacité de formation des médecins, seront en grande partie utilisées pour créer des postes dans les hôpitaux périphériques de Suisse romande qui ont accepté d'encadrer des étudiants pour la partie clinique de leur formation, sous la responsabilité de la FBM. Ces personnes recevront un titre académique de l'UNIL, pour la plupart le titre de MER clinique.

Tableau 4. Evolution du nombre d'étudiants et professeurs UNIL en médecine, 2008-2013, chiffres réels et relatifs

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etudiants en médecine	1'558	1'635	1'748	1'604	1'631	1'652	1'777
<i>proportion par rapport à 2008</i>	100%	105%	112%	103%	105%	106%	114%
EPT professeurs médecine clinique	112.2	113.4	124.1	139.2	142.4	143.3	151.4
<i>proportion par rapport à 2008</i>	100%	101%	111%	124%	127%	128%	135%
EPT autres enseignants méd. clinique	210.9	218.7	220.3	200.8	187.0	182.5	183.6
<i>proportion par rapport à 2008</i>	100%	104%	104%	95%	89%	87%	87%

Source : rapport de gestion UNIL 2014

3.5 Assurer de bonnes infrastructures

Suite à l'augmentation prévue du nombre d'étudiants dès la deuxième année d'études, les enseignements *ex cathedra* s'adresseront à des volées allant de 220 à 260 étudiants. Ceci aura une influence sur les infrastructures, car les auditoriums dont dispose aujourd'hui l'Ecole de médecine ne peuvent pas satisfaire les besoins liés à l'accroissement des effectifs étudiants.

Actuellement, la formation des médecins, dès la deuxième année du bachelor, est dispensée dans plusieurs salles situées sur la Cité hospitalière : l'auditorium du Bugnon 9 dispose de 200 places, quatre autres auditoriums de 150 places se trouvent sur le site du Bugnon, et cinq auditoriums entre 80 et 190 places sont au CHUV (Louis Michaud, Jéquier-Doge, Beaumont, Georges Spengler et la Maternité). L'auditorium César-Roux au CHUV, qui dispose de 400 places, peut être pris en compte uniquement de manière ponctuelle, car il est souvent utilisé pour des manifestations scientifiques et des formations continues.

A court terme, l'UNIL a prévu la mise en place d'un ensemble de mesures pour accueillir les volées les plus nombreuses, notamment en deuxième et troisième années. En ce qui concerne les besoins en

petits locaux, ceux-ci pourront être satisfaits par l'utilisation prioritaire, durant toute l'année académique, des douze salles d'enseignement à disposition de l'UNIL au Biopôle IV (terminus Croisettes du M2), par la mise à disposition de salles dotées d'équipements spécifiques pour des travaux pratiques (au Bugnon 21 et 23) ainsi que par l'identification de petits locaux supplémentaires. L'UNIL prévoit aussi l'utilisation prioritaire pour l'enseignement de base de l'auditoire César-Roux du CHUV de 2013 à 2016, ainsi que l'augmentation de la capacité de l'auditoire de la Maternité.

Il fallait toutefois prévoir des mesures sur le long terme, à savoir la construction de nouveaux auditorios. Après concertation avec la Direction générale du CHUV et le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPaL), une solution a été trouvée pour la construction de deux auditorios de 250 places chacun. Les deux auditorios seront construits de manière superposée, en sous-sol de la cour intérieure de César-Roux 19 à Lausanne. La Direction générale du CHUV a accepté de prendre en charge leur financement, avec l'aide de l'UNIL, afin de réaliser rapidement leur construction, pour qu'ils puissent être mis à disposition de l'Ecole de médecine à la rentrée 2016. Cet investissement de la part du CHUV est toutefois conditionné à l'engagement que les auditorios César-Roux 19 soient entièrement dévolus à l'enseignement UNIL-CHUV. Les deux nouveaux auditorios auront l'avantage d'être situés dans le périmètre du campus du Bugnon, près des autres grandes salles utilisées par l'Ecole de médecine. Ils permettront ainsi une utilisation optimale en limitant les déplacements entre les différents sites. Les travaux de construction ont débuté en novembre 2014.

Des infrastructures supplémentaires sont nécessaires non seulement pour accueillir les salles d'enseignement, mais aussi pour développer des espaces dédiés à la simulation. En effet, depuis plusieurs années, l'accès aux patients n'est plus suffisant pour former les médecins, les infirmiers et les autres professionnels de la santé. Dans ce cadre, la simulation constitue une réponse, car l'enseignement clinique en milieu simulé a l'avantage de se faire dans un environnement sécurisé où les erreurs peuvent être acceptées. Les situations les plus diversifiées, même les plus rares, peuvent être exercées, évaluées et répétées, ceci avant même le premier contact des étudiants avec les patients, ce qui est un gage de sécurité pour ces derniers.

Les hautes écoles ont progressivement investi ces dernières années dans l'enseignement clinique par le biais de la simulation. Toutefois, les moyens, tout comme les espaces, restent insuffisants pour répondre aux besoins. Ainsi, le Conseil d'Etat propose la création d'un Centre coordonné de compétences cliniques (C4), qui permettra la construction d'un véritable centre de simulation, destiné à la formation des étudiants et des professionnels de la santé des quatre institutions partenaires (HESAV, HEdS La Source, FBM et CHUV). C'est un des éléments du Campus santé, un projet novateur et ambitieux à l'horizon 2020 (crédits d'étude adoptés le 11 novembre 2014 par le Grand Conseil). L'objectif du C4 est double : regrouper un appareillage complet nécessaire pour l'enseignement par simulation et mutualiser les savoir-faire techniques, pédagogiques et logistiques, grâce à la constitution d'équipes de formateurs spécialisés. Sa mise à disposition des quatre institutions partenaires permettra également de développer et de favoriser les pratiques interprofessionnelles des différents intervenants de la santé (travail en équipe, communication entre professionnels).

3.6 Estimation des coûts

L'UNIL a procédé à une estimation des coûts globaux nécessaires pour accueillir les étudiants supplémentaires. Pour cela, elle a pris en compte les coûts d'exploitation, les coûts en termes de personnel, ceux des infrastructures ainsi que l'indemnisation des hôpitaux de formation. Les coûts s'élèvent à un montant annuel d'environ 8 millions de francs par an. Cette estimation repose sur les éléments suivants :

1. Enseignement des compétences cliniques : coût estimé, à terme, à 5 millions de francs. Ce coût comprend la participation des hôpitaux périphériques de Suisse romande aux tâches

d'enseignement clinique (avec la création d'une douzaine d'EPT d'enseignants dans les hôpitaux), la création au sein du CHUV d'une douzaine de postes académiques supplémentaires dédiés aux tâches d'enseignement et d'encadrement, l'augmentation du nombre de patients simulés et de leur encadrement et l'encadrement des enseignements en petits groupes.

2. Appui aux étudiants : coût estimé à 600'000 francs. Ce coût comprend l'augmentation du personnel en charge de la gestion et du conseil aux étudiants, une partie des frais de logement (induits par les cours blocs dans les hôpitaux périphériques) et une participation aux frais de déplacement des étudiants pour les enseignements au lit du malade et pour les cours blocs.
3. Soutien pédagogique : coût estimé à 600'000 francs. Ce coût est lié à l'augmentation des ressources dédiées à l'encadrement pédagogique des enseignants.
4. Examens : coût estimé 300'000 francs. Ce coût est lié à l'augmentation du nombre d'examens et des ressources de secrétariat dédiées aux examens.
5. Coûts administratifs et généraux : coût estimé à 1 million de francs. Ce coût est lié notamment à des postes administratifs pour les services étudiants de l'UNIL, à des loyers et à la contribution de l'UNIL à l'effort de construction des auditoriums par le CHUV.
6. Stages : coût estimé à 500'000 francs. Ce coût supplémentaire est induit par le stage obligatoire au cabinet du praticien et à l'augmentation du nombre de stagiaires à rémunérer par les hôpitaux périphériques et par le CHUV.

Tous les points ci-dessus devront être inclus progressivement dans une augmentation du budget "charges" de l'UNIL à hauteur de 7.5 millions de francs, à l'exception du point 6, qui implique à terme une augmentation de charges pour le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et pour les hôpitaux. L'augmentation de la capacité de formation des médecins est réalisée progressivement sur la période 2014-2018. Les ressources supplémentaires engagées à cet effet se montent à 1.8 mios en 2014 et 3.8 mios en 2015. Ce budget supplémentaire passera à 7.5 mios d'ici 2018.

