

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

**Motion Hadrien Buclin et consorts - Renforcer les outils aux mains des
collectivités publiques pour lutter contre la spéculation foncière et immobilière**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 25 novembre 2020.

Présent-e-s : Mme Alice Genoud. MM. Hadrien Buclin, Jean-Rémy Chevalley (en remplacement de Jean-Daniel Carrard), Julien Eggenberger, Nicolas Mattenberger (présidence) Maurice Neyroud (en remplacement de Stéphane Masson), Nicolas Suter (en remplacement de Daniel Develey), Cédric Weissert, Pierre Zwahlen.
Excusés : Jean-Daniel Carrard, Daniel Develey, Stéphane Masson.

Représentant-e-s du Département des institutions et du territoire (DIT) : Mme Christelle Luisier Brodard, Conseillère d'Etat. M. Florian Failloubaz, Chef de la division logement, Direction générale du territoire et du logement (DGTL)

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion vise à doter les collectivités publiques (Canton, communes) d'un nouvel outil, l'expropriation, s'ajoutant à ceux de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) acceptée en 2017 par le corps électoral. L'expropriation interviendrait en dernier recours, en cas de blocage dans les projets de construction de logements, portés prioritairement par des communes.

Il existe depuis plus de 40 ans dans le canton une loi d'expropriation. Toutefois, pour activer cette dernière, une autre loi cantonale doit y faire référence. Aujourd'hui, l'expropriation peut être activée uniquement pour la construction d'infrastructures du type autoroutes ou chemins de fer. Activer l'expropriation dans le cadre de la construction de logements impliquerait la modification d'une autre loi, la LPPPL en l'occurrence.

L'expropriation pourrait en effet se montrer un outil utile pour les collectivités publiques dans le but de maintenir un parc locatif à prix abordable dans certaines communes, voire de favoriser la construction de nouveaux logements à loyer abordable. Si le taux de vacance a certes augmenté sur le marché locatif ces dernières années, il reste que la situation reste très tendue dans plusieurs districts. Par exemple, à Lausanne, le taux de vacance n'est que de 0,6%, loin d'un marché détendu et sain (dès un taux de vacance de 1,5%). Cette situation a notamment contribué à pousser fortement à la hausse le prix des loyers. Une stabilisation du prix des loyers se fait certes jour depuis quelques années. Il s'agit néanmoins d'une stabilisation à un niveau très élevé : entre 2004 et 2014, un doublement du prix des loyers s'est opéré.

L'objectif consistant à maintenir et développer un parc de logements à loyer abordable s'avère absolument essentiel, sachant qu'un quart de la population consacre à son loyer plus du tiers de son revenu et que 40% de la population y consacre plus du quart de son revenu. Ces chiffres illustrent bien l'enjeu à développer des logements à loyer abordable, en particulier pour les familles avec enfants.

La LPPPL ne suffira pas, à elle seule, à résorber le manque de logements à loyer abordable, même si elle offre de nouveaux outils intéressants : possibilité de fixer un quota de logements d'utilité publique (LUP) dans les nouveaux plans d'affectation, droit de préemption des collectivités publiques. La première mesure prendra toutefois du temps à déployer ses effets et peut se heurter à des blocages, par exemple le fait qu'un propriétaire ne consente pas à vendre une parcelle, empêchant un projet de construction de logements. De plus, les communes, outre le fait que celles qui font usage du droit de préemption soient peu nombreuses, se trouvent souvent confrontées à des prix de vente très élevés, ce qui rend difficile par la suite de mettre en location des logements à des prix abordables.

Compte tenu des limites de la LPPPL, la motion reprend une proposition de l'initiative lancée en 2011 par l'Association suisse des locataires (ASLOCA), initiative retirée par la suite au profit de la LPPPL. Cette proposition consiste à donner la possibilité aux communes et au Canton de mettre en œuvre, en dernier recours, un droit d'expropriation pour des terrains ou pour des immeubles, à condition que cela permette de préserver ou promouvoir des logements qui correspondent aux besoins prépondérants de la population.

Il convient de rappeler que l'expropriation relèverait d'une mesure de dernier recours. D'autre part, elle ne pourrait être actionnée qu'au terme d'une démarche strictement encadrée par les tribunaux et moyennant une pleine indemnité allouée au propriétaire. L'expropriation ne serait pas de mise à large échelle mais uniquement dans les cas de blocage de projets ou de ventes manifestement très abusives/spéculatives dans des régions où il y aurait pourtant un enjeu à maintenir du terrain et du logement à loyer abordable. Enfin, la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) admet que les pouvoirs publics puissent déroger à la garantie de la propriété et procéder à une expropriation, aux trois conditions suivantes : 1) lorsque la loi les y autorise, 2) en cas d'intérêt public (le TF considère à ce titre que le logement constitue une question relevant de l'intérêt public), et 3) en versant une juste indemnité au propriétaire lésé. En ce sens, la motion s'avère tout à fait compatible avec le droit supérieur et la jurisprudence.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat est défavorable à la motion et propose de la refuser. A l'appui de sa position, il avance les éléments qui suivent.

