

**RAPPORT DE MINORITE 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)

Les membres de la minorité de la commission sont : Jean-Rémy Chevalley, Maurice Neyroud, Cédric Weissert et le soussigné rapporteur.

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 qu'une autre loi, la LPPPL en l'occurrence, y fasse référence.

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 les 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'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 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 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 GÉNÉRALE

Pour l'ensemble de la discussion générale, nous nous référons au rapport de majorité.

Au vu de la discussion, le motionnaire transforme sa motion en postulat pour obtenir un premier bilan de l'application de la LPPPL et examiner l'éventuelle introduction du droit d'expropriation dans le dispositif légal vaudois relatif au logement, notamment en comparaison avec d'autres cantons ou des pays voisins.

Les commissaires de minorité s'opposent à la motion, même transformée en postulat. Ils mettent en avant les arguments qui suivent.

La position du Conseil d'Etat présentée en séance milite clairement pour un classement de ce texte. Les commissaires minoritaires relèvent notamment que ce texte va à l'encontre de la solution de compromis, arrachée de haute lutte dans le cadre de la LPPPL, 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 et correspond à torpiller une entente acquise laborieusement.

Ce texte intervient à contretemps, alors que l'on peut observer que le marché du logement a plutôt tendance à se détendre. L'affaire de l'immeuble de l'avenue Druoy cité en exemple, aurait trouvé une autre issue avec la LPPPL entrée récemment en vigueur.

L'expropriation, qui est une atteinte importante au droit fondamental de la propriété, c'est un euphémisme, ne permet pas d'empêcher la spéculation, sauf à imaginer un marché de l'immobilier entièrement planifié, entièrement en mains publiques. Les collectivités ne sont pas des agents immobiliers.

Finalement, en ce qui concerne la thésaurisation du sol, la cheffe du DIT rappelle qu'un compromis, arraché de haute lutte, a été trouvé dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, art. 52), sans avoir nécessité l'introduction d'un droit d'expropriation.

Pour ces raisons fondamentales, les commissaires de minorité vous proposent de classer cette motion transformée en postulat.

5. CONCLUSION

La minorité de la commission recommande au Grand Conseil de ne pas renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat.

Aubonne, le 8 décembre 2021.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*