

**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.