Le financement supplémentaire nécessaire sera en partie couvert par l'accroissement des recettes de l'Accord intercantonal universitaire (AIU). D'après les données statistiques de l'UNIL, deux tiers des étudiants en médecine sont vaudois ; ainsi, on peut estimer qu'un tiers des étudiants supplémentaires proviendront des autres cantons suisses et seront de ce fait porteurs de subventions AIU. Cela implique qu'à terme environ 100 étudiants supplémentaires (un tiers des 300 étudiants supplémentaires) seront pris en compte chaque année dans le calcul de l'AIU au bénéfice de l'UNIL : une vingtaine le sera au tarif du bachelor deuxième année (25'700 francs par an), et environ 80 au tarif de formation clinique (51'400 francs par an). L'augmentation des recettes de l'AIU sera progressive, mais on peut l'estimer à terme à 4 - 4.5 millions de francs par an.

Le solde du financement supplémentaire, de l'ordre de 3 à 3.5 mios, sera à charge de l'UNIL. La contribution attendue du Canton de Vaud est comprise dans l'estimation des ressources nécessaires à l'introduction du plan stratégique de l'UNIL telle qu'elle figure au chapitre 5.2 de l'EMPD sur le Plan stratégique 2012-2017 de l'Université de Lausanne.

Concernant les infrastructures, le coût total des travaux pour la construction des deux auditoriums à César-Roux a été évalué à 9.35 mios. Au vu de l'urgence de la nécessité de créer ces auditoriums, le CHUV a proposé de financer ces travaux sur son budget à hauteur de 7.88 mios, ce qui est autorisé par la loi sur les hospices cantonaux^[19]. La subvention fédérale aux investissements universitaires devrait permettre de financer le complément de 1.47 mios nécessaire pour couvrir le montant total du projet.

[19] Loi sur les Hospices cantonaux (LHC) du 16 novembre 1993, article 14, alinéa 1.

4 CONCLUSION ET RÉPONSE AU POSTULAT

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat souligne en préambule l'important manque de personnel dans le domaine de la santé auquel la Suisse devra faire face ces prochaines années. Pour répondre à la problématique de la pénurie, la Suisse se voit actuellement dans la nécessité d'importer du personnel étranger. Au vu de l'avenir incertain des accords sur la libre circulation des personnes, il s'avère important de former plus de personnel indigène dans le domaine des soins. Dans ce domaine, des politiques proactives ont été entreprises par le Canton de Vaud, qui a mis en place une série d'initiatives visant par exemple la valorisation de la profession d'infirmier ainsi que la collaboration entre professionnels de la santé.

Au niveau de la formation médicale, la réflexion entamée par les autorités fédérales depuis 2010 a amené une incitation importante pour former plus de médecins. Les recommandations émises par le groupe de travail qui s'est penché sur la question prévoyaient que les universités suisses augmentent leur capacité de formation afin de pouvoir former entre 1'200 et 1'300 médecins par année. L'UNIL a analysé cette demande et, en concertation avec les autorités cantonales compétentes, a décidé d'augmenter sa capacité annuelle de formation de 60 places, pour former à terme 220 médecins chaque année. Le Conseil d'Etat en a fait un des objectifs du plan stratégique de l'UNIL 2012-2017, qui a été adopté par le Grand Conseil le 26 novembre 2013.

La Direction de l'UNIL s'est engagée à prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'augmentation de la capacité de formation se fasse en maintenant un haut niveau d'exigence et en garantissant la qualité de la formation. Ainsi, une partie importante du montant alloué à l'objectif qui vise l'augmentation du nombre des étudiants est explicitement dévolue à l'amélioration de l'encadrement des étudiants et au soutien pédagogique des enseignants. L'UNIL vise en premier lieu à accompagner l'augmentation des étudiants qui se destinent à une formation médicale par le maintien de la qualité de la formation et de très bonnes conditions d'études.

En conclusion, le Conseil d'Etat démontre dans sa réponse que l'intention de l'UNIL de délivrer 220 masters en médecine à l'horizon 2018 est réaliste et envisageable et qu'elle s'accompagne de la garantie du maintien du haut niveau d'exigence et de la qualité de la formation. Le Canton soutient ainsi une formation de qualité visant à combattre la pénurie dans le domaine des soins.

Pour résumer, et pour répondre à la demande du député, les objectifs que Conseil d'Etat confie à l'UNIL en matière de formation médicale sont les suivants.

Objectif	Mesure
Augmenter la capacité de formation en médecine à partir de la deuxième année de bachelor	<ul style="list-style-type: none"> ● Passage à 220 diplômés en médecine à l'horizon 2018
Améliorer l'encadrement des étudiants	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmentation du nombre d'enseignants en médecine clinique ● Introduction du nouveau titre de maître d'enseignement et de recherche (MER) clinique ● Augmentation du nombre de tutorats
Améliorer l'accès au lit du malade pour la formation pratique	<ul style="list-style-type: none"> ● Collaboration accrue avec les hôpitaux périphériques
Adapter les infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> ● Mise à disposition de locaux d'enseignement ● Meilleure utilisation des infrastructures existantes ● Construction de deux auditoriums à César-Roux 19 ● Construction du C4
Inciter l'approche interdisciplinaire entre les professions de la santé	<ul style="list-style-type: none"> ● Valorisation de la profession d'infirmier via la formation HES ● Offres de master et doctorat en soins infirmiers ● Développement du C4

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 novembre 2015.

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 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jacques-André Haury
demandant un rapport sur les missions confiées par le Conseil d'Etat à l'Université de
Lausanne (UNIL) en matière de formation médicale**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 1er mars 2016.

Présent-e-s : Mmes Catherine Aellen, Sonya Butera, Christa Calpini, Christine Chevalley (en remplacement d'Alain Bovay), Brigitte Crottaz, Véronique Hurni (en remplacement de Philippe Vuillemin), Lena Lio, Catherine Roulet. MM. Fabien Deillon, Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Serge Melly, Werner Riesen, Claude Schwaab (en remplacement de Filip Uffer), Vassilis Venizelos (présidence).

Excusés : MM. Alain Bovay, Filip Uffer, Philippe Vuillemin.

Représentantes du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) : Mmes Anne-Catherine Lyon, Conseillère d'Etat, Chantal Ostorero, Directrice générale, Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES).

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DFJC évoque plusieurs décisions intervenues entre le dépôt du postulat et la rédaction de la réponse du Conseil d'Etat. L'acceptation par le peuple, le 9 février 2014, de l'initiative « Contre l'immigration de masse », pourrait par exemple compliquer le recrutement de personnel étranger qualifié en vue de remédier à la pénurie existante. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la volonté du Conseil fédéral de promouvoir la relève médicale indigène et de débloquer un crédit supplémentaire de 100 millions sur 4 ans pour financer les projets allant dans ce sens, que ce soit au sein des facultés de médecine existantes ou ailleurs en Suisse (écoles polytechniques, etc.). Le Conseil des hautes écoles a par ailleurs adopté les modalités d'octroi des fonds dégagés, les projets sélectionnés devant proposer des solutions durables, coordonnées et financièrement viables sur le long terme. A ce titre, la cheffe du DFJC mentionne en particulier la création du futur Centre coordonné de compétences cliniques (C4), qui permettra la construction sur sol vaudois d'un centre de simulation destiné à la formation des étudiants et des professionnels de la santé.

3. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale a suscité plusieurs questions.

Numerus clausus ou calibrage des résultats des examens de fin de 1^{ère} année ?

Indépendamment de la problématique de l'encadrement des étudiants et des infrastructures d'enseignement nécessaires pour atteindre les objectifs, plusieurs commissaires se demandent s'il existe suffisamment de personnes intéressées par les études en médecine ?

La cheffe du DFJC se montre convaincue de l'existence d'un tel potentiel, tant il y a de jeunes intéressés et capables mais qui sont stoppés dans leur parcours par le numerus clausus instauré dans certaines facultés ou par l'examen de fin de 1^{ère} année de médecine. Les résultats de ces examens sont en effet calibrés en fonction des places de stage disponibles plutôt que des connaissances acquises par les candidats.

La question de la forte élimination des candidats suite à l'examen de fin de 1^{ère} année suscite débat. Pour certains, le numerus clausus peut sembler préférable à un examen de 1^{ère} année qui pousse certains étudiants recalés à s'exiler en Hongrie ou en Roumanie pour y effectuer leurs études de médecine et revenir ensuite en Suisse pour exercer. Pour d'autres, au contraire, l'examen en fin de 1^{ère} année paraît plus adéquat, d'autant que le plan d'étude révisé de cette 1^{ère} année donne désormais satisfaction. En effet, une telle procédure garantit une meilleure démocratisation des études de médecine que le numerus clausus qui fait l'objet de pratiques douteuses (création d'un marché lucratif – capté par des acteurs privés – des tests liés au numerus clausus et de préparation à ces tests). Pour la chef du DFJC, la sélection en fin de 1^{ère} année, bien qu'en partie arbitraire, s'avère malgré tout préférable au numerus clausus, sujet à caution notamment en raison de l'emploi de tests prédictifs, censés évaluer l'aptitude et la motivation des candidats, avant même leur entrée dans une formation justement destinée à forger ces compétences.