L'expropriation constitue une atteinte très grave au droit de propriété. Certes, cette atteinte peut se fonder sur une base légale et répondre à un intérêt public, d'où l'existence d'une loi sur l'expropriation. Il reste que, compte tenu des outils récemment mis en œuvre dans le cadre de la LPPPL et des objectifs poursuivis, l'atteinte portée au droit de propriété par la motion serait disproportionnée.

Les quotas de LUP dans les plans d'affectation peuvent être mis en place depuis le 1^{er} janvier 2018 et le droit de préemption peut être activé depuis le 1^{er} janvier 2020. La LPPPL vient d'entrer en vigueur et va déployer ses effets sur la durée. Les outils prévus par la LPPPL sont suffisamment puissants. S'ils avaient été disponibles à l'époque, l'affaire de l'immeuble de l'avenue Druey, évoquée par la motion, aurait pu être évitée.

S'agissant du droit de préemption, quelques cas sont à l'étude, en particulier à Lausanne. Ce droit suscite donc de l'intérêt et des applications dès son entrée en vigueur. Concernant les quotas LUP, les collectivités publiques n'ont pas besoin d'être propriétaire foncier pour prévoir dans leur planification de tels quotas, qui peuvent se situer entre 0% et 100%. Des planifications communales comprenant des quotas LUP commencent à apparaître. Le droit de préemption et les quotas LUP constituent deux moyens qui permettent d'atteindre les objectifs portés par la motion.

Introduire un droit d'expropriation reviendrait à remettre en cause le compromis, arraché de haute lutte, ayant conduit à l'élaboration puis l'acceptation de la LPPPL ainsi qu'au retrait de l'initiative de l'ASLOCA qui a ainsi consolidé l'entente intervenue. Plutôt que de prendre le risque d'ouvrir à nouveau une guerre, il conviendrait de laisser à la LPPPL le temps de déployer tous ses effets et d'établir un premier bilan d'ici deux à trois ans.

4. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire rappelle que, effectivement, l'initiative populaire de l'ASLOCA comprenait à l'origine le droit d'expropriation. Dans l'intervalle, la LPPPL s'est imposée devant le peuple qui l'a largement soutenue. Selon ce commissaire, il s'agit certainement d'une des lois sur le logement les plus avancées de Suisse. Les

outils de la LPPPL doivent cependant encore faire leurs preuves. Les délais pour l'exercice du droit de préemption sont ainsi extrêmement serrés. Il importe dès lors, à l'occasion du renouvellement des autorités communales, de sensibiliser les Municipalités au fait qu'elles doivent proposer à leur Conseil communal une autorisation générale d'agir, afin que le droit de préemption puisse vraiment être exercé. Au demeurant, l'affaire de l'immeuble de l'avenue Druey relève, toujours selon ce commissaire, d'une opération spéculative particulièrement scandaleuse et aboutit à un gâchis humain regrettable. On peut donc comprendre que la proposition du droit d'expropriation revienne. Ce droit est extrêmement cadré et donne des garanties considérables aux propriétaires : la justice se prononce ; le propriétaire lésé a droit à une indemnité complète décidée par le juge. Il reste que le droit de préemption est entré en vigueur très récemment. Il convient ainsi d'observer comment cela se passe et de tout mettre en œuvre pour que cet instrument puisse être utilisé de manière efficace pour promouvoir le logement abordable. Ce commissaire estime néanmoins qu'il y a lieu d'examiner la proposition portée par la motion et, à ce titre, de transformer cette dernière en postulat.

