

Madame  
Roxanne Meyer Keller  
Présidente du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Réf. : PM/15019663

Lausanne, le 18 février 2016

**Initiative populaire cantonale "Stop à la pénurie de logements" et projets de loi proposés par le Conseil d'Etat (EMPL 168 et 169)**

Madame la Présidente,

Le 17 novembre 2015, lors de l'ouverture des deuxièmes débats sur le « paquet logement », à savoir le contre-projet direct à l'initiative de l'ASLOCA (EMPD 169) et la LPPL (EMPL 168), le Grand Conseil a décidé par une motion d'ordre de renvoyer ces deux objets en commission afin d'éclaircir certains points en lien avec le droit de préemption et certaines dispositions de la LPPL.

La commission s'est réunie le 11 décembre 2015 et a publié son rapport le 18 décembre 2015. Ce dernier comptait une série d'amendements représentant le consensus obtenu jusqu'alors dans ces deux projets de loi.

Lors de la reprise des deuxièmes débats en date du 12 janvier 2016, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat par une motion d'ordre l'ensemble du paquet logement, sans avoir examiné les amendements proposés par la commission dans son rapport du 18 décembre 2015.

Au vu de ces développements, et dans le but de pouvoir aboutir à une « paix du logement », le Conseil d'Etat propose aujourd'hui au Grand Conseil une série d'amendements sur le paquet logement. Ces modifications permettent de présenter un unique projet de loi, dite 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. 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.

Le Conseil d'Etat considère que présenter un projet qui regrouperait les modifications de la LATC et de la LL ainsi que la nouvelle LPPL comme contre-projet direct à l'initiative ne serait pas envisageable, au regard de la garantie des droits politiques et du principe d'unité de matière (art. 34 Cst). Afin de respecter ces principes constitutionnels, il a donc préféré l'option d'un contre-projet indirect.

### **Amendements des textes débattus au Grand Conseil**

Le Conseil d'Etat a fait le choix de proposer au Grand Conseil une série d'amendements sur le projet de LPPL actuel (EMPL 168) en y ajoutant un titre sur la promotion du parc locatif. Simultanément, il propose d'amender l'EMPD 169 pour y supprimer le contre-projet direct et prévoir que l'initiative de l'ASLOCA sera soumise au vote des électeurs seule.

Ces amendements sont déposés dans le cadre des deuxièmes débats qui reprendront suite à la séance de la commission parlementaire du 11 décembre 2015. Cette possibilité d'amender les textes de loi débattus est offerte au Conseil d'Etat par la loi (art. 137 al. 4 LGC). En effet, cette disposition permet des amendements augmentant la portée du projet initial, s'il s'agit d'une nouvelle loi. La LPPL étant une nouvelle loi, le Conseil d'Etat peut ainsi modifier la LPPL en LPPPL par voie d'amendements.

Afin de ne pas s'immiscer de manière trop importante dans les travaux du Grand Conseil, la nouvelle LPPPL reprendra la majeure partie du contenu des deux projets de loi avant l'interruption des débats, en y incluant les amendements proposés par la commission en date du 11 décembre 2015 ainsi qu'un cadrage plus important du droit de préemption de l'Etat.

### **Commentaires sur les amendements**

#### **1. *Suppression du contre-projet direct dans l'EMPD 169***

L'amendement proposé par le Conseil d'Etat consiste à supprimer toute référence au contre-projet direct et à adapter dans ce sens la convocation du corps électoral.

#### **2. *Nouveau titre et nouvelle structure pour l'ex-LPPL***

Le choix d'insérer dans le contre-projet indirect l'ensemble des instruments que le Conseil d'Etat proposait de créer par préférence à ceux de l'initiative de l'ASLOCA – modifications de la LATC et de la LL comprises – nécessite de modifier le titre et la structure de la LPPL, tels que l'EMPL 168 les définissait.

Concernant le titre, il est proposé « Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif ». Il s'agit en effet pour cette loi de fournir des instruments permettant non seulement de conserver, mais aussi de développer le parc de logements.