Comment concilier carrière professionnelle et vie de famille ?

Des mesures sont-elles prévues en lien avec la féminisation croissante de la médecine et la conciliation entre carrière et vie de famille ?

Pour la cheffe du DFJC, ce thème, lié à celui de l'abaissement global du taux de travail dans le domaine de la médecine, mérite en effet intérêt et suscite d'ailleurs l'attention des autorités compétentes. Il est ainsi connu que, pour assurer un poste à temps complet d'un infirmier durant toute une carrière (38 ans en moyenne), il s'avère nécessaire de former 2,5 personnes.

Promouvoir sans dépenser ?

*Compte tenu des moyens déjà mis en oeuvre au CHUV et dans les hôpitaux régionaux, existe-t-il une possibilité de **promouvoir la relève médicale** indigène sans devoir accorder plus d'argent ?*

La cheffe du DFJC répond par la négative. Pour promouvoir la relève, il est notamment nécessaire d'augmenter le nombre de places de stage, tant en hôpital (centres universitaires et établissements périphériques) qu'en cabinet et de renforcer l'encadrement (corps professoral et corps intermédiaire). Ces mesures impliquent l'engagement de moyens financiers supplémentaires.

Répartition des rôles entre personnel médical et infirmier

La révision de la répartition des rôles entre personnel médical et personnel infirmier (délégation de tâches médicales aux infirmiers) est-elle en cours ?

La cheffe du DFJC répond positivement. La réflexion suit son chemin, en particulier sur la base du modèle nord-américain des *nurse practitioners*. A travers des aménagements de la loi fédérale sur les professions médicales, des expérimentations en la matière sont envisagées.

4. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Yverdon-les-Bains, le 5 avril 2016.

Le président :
(Signé) Vassilis Venizelos

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts " L'occupation illicite de locaux devient-elle une mode vaudoise ? "

Rappel

Texte déposé

Lundi 23 novembre au matin la presse nous apprend que le collectif-R occupe des locaux de l'Université de Lausanne (UNIL) pour faire, dit-il, prendre conscience à la population du problème des migrants. Aucune autorisation dans ce sens n'a été donnée ni par l'UNIL, ni par les autorités. Il s'agit donc d'une occupation illicite de locaux qui appartiennent à une institution qui est un lieu ouvert consacré à la formation, à la recherche et au débat d'idées au sens large. Confisquer ces locaux s'apparente de facto à une prise en otage de l'institution mais ni au dialogue, ni au débat.

On connaissait les squats dans des lieux privés ou publics inoccupés, l'étape suivante a été franchie : l'occupation de lieux publics de formation. Et la suite ?

Je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. A-t-il été averti de cette opération ?*
- 2. Qu'a-t-il entrepris pour garantir le libre accès des étudiants et des professeurs pour leurs cours dans les auditoriums de l'UNIL ?*
- 3. Quelles mesures envisage-t-il à l'avenir pour que cela ne se reproduise pas ?*

Souhaite développer.

(Signé) Catherine Labouchère et 51 cosignataires

En préambule

L'occupation de l'auditorium 1612 du bâtiment Géopolis par le Collectif-R a été organisée sans aucune demande d'autorisation ni aucune information préalable.

Le Collectif-R a adressé un courriel à Madame la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, Cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et à Monsieur Dominique Arlettaz, Recteur de l'Université de Lausanne (UNIL), lundi matin 23 novembre 2015 annonçant qu'il occupait l'auditorium depuis le matin même.

La Cheffe du DFJC et le Recteur de l'Université sont restés en contact régulier à partir de ce moment-là, et ce jusqu'au terme de l'occupation le jeudi soir 26 novembre 2015.

1 RÉPONSE AUX QUESTIONS

1) A-t-il été averti de l'opération ?

Le Conseil d'Etat n'a pas été averti de cette opération. Madame la Conseillère d'Etat Anne-Catherine

Lyon et Monsieur Dominique Arlettaz, Recteur de l'UNIL, ont été informés simultanément de l'occupation par courriel du Collectif-R du lundi matin 23 novembre 2015, au moment où l'auditoire était déjà occupé.

2) Qu'a-t-il entrepris pour garantir le libre accès des étudiants et des professeurs pour leurs cours dans les auditoriums de l'UNIL ?

En accord avec la Cheffe du DFJC, l'action de la Direction de l'Université a consisté à faire en sorte que le fonctionnement de l'enseignement soit assuré. Pour ce faire, elle a chargé le Service des bâtiments et travaux de l'UNIL (UNIBAT) de trouver, dans la mesure du possible, des salles pour que tous les enseignements prévus dans l'auditoire 1612 de Géopolis soient donnés dans d'autres salles, selon l'horaire prévu. Si tous les enseignements ont pu être assurés, ils l'ont été, dans de rares cas, dans des locaux trop petits.

La Direction de l'UNIL a également :

- répété aux occupants et aux médias qu'elle demandait aux occupants de libérer immédiatement l'auditoire,
- surveillé le bâtiment en permanence pour que toutes les activités puissent se dérouler normalement et pour garantir la sécurité du bâtiment, de ses occupants et des infrastructures d'enseignement et de recherche,
- obtenu, dès mardi soir 24 novembre 2015, que les occupants ne dorment pas dans l'auditoire et ne distribuent pas de nourriture publiquement, afin de respecter les règles en matière de restauration,
- et elle a fait tous les efforts possibles, en rencontrant notamment à plusieurs reprises une délégation du Collectif-R, pour que la situation ne se transforme pas en une occupation de longue durée.

C'est grâce à cet important travail mené par la Direction de l'UNIL que cette occupation a pris terme jeudi soir 26 novembre 2015, suite à quoi la Direction de l'UNIL s'est assurée de la remise en ordre des lieux.

3) Quelles mesures envisage-t-il pour que cela ne se reproduise pas ?

Ce type de manifestations est difficilement prévisible et maîtrisable dans les lieux publics. Le Conseil d'Etat partage l'approche adoptée par la Direction de l'UNIL consistant à trouver, en premier lieu, une solution évitant toute action violente. Le risque d'une escalade conflictuelle est grand, notamment sur un site universitaire. L'issue favorable de cette occupation démontre la pertinence de l'approche adoptée, qui est à privilégier.

Ceci étant, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il condamne toute occupation illicite de locaux publics. Comme déjà mentionné en réponse à l' " interpellation de Madame la Députée Véronique Hurni et consorts – Solidarité oui, mais dans le respect des lois (15_INT_392) ", le Conseil d'Etat, non seulement condamne les occupations illicites, mais considère également qu'elles sont sans effet sur le sort des personnes concernées et qu'elles sont inacceptables. C'est pourquoi, si aucune issue favorable n'avait été trouvée, le Conseil d'Etat aurait encouragé l'UNIL, établissement de droit public autonome, à déposer plainte pour permettre une évacuation des lieux sur réquisition d'un magistrat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean Tschopp et consorts - En route pour les salons de beauté !

Rappel

Au cours des dernières années, le nombre de salons ou d'instituts de beauté sur l'Arc lémanique et dans le canton de Vaud a essaimé et s'élève, à fin 2015, à en tout cas 656 et certainement beaucoup plus.[1] Un grand nombre de ces salons emploient des esthéticiennes et des prothésistes ongulaires, diplômées ou non, exerçant comme salariées. Le titre d'esthéticienne n'est pas protégé, ce qui pose parfois des problèmes quant aux méthodes de certains instituts, y compris s'agissant des risques auxquels peut s'exposer la clientèle.

La branche des esthéticiennes a pour particularité d'être un secteur non conventionné, pratiquement dépourvu de tout contrôle ou inspection du Service de l'emploi (SDE) et où les femmes sont très largement majoritaires. De nombreuses esthéticiennes étrangères ou/et frontalières exercent dans ces instituts. Ces différents paramètres constituent autant de facteurs de précarisation de cette branche d'activité et de risque de sous-enchère salariale abusive et répétée, comme constaté récemment dans les cantons de Genève ou du Tessin.[2] Face à des détections de sous-enchères salariales abusives et répétées, en application des prescriptions légales, ces deux cantons frontaliers ont adopté récemment des Contrats-types de travail (CTT).

