

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.