S'agissant de sa structure, la LPPPL comprend deux titres principaux : Le Titre II reprend aussi fidèlement que possible le dispositif qui était prévu par la LPPL avec certaines modifications de forme nécessaires. Le Titre III prévoit pour sa part les instruments que le contre-projet direct (EMPD 169) prévoyait d'insérer dans la LATC et dans la LL, avec également quelques adaptations de forme.

### **3. Un retour au texte de base pour le calcul du taux de pénurie (art. 2 LPPPL)**

Conformément à l'amendement de la commission du 11 décembre 2015, il est proposé que le taux de pénurie se calcule au niveau du district et non de l'arrondissement comme l'avait proposé M. le député Laurent Baillif aux premiers débats. Le Conseil d'Etat souhaite en rester à la formulation du texte d'origine.

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 au niveau 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. Il convient par ailleurs de relever 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 LPPPL 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 LPPPL 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. Dans le cas du district de Riviera-Pays d'Enhaut qui compte 45'338 logements (2011), la part du Pays-d'Enhaut seul ne représente que 4'222 logements. Il est aisé de comprendre que l'influence d'un résultat incohérent provoqué par une erreur n'est pas le même. Ainsi le plus petit district, le Gros-de-Vaud comprend un parc de 16'936 logements, soit 4 fois le Pays-d'Enhaut.

Finalement, il convient de rappeler que l'article 2 al. 3 LPPPL précise que « ... une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste [arrêtée par le CE], soit y figurer. » Cette demande peut évidemment naturellement être faite par plusieurs communes voisines si tel est leur

volonté. Ledit article 2 LPPPL permet ainsi de répondre à toutes les situations spécifiques. Dès lors, le Conseil d'Etat demande à ce que le Gand Conseil en revienne au texte d'origine.

#### **4. Le motif de circonstances techniques précisé (art. 13 al. 1 let. c LPPPL)**

Aux premiers débats parlementaires, l'art. 13 al. 1 let. c avait été amendé par le plenum afin qu'il soit prévu comme motif d'autorisation, à côté des opportunités techniques, le respect des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés.

Dans sa séance du 11 décembre 2015, la commission avait suggéré d'amender à nouveau cet article afin de préciser que ce type de travaux (opportunités techniques et accessibilité de logements pour les handicapés) devait maintenir les logements concernés dans des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population. Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de reprendre cet amendement pour ne pas admettre n'importe quel type de travaux. Il est en effet important que l'autorité examine le caractère indispensable et opportun des travaux. En d'autres termes, 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.

#### **5. Le principe de proportionnalité élargi (art. 13 al. 2 LPPPL)**

Dans sa séance du 11 décembre 2015, la commission avait suggéré d'amender cet article afin que le principe de proportionnalité ancré à l'art. 13 al. 2 s'applique également aux situations de l'art. 13 al. 1 litt. b (motifs de sécurité, salubrité ou intérêt général). Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de reprendre cet amendement afin de s'assurer que de tels travaux, même commandés par un motif de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général, n'entraînent pas des investissements à ce point disproportionnés qu'ils auraient pour objectif de changer le standard de l'immeuble touché et de faire sortir les appartements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

#### **6. Précisions des types de logements LUP par rapport à la LL (art. 27 LPPPL)**

Du fait de l'insertion de la disposition concernant les LUP dans la LPPPL, et non plus dans la LL, l'art. 27 al. 1 LPPPL énumère pour plus de clarté les références à la LL nécessaires. Le catalogue des logements d'utilité publique prévu initialement à l'art. 11a LL reste inchangé.

#### **7. Quotas et Bonus dans les plans d'affectation (art. 28 et 29 LPPPL)**

Les dispositions sur les quotas et les bonus restent inchangées sur le fond, leur texte a été adapté à l'insertion dans une autre loi que la LATC. Par rapport aux mentions, logiquement seules celles relatives aux LUP sont prévues.