Dès 2012, dans le canton de Genève, face à l'ouverture exponentielle des instituts de beauté, l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) décidait d'inspecter ce secteur d'activité. Rapidement, l'Etat de Genève et les Commissions tripartites (composées de représentants des autorités cantonales, des syndicats et des employeurs) mettaient en lumière plusieurs cas de sous-enchères salariales abusives et répétées. Cette situation conduisait à l'adoption d'un Contrat-type de travail (CTT), entré en vigueur en 2013. Ce CTT introduit notamment la semaine de travail à 40 heures, une majoration de 25 % du paiement des heures supplémentaires, à condition qu'elles soient effectuées avec le consentement des employées, une assurance maladie collective perte de gain et enfin un salaire minimum mensuel brut de Frs. 3'466.- pour un équivalent plein temps.[3] Confronté à des situations similaires de sous-enchère salariale abusives et répétées, en 2015, le canton du Tessin reconduisait son Contrat-type de travail (CTT) pour les salons de beauté.[4]

Fondé sur ce qui précède, le député soussigné adresse les questions suivantes au Conseil d'Etat qu'il remercie d'ores et déjà pour ses réponses :

1. *Le Service de l'emploi ou/et les Commissions tripartites ont-ils déjà inspecté le secteur d'activité des esthéticiennes et prothésistes ongulaires ?*
 1. *Si oui : quels ont été leurs constats quant aux conditions de travail et à la détection de cas de sous-enchère salariale ?*
 2. *Si non : le Service de l'emploi et/ou les Commissions tripartites comptent-ils inspecter ce*

secteur d'activité compte tenu des cas de sous-enchères salariales abusives et répétées identifiés sur l'Arc lémanique ?

2. *Quel dispositif (contrat-type de travail, inspections à intervalles réguliers, etc.) le Conseil d'Etat compte-t-il adopter en concertation avec les partenaires sociaux et l'(es) association(s) professionnelle(s) compétente(s) pour empêcher la sous-enchère salariale dans le secteur d'activités des esthéticiennes et prothésistes ongulaires ?*

(Signé) Jean Tschopp et 26 cosignataires

[1] Ce nombre de 656 correspond aux salons de beauté inscrits sur le site www.local.ch dans le canton de Vaud, lien URL : [http://yellow.local.ch/fr/q/vaud%20\(Canton\)/Institut%20de%20beauté.html](http://yellow.local.ch/fr/q/vaud%20(Canton)/Institut%20de%20beauté.html) (site consulté le 14 novembre 2015).

[2] Art. 359-360f du Code des obligations.

[3] Contrat-type de travail des esthéticiennes du canton de Genève du 18 décembre 2012 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013).

[4] Décret du Conseil d'Etat du 11 mars 2015 concernant la prorogation du Contrat-type de travail des salons de beauté pour le Tessin.

Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux différentes questions de Monsieur le Député Jean Tschopp, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le dispositif actuel de contrôle du marché du travail permet de procéder annuellement à plus de 3000 contrôles d'entreprises. Il se compose des ressources du Service de l'emploi, de l'Inspection du travail de la ville de Lausanne et de la Commission de contrôle des chantiers. Au total, 30 inspecteurs travaillent au sein des instances en question et s'attachent à effectuer des contrôles recouvrant l'entier des problématiques de surveillance du marché du travail : santé et sécurité au travail, mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et lutte contre le travail au noir.

S'agissant plus spécifiquement des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, ce sont les Commissions tripartites cantonales qui ont pour tâche d'observer le marché du travail dans les branches dépourvues de conventions collectives de travail étendues. Dans les branches au bénéfice d'une convention collective étendue, il est rappelé que seuls les partenaires sociaux sont compétents pour obtenir des adaptations et prononcer des sanctions à l'encontre d'employeurs n'ayant pas respecté les salaires minimaux obligatoires.

Les Commissions tripartites cantonales observent le marché du travail, définissent les usages salariaux et interviennent lorsque des cas de sous-enchère salariale sont constatés. Leur action consiste dans un premier temps à négocier avec les employeurs concernés. Si cette démarche est infructueuse et en présence de sous-enchère abusive et répétée, elles sont amenées à proposer l'adoption de contrats-types contraignants ou l'extension de conventions collectives.

Composées de représentants des travailleurs, des employeurs et de l'Etat, les Commissions tripartites sont indépendantes et garantissent, de par leur composition, la participation de l'entier des acteurs du marché du travail à la régulation des problématiques de salaires. C'est ainsi à dessein que le législateur a confié les tâches précitées à un organisme distinct de l'Etat.

Concernant les instituts de beauté, les éléments statistiques les plus récents indiquent qu'il existe actuellement dans le canton de Vaud 1033 instituts de beauté dont 925 sont exploités en raison individuelle. Au total, on dénombre 1329 emplois pour 809 équivalents plein temps. La multitude d'acteurs, le nombre restreint d'employés dans chaque institut et l'absence de regroupement au sein d'une association largement représentative, que ce soit des travailleurs ou des employeurs, rendent la

concertation et les échanges relativement difficiles à concrétiser dans cette branche.

Question 1 :

" Le Service de l'emploi ou/et les Commissions tripartites ont-ils déjà inspecté le secteur d'activité des esthéticiennes et prothésistes ongulaires ?

- 1. Si oui : quels ont été leurs constats quant aux conditions de travail et à la détection de cas de sous-enchère salariale ?*
- 2. Si non : le Service de l'emploi et/ou les Commissions tripartites comptent-ils inspecter ce secteur d'activité compte tenu des cas de sous-enchères salariales abusives et répétées identifiés sur l'Arc lémanique ? "*

Oui. Le Service de l'emploi, sur mandat de la Commission tripartite, observe la branche en question à raison d'une dizaine de contrôles par an. Constatant le renouvellement du contrat-type genevois régissant les salaires de la branche en 2012, il a procédé à une quinzaine de contrôles complémentaires durant le 1^{er} semestre 2012 lui permettant de sonder de façon plus large les pratiques salariales de la branche. Les contrôles menés ont ainsi permis d'établir que les usages salariaux étaient comparativement bas sans pour autant constater de tendances à la baisse ou à la sous-enchère. Fort de ce constat, la Commission a décidé de maintenir un certain nombre de contrôles annuels dans la branche de façon à garantir une veille active sans pour autant concentrer ses efforts et ses ressources sur un examen exhaustif des conditions d'emploi dans le canton.

Depuis 2012, quelques cas ont nécessité son intervention en raison de salaires inférieurs à l'usage défini à l'aide du calculateur de salaires vaudois, outil statistique auquel se réfère systématiquement la Commission tripartite. Dans les cas en question, la Commission est intervenue de façon régulière alors même que certains écarts entre les salaires observés et les salaires de référence n'étaient que de faible importance. Les résultats des négociations entreprises ont été positifs dans l'ensemble et n'ont pas amené la Commission tripartite à intensifier ses contrôles.

La Commission tripartite s'est fixé pour objectif de procéder à une cinquantaine de contrôles dans la branche en 2016. Ces contrôles lui permettront de se faire une idée encore plus précise de l'évolution des salaires et de l'éventuelle nécessité d'envisager des salaires minimaux. Si tel devait être son avis au terme de l'analyse à venir, elle sera en mesure de proposer au Conseil d'Etat l'adoption d'un contrat-type de travail contraignant.

Question 2 :

" Quel dispositif (contrat-type de travail, inspections à intervalles réguliers, etc.) le Conseil d'Etat compte-t-il adopter en concertation avec les partenaires sociaux et l'(es) association(s) professionnelle(s) compétente(s) pour empêcher la sous-enchère salariale dans le secteur d'activités des esthéticiennes et prothésistes ongulaires ? "

La branche de l'esthétique a connu un essor récent mais n'est pas une branche au fonctionnement particulièrement bien structuré. Les employeurs ne sont pas majoritairement membres d'une association professionnelle, ce qui rend difficile les échanges et la concertation. Néanmoins, les représentants des partenaires sociaux au bureau de la Commission tripartite vont, parallèlement aux contrôles décidés en 2016, tenter de mettre sur pied une rencontre avec les organismes représentatifs des employeurs et des travailleurs.

Pour sa part, le Conseil d'Etat demeure attentif aux travaux de la Commission tripartite cantonale et étudiera avec attention toute proposition de contrat-type de travail. Si une sous-enchère abusive et répétée est établie, il envisagera en principe favorablement la fixation de salaires minimaux.

En conclusion, le Conseil d'Etat rappelle que la lutte contre le dumping social et salarial joue un rôle central dans l'équilibre du marché du travail et que cette mission figure en bonne place dans son programme de législation. Il réaffirme son attachement aux mesures de prévention existant dans ce

contexte et veillera à exploiter l'entier des instruments à disposition pour éviter tout déséquilibre sur le marché du travail.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan Logement des SDF : une solution conjointe
canton-communes est-elle envisageable ?

Rappel

Ces derniers mois, la presse s'est fait, à plusieurs reprises, l'écho de la problématique liée à l'hébergement des personnes sans domicile fixe soutenues par le Collectif Jean Dutoit. Dans un premier temps, ces personnes, toutes issues de la migration, mais disposant apparemment de statuts différents (demandeurs d'asile, NEM, clandestins), ont occupé le jardin du sleep-inde Renens. Elles se sont ensuite déplacées vers une école de la route de Berne à Lausanne, puis ont fini par s'installer dans une halle appartenant à Heineken à Renens. A chaque fois, il leur a été demandé de quitter les lieux, ce qu'elles ont fait en respectant les délais impartis.