Plusieurs commissaires s'opposent à la motion, même si elle devait être transformée en postulat. Ils mettent en avant les arguments suivants :

- La motion intervient à contretemps, alors que, dans le fond, le marché du logement se détend. Dans l'affaire de l'immeuble de l'avenue Druey, la Commune de Lausanne aurait pu acheter le bâtiment avant que le prix grimpe. Nonobstant, la LPPPL aurait permis de résoudre le cas, si elle était en vigueur à l'époque.
- L'expropriation ne permet pas d'empêcher la spéculation, sauf à imaginer un marché de l'immobilier entièrement planifié, entièrement en mains publiques. Les collectivités publiques ne sont pas des acteurs sur le marché du logement. Une commune n'est pas un agent immobilier.
- Même si la loi sur l'expropriation fournit des garanties, elle enlève avant tout la propriété, droit fondamental. Toute atteinte, même en dernier recours, à ce droit doit ainsi être fortement limitée.
- La motion constitue un « coup de poignard dans le dos » au compromis trouvé lors de l'élaboration de la LPPPL, compromis arraché de haute lutte pour une loi qui vient d'entrer en vigueur et qui n'a pas encore déployé tous ses effets. Revenir avec le droit d'expropriation va à l'encontre du retrait de l'initiative de l'ASLOCA au profit de la LPPPL. Torpiller une entente acquise si laborieusement se montre déraisonnable.

Un autre commissaire constate que les avis divergent concernant le rôle des communes en particulier. Pour sa part, il estime qu'il est légitime que les communes achètent des bâtiments et louent des logements car il est de leur responsabilité d'offrir des logements abordables. Certaines grandes communes le font donc, sans que cela soit contesté par leurs habitants qui reconduisent globalement leurs autorités communales. Pour ce commissaire, la proposition portée par la motion enrichit la palette des outils à disposition des collectivités publiques pour remplir la mission importante d'offrir des logements abordables. Le droit de préemption, progressivement remis en cause par personne, s'avère en effet compliqué à mettre en œuvre, la spéculation sur les prix ne le rendant parfois pas très utile. Enfin, ce commissaire considère que le respect de la parole donnée dans le cadre d'un compromis politique doit valoir pour l'ensemble des partenaires de l'entente. Il note à ce titre qu'une motion PLR¹ et une motion UDC² ont été déposées en vue de modifier la LPPPL.

Afin de conserver intact la LPPPL, un commissaire opposé à la motion Hadrien Buclin déclare vouloir appuyer le Conseil d'Etat si ce dernier devait de même être opposé aux motions PLR et UDC.

La cheffe du DIT met en exergue les points suivants :

- Des divergences d'opinion existent effectivement sur le rôle des collectivités publiques en matière de politique foncière et de logement. Une loi de compromis comme la LPPPL vise justement la conciliation des positions divergentes, avec la possibilité des collectivités d'être très actives dans ce cadre-là si elles le veulent.

¹ (19_MOT_088) Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Article 103 LATC et LPPPL - Des simplifications administratives s'imposent.

² (19_MOT_114) Motion Philippe Jobin et consorts - Pour que la LPPPL remplisse sa mission, modifions l'article 14 LPPPL.

- Nantie du droit de préemption institué par la LPPPL, la Commune de Lausanne aurait pu acquérir l'immeuble de l'avenue Druey. Il reste que, indépendamment de la spéculation opérée sur le bâtiment, les loyers pratiqués continuent à être contrôlés (contraintes dans la fixation du prix du loyer par le nouveau propriétaire, quand bien même ce dernier a acquis le bien-fonds au prix fort).
- Le Conseil d'Etat souhaite que la LPPPL puisse être appliquée et déployer tous ses effets (quotas LUP, droit de préemption). Les engagements pris au moment de l'élaboration/acceptation de la LPPPL doivent être tenus (maintien du consensus). Les outils de la LPPPL se montrent en effet suffisants et permettent de concilier les intérêts des propriétaires et des locataires.
- Le Conseil d'Etat est disposé à informer/sensibiliser les autorités communales exécutives concernant l'obtention d'une autorisation générale en vue d'exercer le droit de préemption.
- Sous peine de lancer une guerre ouverte, la motion doit, au moins, être transformée en postulat.

Au vu de la discussion, le motionnaire transforme sa motion en postulat. Le postulat donne l'occasion d'obtenir un premier bilan de l'application de la LPPPL et d'examiner l'éventuelle introduction du droit d'expropriation dans le dispositif légal vaudois relatif au logement (comparaison avec d'autres cantons ou des pays voisins), en tant qu'outil complémentaire au droit de préemption. En effet, le droit de préemption n'empêche pas la vente à des prix très élevés. La menace d'une activation en dernier recours d'un droit d'expropriation pourrait dès lors limiter la spéculation et lever certains blocages (thésaurisation d'une parcelle, propriétaire récalcitrant face à un projet comprenant un quota de LUP, etc.).

Concernant la thésaurisation du sol, la cheffe du DIT rappelle qu'un compromis, arraché de même de haute lutte, a été trouvé dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, art. 52), sans introduire un droit d'expropriation en la matière.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 5 voix pour, 4 voix contre et 0 abstention.

Vevey, le 20 juin 2022.

*Le président :
(Signé) Nicolas Mattenberger*