## **8. Droit d'emption (art. 30 LPPPL)**

Le champ d'application de la disposition sur le droit d'emption a été précisé pour se limiter à permettre la construction de LUP. Il s'agit de tenir compte du fait que le siège de la matière a été déplacé de la LATC, loi générale en matière d'aménagement du territoire, à la LPPPL, qui contient des dispositions visant spécialement la promotion du parc locatif. Le cas échéant, des mesures plus larges en matière de droit d'emption pourront être adoptées lors de la prochaine révision de la LATC.

## **9. Droit de préemption (art. 31 LPPPL)**

Le Conseil d'Etat a examiné diverses variantes concernant le droit de préemption des communes et de l'Etat et s'est notamment posé la question s'il était pertinent de limiter le droit de préemption des communes aux terrains d'une surface égale ou supérieure à 2'000 m<sup>2</sup>, respectivement de limiter le droit de préemption de l'Etat aux terrains d'une surface égale ou supérieure à 5'000 m<sup>2</sup>. Il a finalement décidé de ne pas retenir ces limitations et de procéder à un cadrage du droit de préemption de l'Etat uniquement, afin de laisser aux communes la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour mener une politique du logement efficace sur leur territoire.

### **Modifications générales concernant le droit de préemption**

Tout d'abord, le droit de préemption qui était initialement prévu à l'art. 85c al. 2 LATC pour s'exercer à des fins de construire des bâtiments liés à des activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal n'a pas été repris. Cette disposition ne concerne pas le logement et ne peut être transférée dans la LPPPL. Le cas échéant, elle pourrait être adoptée lors de la future modification de la LATC.

Ensuite, il a été décidé de rendre le droit de préemption des communes prioritaires sur celui de l'Etat. En d'autres termes, ce n'est que lorsque la commune renoncera à exercer son droit de préemption que l'Etat pourra décider d'exercer ou non son droit de préemption. La procédure et les délais sont précisés à l'article 33 LPPPL.

Finalement, le droit de préemption de l'article 31 LPPPL continue à s'exercer sur l'ensemble des terrains bâtis et non bâtis, dans les limites posées jusqu'alors par le projet de loi (pénurie dans le district pour construire des LUP, pas d'application pour les ventes familiales, etc.). Il est expressément précisé dans la loi qu'il ne s'exerce que sur la vente de bien-fonds, ce qui exclut qu'il s'applique à la vente de parts d'un appartement en propriété par étage, par exemple.

### **Droit de préemption des communes**

Comme indiqué précédemment, le Conseil d'Etat a examiné diverses variantes concernant le droit de préemption des communes, dont une limitation aux terrains d'une surface égale ou supérieur à 2'000 m<sup>2</sup>. Il a finalement décidé d'écarter cette restriction qui n'était pas pertinente et ce pour plusieurs raisons :

### 1) La typicité des parcelles présentes dans les communes centres

Conformément à la LAT et à son objectif de densification dans les centres, il est prévu que la plus grande partie des logements qui vont se construire dans les prochaines années se fera sur le territoire des communes centres. Or dans ce type de communes faisant partie ou étant situées proches des agglomérations les parcelles sont de petites tailles et alignées de façon contiguës. Dès lors limiter le droit de préemption aux parcelles d'une surface égale ou supérieure à 2'000 m<sup>2</sup> rendrait cet outil inapplicable pour la majorité des communes. Un échantillon de parcelles présentes dans ces centres est joint en annexe à la présente.

### 2) La densité des parcelles présentes dans les communes centres

Une parcelle de 2'000 m<sup>2</sup> avec un coefficient d'utilisation du sol (CUS) de 1.0 autorise 2'000 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (SBP), donc environ 20 logements de 100 m<sup>2</sup> de SBP (y compris escaliers, ascenseur, parties communes, etc.). Dans les centres villes en revanche, la densité est souvent plus importante avec un CUS de 2.5. Ainsi, les parcelles d'une surface inférieure à 2'000 m<sup>2</sup> peuvent facilement recevoir 20 à 30 logements d'utilité publique. Poser une limite à 2'000 m<sup>2</sup> empêcherait dès lors les communes de pouvoir intervenir sur ces parcelles pour mener une politique du logement efficace. De plus, en posant une telle limite, il existe un risque urbanistique de voir la création de parcelles de 1'990 m<sup>2</sup> à des endroits où ce découpage ne serait pas forcément adéquat.