Aujourd'hui, il semblerait que la centaine de personnes concernées ait trouvé à se loger provisoirement chez des privés. Une solution dont on peut se réjouir — surtout à l'approche de l'hiver, mais qui n'est en aucun cas satisfaisante. Il n'y a en effet aucune raison pour que des privés prennent en charge des personnes sans domicile fixe du fait des failles institutionnelles.

Face à cette situation, nous remercions le Conseil d'Etat (CE) de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

- 1. Quelle analyse le CE fait-il de la situation de surcharge qui affecte aujourd'hui les structures d'accueil d'urgence, et plus particulièrement de la problématique de l'hébergement d'urgence des NEM et des clandestins ?*
- 2. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà pris des mesures pour répondre à cette situation ? Si oui, lesquelles et avec quels résultats ?*
- 3. Comment envisage-t-il de répondre à cette situation, sachant qu'une partie des NEM et des clandestins, par crainte d'être soumis à un renvoi forcé, renoncent à se tourner vers les structures cantonales (SPOP) et se dirigent vers les structures communales ou vers des hébergements de fortune ?*
- 4. A-t-il effectué une recherche coordonnée de solution, notamment financière, avec les communes concernées, afin d'offrir à toutes les personnes actuellement à la rue (suisses et étrangères) des lieux d'accueil d'urgence dignes de ce nom ? Dans le cas contraire, envisage-t-il de le faire ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Il convient en préambule de rappeler que l'aide d'urgence découle des dispositions de la Constitution fédérale et de la Constitution vaudoise, ainsi que de la loi sur l'aide sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV), alors que les compétences concernant l'octroi de prestations d'aide d'urgence sont inscrites dans la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 (LARA).

En vertu de l'art. 4a, al.3 LASV, le Canton est tenu d'assurer à toute personne appartenant aux catégories prévues à l'art. 2 LARA, – dans la mesure où elle ne dispose pas d'autres ressources – un hébergement, de la nourriture, des soins de santé indispensables ainsi que, le cas échéant, d'autres biens de première nécessité.

Il s'agit :

- des requérants d'asile disposant d'un droit de séjour sur le territoire vaudois en vertu de la législation fédérale (permis N) ;
- des personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) ;
- des personnes à protéger au bénéfice d'une protection provisoire (permis S) ;
- des personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois (personnes déboutées de l'asile ou clandestins) ;
- des mineurs non accompagnés relevant du domaine de l'asile.

Les personnes de nationalité suisse de même que les personnes étrangères au bénéfice d'un titre de séjour B ou d'établissement C ont la possibilité de recevoir les prestations financières du revenu d'insertion (RI), pour autant qu'elles en remplissent les conditions.

Enfin, il apparaît opportun de signaler qu'en novembre 2015, les Transports publics de la région lausannoise S.A. et le Collectif " Jean Dutoit " ont conclu un contrat temporaire de prêt à usage en ce qui concerne les surfaces de bureaux du bâtiment sis au ch. du Closel 11 à Renens, anciennement utilisé par l'entreprise Heineken. Il n'y a donc pas, à notre connaissance, d'hébergement fourni par des particuliers aux personnes sans domicile fixe.

Questions 1 : Quelle analyse le CE fait-il de la situation de surcharge qui affecte aujourd'hui les structures d'accueil d'urgence, et plus particulièrement de la problématique de l'hébergement des NEM et des clandestins ?

Comme la majorité des pays européens, la Suisse fait face actuellement à un extraordinaire afflux de demandeurs d'asile, provenant en priorité du Moyen-Orient (Syrie, Irak), d'Asie (Afghanistan, Sri Lanka) et d'Afrique subsaharienne (Erythrée, Somalie). Si la situation dans notre pays n'est certes pas comparable avec celle que l'on connaît en Grèce, en Autriche ou encore en Allemagne, il n'en reste pas moins que l'ensemble des structures ordinaires chargées de l'hébergement et de l'assistance des requérants d'asile est soumise à une forte pression migratoire. Ainsi, le nombre mensuel des demandes dépasse depuis juin 2015 les valeurs mensuelles les plus élevées des quinze années passées.

Début novembre, cette évolution s'est encore accélérée puisque ce sont un peu plus de 2'300 personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse sur une période de dix jours. Ce chiffre représente près du double des valeurs des mois précédents, qui apparaissaient déjà très élevés.

Depuis la fin avril 2015, 1'800 nouveaux demandeurs d'asile ont été attribués au canton de Vaud (8% de l'ensemble de la Suisse). Le nombre de personnes hébergées par l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) a augmenté de 1'300 environ au cours des huit derniers mois (5'150 fin avril-début mai – env. 6'450 à fin décembre).

Afin de pouvoir prendre en charge 1'300 personnes supplémentaires, l'EVAM exploite toutes les solutions d'hébergement : augmentation de l'occupation des foyers existants, recherche d'objets à louer, ouverture d'abris de protection civile, hébergement chez des particuliers. Ainsi, en six mois, le nombre d'abris exploités est passé de 9 à 15. Bien que représentant une solution d'hébergement insatisfaisante à long terme, les abris restent une solution mobilisable relativement rapidement, ce d'autant plus qu'une base légale permet au C-DECS de les réquisitionner pour héberger des requérants d'asile. Six nouveaux foyers ont également pu être mis en exploitation, dont trois pour une durée limitée dans le temps (Chalet-à-Gobet, Ballaigues, Yverdon). Concernant l'hébergement chez des particuliers, l'EVAM collabore avec l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et entend intensifier ce type de solutions dans les semaines à venir. Concernant ce dernier point, le Conseil d'Etat a récemment répondu à deux interpellations (15_INT_429 ; 15_INT_446).

Les projets d'acquisition ou de construction poursuivis par l'EVAM sont des projets à moyen terme. A ce titre, ils ne constituent pas une réponse à des besoins qui se manifestent dans l'immédiat. Cela n'enlève rien, cependant, à leur pertinence sur le long terme.

Cependant, l'EVAM a toujours pu faire face à la situation et aucune personne ayant sollicité ses prestations et pouvant y prétendre dans le cadre légal établi n'a été éconduite.

Question 2 : Le Conseil d'Etat a-t-il déjà pris des mesures pour répondre à cette situation ? Si oui, lesquelles et avec quels résultats ?

Comme expliqué sous la question précédente, l'EVAM a agrandi son parc immobilier de plus de 1'300 places en l'espace de huit mois. C'est donc plus de 160 places par mois qui ont été trouvées. Par ailleurs, aucune personne ayant sollicité le SPOP n'a dû " dormir dehors " en raison de manque de place d'hébergement. L'EVAM a également des projets en cours de construction d'immeuble (foyer collectif). Là aussi, ce sont des centaines de places qui seront, à terme, disponibles pour les personnes relevant de la LARA.

Question 3 : Comment envisage-t-il de répondre à cette situation, sachant qu'une partie des NEM et des clandestins renoncent à se tourner vers les structures cantonales (SPOP) pour aller vers les structures communales ou vers des hébergements de fortune par crainte d'être soumis à un renvoi forcé ?

Comme rappelé en préambule, les personnes sur le territoire helvétique, même sans titre de séjour, ont un droit à un minimum d'aide (aide d'urgence) en application de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Le pendant de cette norme légale, se trouve dans la Constitution vaudoise à son art. 33. Cependant, ce droit est également assorti de devoirs. Dès lors, si l'article 49 LARA prévoit que " *les personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois ont droit à l'aide d'urgence, si elles se trouvent dans une situation de détresse et ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien*", l'art. 51 exige qu'elles se présentent auprès des services compétents et soient identifiées.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat, ne saurait déroger à la législation tant fédérale que cantonale, en créant des espaces de non droit, et ce même en vue d'accueillir temporairement des personnes en situation irrégulière dans le besoin.

Enfin, le Gouvernement vaudois rappelle que l'art 28 de la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LVLEtr), interdit au SPOP d'arrêter une personne, pour autant qu'elle n'a pas été condamnée pénalement, qui viendrait solliciter l'aide d'urgence. Cette interdiction est même étendue 2h avant et après le passage dans les locaux du SPOP. Cette disposition est unique en Suisse.

Question 4 : A-t-il effectué une recherche coordonnée de solution (notamment financière) avec les communes concernées, afin d'offrir à toutes les personnes actuellement à la rue (suisses et

étrangères) des lieux d'accueil d'urgence dignes de ce nom ? Dans le cas contraire, envisage-t-il de le faire ?

