

**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 LPLL 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