### 3) Les conséquences de la LAT

Comme indiqué précédemment, la LAT va rendre plus difficile la disponibilité des terrains. En effet, cette dernière requiert que le développement de l'urbanisation s'opère à l'avenir prioritairement dans les zones à bâtir existantes. Les zones à bâtir surdimensionnées seront réduites et les réserves de terrains à bâtir mieux utilisées. Or les réserves de terrains à bâtir ne concernent pas de grosses parcelles, mais majoritairement des petits terrains inférieurs à une surface de 2'000 m<sup>2</sup>. Ce sont ces petits terrains qui permettront à une commune de mener une politique du logement efficace, non pas en termes de quantité, mais en termes de qualité. En préemptant une petite parcelle permettant la réalisation de 20-30 logements d'utilité publique, la commune s'assure que des logements correspondant aux besoins prépondérants de sa population (p. ex. des logements protégés) puissent ainsi être réalisés sur son territoire.

### 4) Les conséquences financières pour les communes

La commune est dorénavant prioritaire sur l'Etat pour exercer son droit de préemption et elle dispose d'un délai de 40 jours pour décider d'exercer son droit (cf. ci-dessous point 11 sur la décision). Afin de pouvoir réagir rapidement dans ce nouveau délai, il sera indispensable pour les municipalités d'obtenir une délégation de compétence du législatif communal et de prévoir un fonds d'acquisition à cet effet. Or cette délégation de compétence ne pourra être accordée qu'à la condition que les montants restent raisonnables, le législatif n'acceptant généralement pas de donner carte blanche en matière financière à son exécutif. Dès lors, si le droit de préemption des communes devait être limité aux terrains d'une surface égale ou supérieure à 2'000 m<sup>2</sup>, les communes ne pourraient préempter, faute de moyens financiers à disposition dans le délai de 40 jours.

## **Droit de préemption de l'Etat**

Suivant l'amendement accepté par la commission en décembre 2015, le droit de préemption de l'Etat pour les logements d'utilité publique sera limité aux terrains des communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn. Au même titre que celui des communes, ce droit de préemption ne pourra s'exercer que sur la vente de bien-fonds.

Comme indiqué précédemment, le Conseil d'Etat a également examiné diverses variantes concernant le droit de préemption de l'Etat, dont une limitation aux terrains d'une surface égale ou supérieur à 5'000 m<sup>2</sup>. Il a finalement décidé d'écarter aussi cette restriction qui n'était pas pertinente et ce pour plusieurs raisons :

### 1) La typicité des parcelles présentes dans les communes centres

Le droit de préemption de l'Etat est limité aux terrains des communes faisant partie des centres cantonaux, régionaux et locaux reconnus par le PDCn. Comme indiqué précédemment, dans ce type de communes les parcelles sont de petites tailles et alignées de façon contiguës. Dès lors limiter le droit de préemption de l'Etat aux parcelles d'une surface égale ou supérieure à 5'000 m<sup>2</sup> rendrait cet outil inapplicable pour la majorité des terrains. Un échantillon de parcelles présentes dans ces centres est joint en annexe à la présente.

### 2) Le rôle de constructeur de l'Etat

En limitant le droit de préemption de l'Etat aux parcelles d'une surface égale ou supérieure à 5'000 m<sup>2</sup>, on définit le rôle de l'Etat comme un constructeur important de logements, ce qui n'est pas sa vocation. En effet, l'Etat doit au contraire concentrer sa mission à la mise à disposition des conditions permettant la réalisation de logements d'utilité publique sur l'ensemble du territoire cantonal et correspondant aux besoins de la population. Dans ce cadre, il peut être amené à préempter des parcelles de petites tailles, notamment pour débloquer le développement d'une zone d'habitation ou pour développer un projet de logements attendant à des terrains dont il est déjà propriétaire. Limiter ainsi le droit de préemption de l'Etat aux parcelles d'une surface égale ou supérieure à 5'000 m<sup>2</sup> priverait l'Etat d'un outil lui permettant de réaliser sa mission constitutionnelle.