Toutes les personnes relevant de la LARA dépendent pour l'assistance et l'hébergement de l'EVAM. Les recherches de lieux de logement se font toujours en collaboration avec les communes concernées, notamment les ouvertures des abris PCi. L'EVAM s'est adressé à toutes les communes de plus de 2'000 habitants afin de s'enquérir des possibilités de disposer d'un ou de plusieurs biens immobiliers pour héberger sa population. Plusieurs locaux ont été découverts grâce au soutien actif des autorités communales. Les efforts de l'EVAM pour augmenter encore sa capacité d'hébergement se poursuivent, notamment compte tenu des perspectives migratoires pour 2016. Sur le plan financier ces personnes relèvent exclusivement du canton, sous déduction des subventions fédérales versées au canton. Les charges liées à l'asile ne sont en effet pas imputées à la facture sociale.

Pour les personnes relevant de la LASV, soit les bénéficiaires du Revenu d'Insertion (RI), un appui à la recherche de logement est offert par les assistants sociaux des Centres Sociaux Régionaux (CSR). Ceci permet d'assurer un hébergement adéquat à la grande majorité des personnes suivies.

Lorsqu'une solution ne peut être trouvée et en dernier recours, une minorité d'entre elles peut se voir proposer, pour une durée limitée, une chambre d'hôtel ou avoir recours aux structures d'hébergement collectif d'urgence. Ces situations correspondent à 250 nuitées par mois en moyenne et concernent principalement des personnes seules.

Afin de limiter les coûts de l'hébergement à l'hôtel, le canton a entrepris une démarche visant l'établissement de conventions avec les principaux hôteliers concernés. Ces conventions permettent de réserver un certain nombre de chambres à l'année, à un prix avantageux.

De plus, un soutien spécifique est offert, notamment aux populations rencontrant des difficultés spécifiques, par les fondations Apollo et Le Relais, ainsi que par une unité spécialisée au sein du Service social de Lausanne. Ces entités agissent soit à titre préventif, en intervenant financièrement en cas de menace d'expulsion, soit en offrant un logement de transition pendant la période nécessaire à la recherche d'un nouveau logement ou jusqu'à la transmission du bail pris par la fondation au bénéficiaire une fois la preuve faite de sa solvabilité et de sa diligence vis-à-vis du bailleur. Elles bénéficient d'un soutien financier du canton et des communes des régions dans lesquelles elles opèrent.

Enfin, afin d'éviter que des personnes migrantes ou provisoirement sans domicile passent la nuit à la rue, les villes de Lausanne, Vevey et Yverdon ont mis sur pied depuis plusieurs années, grâce à un financement canton-communes, plusieurs structures d'hébergement collectif d'urgence répondant à des besoins ponctuels. Les relevés d'identité effectués, notamment par le Bureau de réservation de Lausanne, montrent que ces structures accueillent principalement des personnes migrantes attirées par les opportunités de travail et séjournant pour des périodes limitées dans les principaux chefs-lieux du canton. La Commune de Lausanne dispose ainsi de 3 structures qui offrent en moyenne 90 places d'hébergement (60 places de mai à septembre au Sleep-in et à la Marmotte et 120 places d'octobre à avril avec l'ouverture de l'abri PC). Dans les communes d'Yverdon-les-Bains et de Vevey, 2 structures sont exploitées par Caritas et offrent 40 places d'hébergement répondant aux besoins de ces régions.

L'équipe mobile d'urgences sociales (EMUS) vient compléter ce dispositif en intervenant 24 heures sur 24 dans l'ensemble du canton. Une de ses missions est d'aller à la rencontre des populations précarisées dans la rue et, cas échéant, de les accompagner vers les structures d'hébergement collectif d'urgence. En cas de grand froid, cette équipe organise systématiquement, avec l'aide de la police, des patrouilles pour éviter que des personnes ne passent la nuit dehors.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts – Aide d'urgence, il est urgent de prendre la mesure des problèmes !

L'actualité internationale met en lumière la situation des requérants d'asile et des réfugié-e-s et de l'aide qui doit leur être apportée. Le système de l'aide d'urgence devait permettre de prendre en charge des situations pour quelques semaines. Le bilan est sévère : de nombreuses personnes sont au bénéfice de ce régime depuis de nombreuses années, alors que, pour des raisons relevant du droit humanitaire, elles ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine. Dans le canton de Vaud, l'aide d'urgence est destinée aux personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois, aux détenteurs d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) et aux requérants d'asile déboutés pour lesquels l'autorité sursoit à l'exécution du renvoi (Directives du DECS concernant l'assistance dans le domaine de l'asile). Elle consiste en une aide minimale dont le contenu est défini par l'article 4a de la Loi sur l'action sociale vaudoise. La situation dramatique que connaissent les migrant-e-s qui dorment dans les jardins et dans les rues ou occupent illégalement des locaux appartenant à des collectivités publiques interpelle. Cette situation donne l'impression que le SPOP ne met pas tout en œuvre pour remplir le mandat légal défini par la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA, art. 49) qui vise à assurer une aide d'urgence et le respect des bases élémentaires garantissant les conditions d'accueil (hygiène, logement, alimentation) et le principe de dignité (Constitution fédérale, art. 12). Les modalités d'attribution de cette prestation montrent des limites et de nombreuses personnes qui pourraient y prétendre se tournent vers les prestations sociales d'hébergement d'urgence. Une des raisons invoquées est la crainte de venir dans les locaux du SPOP. Cette situation qui devait être provisoire perdure et continue à poser des problèmes, en particulier parce qu'elle entraîne la fragilisation des mesures d'assistance médicale. Ce qui peut être considéré comme tolérable, normal ou encore logique en cas de catastrophe naturelle ou d'incendie, c'est-à-dire un dépannage à court terme, ne peut constituer une mesure pérenne qui dure des semaines, des mois ou des années. Au vu de ces différents constats, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. *Le système d'aide d'urgence mis sur pied par le SPOP permet-il de remplir durablement les obligations légales visant à assurer une aide d'urgence à toute personne en état de nécessité ?*
2. *Quelle est la durée moyenne d'utilisation des prestations d'aide d'urgence sur l'ensemble des bénéficiaires ? Et par quartile ?*
3. *Que fait l'Etat lorsque le recours à l'aide d'urgence dépasse 5 ans ? A partir de 10 ans au régime d'aide d'urgence, ne faut-il pas considérer que les modalités dissuasives ont échoué et qu'il faut trouver d'autres modalités pour faire respecter le principe de dignité consacré à l'article 12 de la Constitution ?*
4. *Les structures d'hébergement d'urgence sont-elles utilisées en lieu et place des prestations fournies par le SPOP ? Si oui, pour quelles raisons ? Quel est le coût assumé par les communes via la facture sociale ?*
5. *La procédure d'inscription dans les locaux du SPOP constitue-t-elle un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence ?*
6. *D'autres modalités d'octroi de l'aide d'urgence, par exemple par l'intermédiaire d'une organisation mandatée par l'Etat, ont-elles été étudiées ? Une pratique plus adaptée ne permettrait-elle pas d'éviter les situations découlant d'occupations illégales ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Introduction

L'instauration du régime de l'aide d'urgence en Suisse a été voulue par le Parlement, et approuvée par le peuple lors de la votation populaire de septembre 2006. La volonté du législateur fédéral était ainsi de convaincre les personnes déboutées de quitter la Suisse et de mettre fin à leur droit aux prestations d'aide sociale asile, même lorsqu'elles ne donnent pas suite à l'obligation qui leur est faite de partir.

En parallèle, l'article 12 de la Constitution fédérale, qui garantit à quiconque les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine, est applicable dans une telle situation. En vertu de cette disposition, les cantons sont tenus d'assurer à toute personne pour le moins – dans la mesure où elle ne dispose pas d'autres ressources – un hébergement, de la nourriture, des soins de santé indispensables ainsi que, le cas échéant, d'autres biens de première nécessité.

Les compétences liées à l'aide sociale asile et à l'aide d'urgence appartenant aux cantons, les modalités d'octroi et le contenu de l'aide d'urgence sont réglées dans le droit cantonal et peuvent varier d'un canton à l'autre.

Dans le canton de Vaud, le contenu des prestations de l'aide d'urgence est détaillé à l'article 4a alinéa 3 de la loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV), où il est notamment mentionné que cette aide doit être allouée sous forme de prestations en nature dans la mesure du possible. L'alinéa 2 du même article cadre les modalités d'octroi : l'aide d'urgence doit en principe être sollicitée par le bénéficiaire, à qui il peut être demandé de collaborer à l'établissement de ses besoins et de quérir les prestations accordées. Il est complété par l'article 51 de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006 qui précise que les bénéficiaires doivent s'annoncer auprès du Département, et que celui-ci peut prendre toute mesure utile à l'identification de ces personnes, notamment relever ses empreintes digitales. Enfin, l'article 50 LARA règle le partage des compétences entre le Service de la population (SPOP) et l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) : le SPOP est compétent pour vérifier l'identité du demandeur et décider de l'octroi des prestations dans son principe ; L'EVAM est compétent pour l'exécution de la décision, et notamment pour déterminer quelles seront les prestations effectivement proposées en fonction des besoins de la personne qui sollicite l'aide et de ses éventuels revenus complémentaires.

Pour assurer une certaine harmonisation du système de l'aide d'urgence en Suisse, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a publié en juin 2012 ses "

recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes du domaine de l'asile tenues de quitter le pays ". Celles-ci rappellent notamment que la personne concernée est tenue de collaborer à la vérification des conditions permettant l'octroi de l'aide d'urgence. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, il peut en particulier être exigé que la personne concernée vienne toucher personnellement les prestations ou qu'elle s'identifie de manière appropriée afin d'empêcher que des prestations multiples ne lui soient octroyées (ATF 131 I 166, p. 175, consid. 4.4.). Un éventuel refus de coopérer peut dans un tel cas être considéré comme un indice révélant l'absence d'une situation de détresse, et fonder un refus de l'autorité à l'octroi des prestations (Recommandations CDAS, pp. 10-11).

Dans le cadre de l'application des dispositions de l'aide d'urgence, le Canton de Vaud tient compte, dans la mesure du possible, de la situation des bénéficiaires. Ainsi, les familles perçoivent des prestations leur permettant de préparer elles-mêmes leurs repas. Les personnes qui, pour des motifs médicaux ne peuvent loger dans une structure collective sont hébergées en appartement. Par ailleurs, tous les bénéficiaires de l'aide d'urgence ont accès aux soins médicaux pris en charge par l'assurance obligatoire. Les enfants sont bien entendu scolarisés.

La mise en œuvre de ces dispositions dans le canton de Vaud a fait l'objet d'un certain nombre d'arrêts des tribunaux, de sorte que l'on peut affirmer aujourd'hui que la pratique vaudoise est conforme au cadre légal et aux exigences de la dignité humaine.

Au 31 décembre 2015, 968 personnes bénéficiaient de prestations d'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Parmi elles, 883 bénéficiaires étaient des requérants d'asile attribués au Canton de Vaud par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans le cadre de leur procédure d'asile, et 85 bénéficiaires étaient des personnes dont le statut relève de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Pour la prise en charge des premiers, la Confédération indemnise les cantons pour les frais qu'ils encourent en leur versant un forfait unique d'environ 6'000 francs par décision de renvoi exécutoire, conformément à l'article 29 de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) du 11 août 1999. Les frais découlant de la prise en charge des seconds ne font en revanche pas l'objet d'un financement fédéral et sont entièrement assumés par le Canton.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile le 1^{er} janvier 2008, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) suit l'évolution des coûts en matière d'aide d'urgence (pour les requérants d'asile déboutés uniquement) en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), et publie chaque année un rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale. Selon le rapport annuel de 2014 publié le 26 juin 2015, le Canton de Vaud est dans la norme en ce qui concerne les prestations octroyées aux bénéficiaires et les dépenses moyennes par nuitées, ces dernières étant de 57 francs dans le Canton de Vaud et de 50 francs pour la moyenne suisse.

Réponse du Conseil d'Etat aux questions posées par l'interpellant

1. Le système d'aide d'urgence mis sur pied par le SPOP permet-il de remplir durablement les obligations légales visant à assurer une aide d'urgence à toute personne en état de nécessité ?

Comme dit plus haut, ce n'est pas le SPOP qui a mis sur pied le système d'aide d'urgence. Ce dernier a été approuvé par une volonté populaire en 2006. Le SPOP est le premier maillon de ce système, et a pour rôle principal d'identifier la personne qui sollicite l'octroi de prestations d'aide d'urgence et de déterminer si celle-ci remplit les conditions d'octroi de cette aide.

Dans le Canton de Vaud comme ailleurs en Suisse, les personnes en situation de détresse peuvent se prévaloir de l'article 12 de la Constitution fédérale et obtenir une aide d'urgence auprès des autorités cantonales pour autant qu'elles en remplissent les conditions légales minimales : à savoir qu'elles justifient de leur identité, qu'elles en formulent expressément la demande auprès du Service de la

population (SPOP), et qu'elles en remplissent les conditions d'octroi sous l'angle du principe de subsidiarité.

Le Canton de Vaud remplit parfaitement les obligations découlant de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Toute personne dans une situation de détresse peut se présenter au SPOP pour solliciter des prestations d'aide d'urgence et obtient de telles prestations si elle en remplit les conditions. Aucune personne n'est donc " laissée à la rue " si elle s'annonce aux autorités.

2. Quelle est la durée moyenne d'utilisation des prestations d'aide d'urgence sur l'ensemble des bénéficiaires ? Et par quartile ?

Les autorités cantonales ne disposent pas de statistiques dans ce domaine, contrairement au SEM. Selon les statistiques fédérales publiées dans le cadre du monitoring des coûts de l'aide d'urgence, la durée moyenne de perception des prestations d'aide d'urgence entre 2008 et 2014 était de 328 jours pour le Canton de Vaud.

3. Que fait l'Etat lorsque le recours à l'aide d'urgence dépasse 5 ans ? A partir de 10 ans au régime d'aide d'urgence, ne faut-il pas considérer que les modalités dissuasives ont échoué et qu'il faut trouver d'autres modalités pour faire respecter le principe de dignité consacré à l'article 12 de la Constitution ?

Le Conseil d'Etat ne partage pas les conclusions de l'interpellant. Si l'effet dissuasif recherché par le législateur n'a certes pas agi sur l'ensemble des personnes concernées, il a toutefois contribué à convaincre un nombre non négligeable d'entre eux à repartir sur une base volontaire. Quant à l'assouplissement des conditions de l'aide d'urgence en fonction de la durée de perception, il constituerait une mesure contreproductive, comme le relève la CDAS dans ses recommandations à l'adresse des cantons : *" le niveau de l'aide d'urgence pour les bénéficiaires de longue durée ne doit pas être rehaussé, car ceci risquerait de créer une incitation à supporter la " période de rigueur " afin d'obtenir de meilleures prestations par la suite "*(Recommandations CDAS, p. 18).

4. Les structures d'hébergement d'urgence sont-elles utilisées en lieu et place des prestations fournies par le SPOP ? Si oui, pour quelles raisons ? Quel est le coût assumé par les communes via la facture sociale ?

Comme dit plus haut, les autorités vaudoises remplissent parfaitement les obligations découlant de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Le canton n'a jamais refusé une demande d'aide d'urgence à une personne dans le besoin. Concrètement, toute personne dans une situation de détresse peut se présenter au SPOP pour solliciter des prestations d'aide d'urgence et obtient de telles prestations si elle en remplit les conditions (art. 49 de la LARA). Ce droit est cependant assorti d'une obligation, soit celle de s'annoncer afin que le SPOP puisse vérifier son identité (art. 51 LARA).

Afin d'éviter que des personnes migrantes ou provisoirement sans domicile passent la nuit à la rue, les villes de Lausanne, Yverdon-les-Bains et Vevey ont mis sur pied depuis plusieurs années, grâce à un financement canton-communes, plusieurs structures d'hébergement collectif d'urgence répondant à des besoins ponctuels. Les relevés d'identité effectués, notamment par le Bureau de réservation de Lausanne, montrent que ces structures accueillent principalement des personnes migrantes attirées par les opportunités de travail et séjournant pour des périodes limitées dans les principaux chefs-lieux du canton.

La Commune de Lausanne dispose ainsi de 3 structures qui offrent en moyenne 90 places d'hébergement (60 places de mai à septembre au Sleep-in et à la Marmotte et 120 places d'octobre à avril avec l'ouverture de l'abri PC).

Dans les communes d'Yverdon-les-Bains et de Vevey, 2 structures sont exploitées par Caritas et mettent à disposition 40 places d'hébergement répondant aux besoins de ces régions.

Le coût annuel total de ces structures d'hébergement collectif d'urgence porté à la facture sociale est

de 2 millions de francs ; les communes en assumant la moitié.

5. La procédure d'inscription dans les locaux du SPOP constitue-t-elle un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence ?

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé, l'exigence de se présenter personnellement au SPOP et de s'identifier de manière appropriée est à la fois légale, légitime et nécessaire afin d'empêcher que des prestations multiples ne soient octroyées à une même personne. De plus, il convient de rappeler que les cantons sont légalement tenus d'exécuter le renvoi des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi entrée en force et séjournant illégalement sur leur territoire. Ceci dit, la loi vaudoise d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LVLEtr), a introduit une particularité à son article 28. En effet, cette disposition légale interdit toute arrestation (sauf en cas de condamnation pénale) dans les locaux du SPOP lorsque une personne s'y rend à la suite d'une convocation ou pour recevoir des prestations d'urgence. Cette interdiction s'étend même deux heures avant et après le passage du requérant. Cet article, unique en Suisse, permet justement d'éviter que l'inscription au SPOP soit vue comme un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence.