Cependant, dans le souci d'encadrer de manière adéquate le droit de préemption de l'Etat, le Conseil d'Etat a souhaité indiquer dans la loi que ce dernier ne peut s'exercer que sur des terrains ayant un surface équivalente ou supérieure à 2'000 m<sup>2</sup>. Pour les terrains d'une surface inférieure à 2'000 m<sup>2</sup>, l'Etat ne pourra préempter que si la parcelle se situe dans un site stratégique d'agglomération ou dans un pôle de développement cantonal reconnus par le plan directeur cantonal ou si le bien-fonds est attendant à un terrain propriété de l'Etat. Le droit de préemption de l'Etat est ainsi cadré pour correspondre aux situations spécifiques de son mandat constitutionnel.

### **10. Avis du propriétaire (art. 32 LPPPL)**

La disposition sur l'avis du propriétaire reste inchangée. Pour rappel, il est prévu que le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption est tenu d'aviser l'Etat et la commune territoriale. En pratique cette notification se fera par le notaire instrumentant la vente qui dispose de tous les outils nécessaires pour notifier cette vente aux deux autorités.

### **11. Décision (art. 33 LPPPL)**

Afin de répondre aux critiques comme aux craintes de certains députés de voir l'Etat venir préempter des terrains sur le territoire de communes qui ne le souhaiteraient pas, il est proposé de rendre le droit de préemption communal prioritaire sur celui de l'Etat. Pour ce faire, la commune aura dorénavant 40 jours pour décider si elle souhaite ou non préempter un terrain. En cas d'exercice de son droit, l'Etat ne pourra pas intervenir. Ce n'est qu'en cas de renonciation par la commune de préempter un terrain que l'Etat, dûment informé par la commune, pourra alors décider d'exercer ou non son droit de préemption dans un délai de 20 jours.

### **12. Mise en œuvre de la décision (art. 34 LPPPL)**

La disposition sur la mise en œuvre a été adaptée pour tenir compte du fait que le droit de préemption ne permet plus que la réalisation de LUP.

### **13. Droit de réméré (art. 35 LPPPL)**

La disposition sur le droit de réméré reste inchangée.

### **14. Droit d'emption de l'acquéreur évincé (art. 36 LPPPL)**

La disposition sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé reste inchangée.

### **15. Aides financières (art. 37 LPPPL)**

La disposition sur les bénéficiaires des aides financières de l'Etat, qui était prévue à l'art. 12 al. 2 LL, a été adaptée pour tenir compte de son insertion de la LPPPL.

### **16. Sanctions (art. 38 LPPPL)**

Le contre-projet direct prévoyait une aggravation générale des sanctions pénales permises par la LL (art. 33 al. 1 LL). Cette modification devra être prévue le cas échéant lors d'une modification ultérieure de la LL. En revanche, les sanctions spécialement liées au respect des règles en matière de LUP (art. 33 al. 4 LL) ont bien été prévues dans la LPPPL (art. 38 LPPPL).

### **17. Dispositions transitoires (art. 39 LPPPL)**

L'art. 39 LPPPL reprend les dispositions transitoires de la LPPPL et de la modification de la LATC.



**18. Abandon de la prolongation du permis de construire**

En fusionnant les deux projets de loi en un seul projet de loi distinct, il est apparu que la prolongation du permis de construire demandée par le postulat Volet et contenue à l'art. 118 LATC ne pouvait pas être reprise. En effet, cette disposition doit figurer obligatoirement dans la LATC et ne peut être transférée dans la nouvelle LPPPL.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pierre-Yves Maillard

Vincent Grandjean

**Annexe**

- Tableaux des amendements du Conseil d'Etat

**Copie**

- SG DIS