6. D'autres modalités d'octroi de l'aide d'urgence, par exemple par l'intermédiaire d'une organisation mandatée par l'Etat, ont-elles été étudiées ? Une pratique plus adaptée ne permettrait-elle pas d'éviter les situations découlant d'occupations illégales ?

Si l'inscription et l'annonce se fait au SPOP, l'octroi des prestations d'aide d'urgence relève aujourd'hui déjà de la compétence d'une organisation mandatée par l'Etat, à savoir l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM).

Comme expliqué plus haut, notre canton est le seul en Suisse à avoir pris autant de précaution dans ce domaine. Cependant, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à renoncer à un contrôle de l'identité des bénéficiaires par les autorités. Une telle mesure risquerait de provoquer un attrait particulier du canton au delà de ce qu'il est en mesure d'assumer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Martial de Montmollin – Curieux exemple de concentration en périphérie !

Rappel

Le 20 mai, la société COOP a annoncé le regroupement de ses services logistiques et administratifs de Suisse romande sur le site de Vufflens-Aclens. Le même jour, le Conseil d'Etat s'est félicité de ce regroupement via un communiqué de presse.

Or, sur les 340 places de travail ainsi aménagées, 270 sont des emplois administratifs, actuellement situés au chemin du Chêne 5 à Renens, dans un lieu bien desservi par les transports publics.

A ce sujet, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que de déplacer 270 emplois administratifs d'un lieu bien desservi par les transports publics à un lieu sans transports publics est bénéfique pour le canton ?*
- 2. Ce déplacement ne va-t-il pas à l'encontre de la ligne d'action A1 (localiser l'urbanisation dans les centres) et A2 (développer une mobilité multimodale) du plan directeur cantonal ?*
- 3. La création de places de travail administratifs sur le site de Vufflens-Aclens ne va-t-elle pas à l'encontre de la politique des pôles de développement (PPDE, fiche 3A1), des dispositions du plan d'affectation et des autorisations fédérales délivrées lors de l'aménagement de cette zone industrielle prévue pour des emplois logistiques liés au rail ?*
- 4. Y a-t-il un excès de surfaces commerciales à louer dans l'Ouest lausannois et ce déplacement va-t-il accentuer ce phénomène ?*
- 5. Le transport de substances dangereuses – en particulier du chlore – sur les voies attenantes rend une conversion dans le logement utopique. Quel peut être dès lors l'avenir du site renanais ?*

Souhaite développer

(Signé) Martial de Montmollin

Réponse du Conseil d'Etat

1 INTRODUCTION

Le déplacement des emplois administratifs de la COOP de Renens à Aclens résulte d'une décision stratégique de l'entreprise. La COOP met en œuvre, au niveau national, un programme de réorganisation visant à regrouper les centrales de distribution (une centrale unique pour la Suisse romande) et à concentrer aux mêmes endroits les fonctions logistiques et les fonctions administratives, afin d'optimiser les synergies entre ces entités. En effet, à long terme, les investissements nécessaires à la modernisation de la centrale de distribution de La Chaux-de-Fonds et des locaux administratifs de Renens, qui datent des années 1950 et 1960, ne seraient pas rentables. A l'échelle nationale, le

regroupement des sites logistiques permettra à COOP d'optimiser les processus de distribution, d'investir dans l'automatisation et de recourir davantage aux transports par le rail. Relevons que la COOP s'est vu décerner le Prix 2015 de la Fondation suisse pour l'environnement (Schweizerische Umweltstiftung) en récompense de tout ce qu'elle fait pour promouvoir l'approvisionnement de ses points de vente au moyen du transport combiné non accompagné (TCNA) et pour réduire ses émissions de CO2. Dans le cadre des discussions relatives au financement de la RC 177, le Conseil d'Etat avait explicitement identifié que les emplois administratifs liés à des activités logistiques - ce qui est manifestement le cas en l'occurrence - pouvaient être accueillis sur ce site. En principe, le Conseil d'Etat n'entend pas exiger un "splitting" des diverses activités au sein d'une même entreprise. Ce point a aussi été largement commenté dans le cadre de la réponse à l'interpellation du député Michel Collet portant sur le même thème des emplois sur le site d'Aclens - Vufflens.

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS

2.1 Le Conseil d'Etat considère-t-il que de déplacer 270 emplois administratifs d'un lieu bien desservi par les transports publics à un lieu sans transports publics est bénéfique pour le canton ?

Le Conseil d'Etat ne considère pas le site d'Aclens - Vufflens comme étant sans transports publics. Comme il l'a mentionné, toujours dans le cadre de la réponse à l'interpellation Michel Collet, ce site a vus une fréquence RER augmentée à une fréquence de 2 trains par heure en décembre 2015, puis en principe dès décembre 2020 à une fréquence de demi-heure stricte. Par ailleurs, la mise en place d'un plan de mobilité interne à l'entreprise accompagnera ce déménagement. Une analyse quant au potentiel d'une ligne de bus est actuellement menée (afin de desservir le site Coop d'Aclens-Vufflens via Bussigny, Villars-Ste-Croix, Mex, Vufflens-la-Ville). Le concept d'offre prévoit le prolongement de la ligne régionale 56 de Vufflens à Bussigny via le site Coop d'Aclens ainsi que l'extension de l'autobus local de Bussigny (1ère étape : Villars-Ste-Croix, réalisé en décembre 2014 / 2ème étape : Mex, planifié en décembre 2016).

2.2 Ce déplacement ne va-t-il pas à l'encontre de la ligne d'action A1 (localiser l'urbanisation dans les centres) et A2 (développer une mobilité multimodale) du plan directeur cantonal ?

La réponse à cette question se trouve sous le point 2.3.

2.3 La création de places de travail administratifs sur le site de Vufflens-Aclens ne va-t-elle pas à l'encontre de la politique des pôles de développement (PPDE, fiche 3A1), des dispositions du plan d'affectation et des autorisations fédérales délivrées lors de l'aménagement de cette zone industrielle prévue pour des emplois logistiques liés au rail ?

Comme mentionné plus haut, les places administratives sont des postes de travail liés à l'organisation interne de la COOP, dont une grande partie des activités consiste à organiser et gérer des flux de marchandises. Dans la mesure où elle contribue à la densification du site d'Aclens-Vufflens (les bureaux étant construits principalement dans les étages) sans mettre en péril la valorisation de son potentiel rail-route, la création de ces places de travail ne contrevient donc nullement aux politiques publiques (Plan directeur cantonal, PPDE) et aux dispositions mentionnées. Au niveau du Plan d'affectation, le déplacement des emplois administratifs de la COOP de Renens à Aclens est également conforme avec le règlement du Plan partiel d'affectation "Plaine de la Venoge" qui prévoit non seulement l'implantation d'entreprises industrielles, artisanales et logistiques, mais également d'activités de service. Une nouvelle fois, le Conseil d'Etat rappelle que ce thème a déjà été largement débattu dans le cadre de la réponse à l'interpellation du député Michel Collet qui s'inquiétait du petit nombre d'emplois créés, signe de la rigueur avec laquelle le Conseil d'Etat et les communes attribuent les permis de construire sur ce site.

2.4 Y a-t-il un excès de surfaces commerciales à louer dans l'Ouest lausannois et ce déplacement

va-t-il accentuer ce phénomène ?

Si une certaine détente du marché des surfaces de bureaux se fait sentir suite à une période de pénurie aggravée, le niveau moyen des loyers (plus élevé qu'à Bâle et à Berne) reste élevé et la plupart des objets " en friche " font actuellement l'objet de processus de valorisation ou de reconversion. Il ne semble pas probable que ce déplacement particulier ait un effet significatif sur ce phénomène. De manière plus globale, l'évolution économique actuellement incertaine rend par contre les pronostics concernant les taux de vacance futurs très aléatoires.

2.5 Le transport de substances dangereuses – en particulier du chlore – sur les voies attenantes rend une conversion dans le logement utopique. Quel peut être dès lors l'avenir du site renanais ?

A ce stade, l'avenir du site dépend avant tout de la stratégie du propriétaire du bien. L'Etat n'est pas informé des stratégies en la matière de ce dernier. Les expériences récentes et nombreuses montrent néanmoins que le potentiel de ce type de localisation est multiple. Le risque lié au transport de matières dangereuses sur le rail dans ce secteur n'exclut pas la reconversion du site. Selon le programme privilégié par le propriétaire, certaines dispositions pourraient toutefois être définies dans le cadre des études de planification.

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat souligne le très grand effort que la Coop entreprend pour créer et renforcer à Aclens – Vufflens ses capacités de transbordement rail-route et de transfert de la route sur le rail. Les activités administratives seront localisées dans les étages supérieurs de la future " gare marchandises ", sans galvauder en rien le potentiel rail-route du site. Dans ce sens, il a une lecture particulièrement positive du projet développé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean