

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

Exposé des motifs et projet de décret sur la création d'un fonds permettant l'exercice du droit de préemption de l'Etat au sens de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 8 mai, le 8 juin et le 3 juillet 2023 dans le bâtiment du Parlement.

Présent·e·s : Mmes Claire Attinger Doepper, Jessica Jaccoud, Yolanda Müller Chabloz, Graziella Schaller, Muriel Thalmann. MM. Alexandre Berthoud, Hadrien Buclin, Marc-Oliver Buffat, Stéphane Jordan, Philippe Miauton, Pierre-André Romanens, Jean-François Thuillard, Pierre Zwahlen (présidence).

Le 8 juin 2023, Mme Florence Bettschart-Narbel remplaçait M. Marc-Olivier Buffat et M. Jean-Luc Bezençon remplaçait M. Alexandre Berthoud. Le 3 juillet 2023, Mme Laurence Cretegy remplaçait M. Marc-Olivier Buffat, M. Julien Eggenberger remplaçait Mme Claire Attinger Doepper, M. Jacques-André Haury remplaçait Mme Graziella Schaller et Mme Monique Hofstetter remplaçait M. Alexandre Berthoud.

Représentant·e·s du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) : Mme Christelle Luisier Brodard, Présidente du Conseil d'Etat, Cheffe du DITS. MM. Alain Turatti, Directeur général, Direction générale du territoire et du logement (DGTL), Florian Failloubaz, Directeur, Direction du logement, DGTL.

Les notes de séance ont été tenues avec soin et compétence par Mme Sylvie Chassot (8 mai) et M. Frédéric Ischy (8 juin et 3 juillet), que nous remercions vivement.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat en charge du logement relève que cet EMPD vise à réguler l'exercice du droit de préemption par l'Etat, lorsque la commune le lui cède. Pour mémoire, la loi pour la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) est entrée en force en 2018. A son article 34 « Cession du droit de préemption », la loi instaure un droit de préemption subsidiaire du Canton à certaines conditions. Ce droit s'applique selon les mêmes modalités que le droit de préemption des communes, mais il est subsidiaire : il faut qu'une commune le cède explicitement à l'Etat.

Ce droit de l'Etat, inscrit dans la loi, nécessite des dispositions de mise en application pour le rendre effectif. Le décret clarifie en outre le processus, le financement et le contexte dans lequel il peut être utilisé. Une première discussion à ce sujet s'était tenue dans le cadre du budget : proposition avait été faite de concrétiser ce droit au travers du fonds FAIR. La commission des finances puis le Grand Conseil avaient décidé que ça n'était pas le bon moyen.

Le Conseil d'Etat a dès lors trouvé des équilibres afin que l'Etat soit en mesure, d'une part, de prendre des décisions positives s'il y a intérêt à construire des logements d'utilité publique (LUP) et, d'autre part, de manier ce droit de préemption avec délicatesse au vu des appréhensions qu'il peut susciter. La solution proposée par ce décret instaure :

- Un fond spécial de 20 millions de francs destiné à l'exercice du droit, afin que l'exécutif dispose des moyens nécessaires pour agir sans avoir à requérir l'approbation du Grand Conseil, prévue dans la loi des finances. Ceci pour respecter le délai de 20 jours (art. 34 al.3 LPPPL) imparti à l'Etat pour exercer son droit.
- Une commission d'évaluation des biens à laquelle est délégué le travail technique d'analyse des objets qui lui sont soumis par les communes. Composition : six membres dont deux de la Direction en charge des opérations foncières, deux de la Direction en charge du logement, un de la Direction en charge de la cohésion sociale, un de la Direction en charge de l'enseignement supérieur. Les décisions se prennent à l'unanimité en présence de 4 membres au minimum (sur six) qui représentent les 4 Directions concernées, l'idée étant d'assurer les équilibres politiques et de rendre acceptable par toutes les parties l'exercice de la compétence de renonciation.

La renonciation au nom de l'Etat à l'exercice du droit de préemption s'exerce dans des cas spécifiques prévus par le décret : lorsque la construction de LUP exigerait un changement d'affectation, lorsque la préemption permettrait la construction de quatre LUP ou moins ou lorsque les conditions d'acquisition du bien ne permettent pas une viabilité suffisante du projet. Pour tous les autres cas, y compris lorsque la commission ne parvient pas à une décision unanime, le Département en charge des opérations foncières adresse une proposition au Conseil d'Etat qui statue sur l'exercice du droit de préemption.

La gestion administrative des biens-fonds est assurée par le Département en charge des opérations foncières, les revenus et charges de ces bien-fonds sont enregistrés dans le budget de fonctionnement de ce Département. Par ailleurs et c'est bien là le but de la LPPPL, les biens-fonds préemptés sont cédés par voie d'adjudication publique ; exceptionnellement l'Etat pourrait les garder ou les grever d'un droit distinct et permanent (DDP) : à ce moment-là un décret spécifique serait soumis au Grand Conseil.

La conseillère d'Etat évoque deux sujets connexes :

- La conduite d'une évaluation globale de la politique du logement, des outils à disposition des collectivités pour mener une politique du logement : cette étude en cours examine, entre autres outils, la LPPPL, en gardant à l'esprit que le dispositif mis en place est récent et n'a probablement pas encore déployé tous ses effets.
- Les vifs débats ayant eu lieu autour du droit de préemption communal, en particulier dans le cas de la commune de Prilly : des critères doivent être clarifiés, en particulier quant à la voie de l'adjudication publique. Des discussions sont conduites au sein du Conseil d'Etat à ce sujet.

Ce décret est néanmoins à considérer indépendamment de ces débats, puisqu'il s'agit de mettre en œuvre un droit déjà inscrit dans la loi (à l'art. 34 LPPPL). A défaut de ce décret, l'Etat ne serait en effet pas en mesure d'exercer son droit de préemption dans le délai imparti de 20 jours.

3. DISCUSSION GENERALE

Pour un·e commissaire, il est urgent de mettre en œuvre cette facette de la LPPPL, plébiscitée par la population vaudoise. L'Etat doit être doté des moyens d'agir pour soutenir le développement de LUP. Il·elle soutiendra ce décret qu'il·elle trouve néanmoins timide, au regard de la situation tendue du marché du logement et de la part grandissante que représente le loyer dans le budget des ménages.

Pour un·e autre commissaire, l'utilisation faite par les communes de leur droit de préemption pose aujourd'hui problème, en raison notamment d'interprétations faites de la procédure d'adjudication publique. S'il·elle avait à l'époque soutenu le paquet logement (il·elle présidait la commission en charge de l'examen préalable de l'objet), il·elle l'avait fait sur la base de promesses formulées par le gouvernement dans les travaux préparatoires, promesses selon lui·elle non tenues. Il·elle évoque les vifs débats ayant eu lieu en commission autour du droit de préemption de l'Etat en 2016 ; certains (dont il·elle faisait partie) se posaient déjà de sérieuses questions sur l'utilité de ce droit de préemption cantonal, finalement accepté sous cette forme subsidiaire dans un esprit de compromis.

Le·la commissaire déplore que le droit de préemption cantonal tel que présenté aujourd'hui sorte des représentations évoquées : il n'était pas question à l'époque d'allouer un fonds, mais de permettre une préemption cantonale dans des situations exceptionnelles sur des sites stratégiques prédéterminés.

Partant, le·la commissaire exprime les griefs suivants :

- Paramétrage : la limite de 4 LUP en-deçà desquels la commission d'évaluation doit renoncer à exercer le droit de préemption de l'Etat est selon lui·elle bien trop basse.
- Dispense d'approbation par le Grand Conseil : un moyen technique devrait être trouvé afin de pouvoir soumettre cas échéant des propositions d'acquisition à la Commission des finances (Cofin), qui examinera dans l'urgence si les conditions posées pour l'exercice du droit de préemption sont réalisées. Il·elle est rejoint·e dans cette réflexion par un·e membre de la Cofin.
- Vision stratégique : il·elle aurait souhaité lire dans l'exposé des motifs une vision stratégique plus développée que la simple exécution de l'article 34 LPPPL. Il avait notamment été discuté dans le cadre des travaux préparatoires du « paquet logement » que la Société vaudoise pour le logement (SVL, devenue depuis SA-SVL) soit l'unique récipiendaire des objets préemptés par l'Etat : qu'en est-il ?

Plus généralement, il·elle considère qu'outre les importantes difficultés d'application, le droit de préemption, qu'il soit communal ou cantonal, ne permet de créer que peu de LUP à ce jour. Appuyé·e par un·e collègue, il·elle sollicite des chiffres à ce sujet.

Un·e commissaire soutiendra le vote d'entrée en matière sur ce projet de décret, qui permet la mise en œuvre concrète d'une disposition contenue à l'article 34 LPPPL. Si il·elle comprend la tentation d'ouvrir ici un débat sur l'opportunité du droit de préemption, il·elle relève qu'heureusement ce droit existe indépendamment du décret examiné aujourd'hui. Il n'y a - à sa connaissance - pas de projet en cours visant à supprimer le droit de préemption, que ce soit celui des communes ou de l'Etat, lorsque les communes le lui transfèrent.

Le rôle de la commission est maintenant de déterminer quelles sont les conditions dans lesquelles le Canton réalisera son droit, ce d'autant que le délai pour que l'Etat fasse usage de son droit est court ; il a été calibré ainsi pour permettre au promettant acquéreur d'être assez rapidement fixé sur son sort. En contrepartie d'un délai aussi court, concédé par celles et ceux qui voulaient accorder un droit de préemption cantonal direct, il s'agissait de doter l'Etat de moyens de réagir dans ce laps de temps. La solution du fonds est en ce sens intéressante. Cette idée n'est du reste pas une solution vraiment innovante : des communes se sont dotées d'un processus similaire pour permettre l'exercice de leur droit de préemption dans un délai extrêmement court.

Un·e collègue, syndic·que d'une commune ayant renoncé plusieurs fois à son droit de préemption, peine à imaginer que des communes renoncent à leur droit de préempter pour le remettre à l'Etat. En outre, il·elle considère que ce fonds n'arrive pas au bon moment. Des réglages dans l'application du droit de préemption des communes devraient être entrepris, avant de concrétiser celui du Canton.

Pour un·e commissaire, la possibilité donnée aux communes de céder leur droit au Canton permet notamment à celles dont le Conseil ne se réunit pas assez régulièrement de favoriser la construction de LUP à l'endroit désigné. C'est une solution pratique au problème du délai très court pour agir. A partir du moment où un droit est inscrit dans la loi, il est de la responsabilité du législateur d'avaliser les solutions pratiques proposées pour rendre ce droit effectif. En ce sens, il·elle soutiendra le décret.

Un·e collègue réfute les accusations selon lesquelles il·elle ferait un mauvais procès d'intention du droit de préemption de l'Etat. Evoquant un courrier confidentiel de février 2016 adressé par le Conseil d'Etat, il·elle répète que les conditions et le cadrage présentés à l'époque devraient être respectés. Il·elle déplore n'en lire aucune trace dans l'exposé des motifs.

Un·e membre de la commission ayant examiné le paquet logement en 2016 se souvient du contexte d'échange des courriers auxquels fait référence son·sa préopinant·e : cette lettre était antérieure aux modifications adoptées par le plénum du Grand conseil. Ces modifications ont été votées dans un souci de consensus en vue de l'adoption de cette loi.

Il·elle rappelle également que l'article 34 LPPPL prévoit que les articles 31 à 35 s'appliquent par analogie et que l'article 31 LPPPL précise que la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1500 m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération. Ce sont précisément les exigences, le cadrage que le Grand conseil a adopté - à la différence des courriers antérieurs. Le parlement a accepté par exemple la limite de 1'500 m² (et non de 2'000 m²).

Un·e commissaire rappelle les buts premiers de la LPPPL, à savoir de lutter contre la pénurie de logements, en conservant sur le marché des appartements loués et de promouvoir la construction d'habitations qui correspondent aux besoins de la population. Le droit de préemption est un outil permettant d'atteindre ces objectifs. Les préemptions réalisées par les communes depuis 2020 vont de 8 à 22 millions de francs par

immeuble. Face à cela, il faut bien reconnaître que le projet de décret est relativement modeste dans son ambition, puisqu'il limite à 20 millions de francs le solde débiteur de ce fonds.

A un·e député·e qui s'interroge à ce sujet, la conseillère d'Etat précise que ce fond serait utilisé pour payer l'entier du prix du bien préempté et non seulement la promesse de vente.

Un·e commissaire regrette que des affaires communales aient semé de la méfiance par rapport à ce droit de préemption et polluent la réflexion pour encadrer ce droit correctement, en partant de la loi en vigueur (et non de propositions du Conseil d'Etat antérieures aux votes du Grand Conseil).

Un·e député·e estime que le droit de préemption est un outil important en main des communes pour maîtriser leur politique du logement. Des municipalités à majorité de droite manifestent un intérêt à pouvoir le faire. La commune de Pully, par exemple, a de la difficulté à obtenir des terrains ; il faut aller de l'avant avec la mise en œuvre du droit de préemption subsidiaire de l'Etat.

Un·e autre relève l'incohérence qu'il y a à regretter d'un côté le peu de LUP créés et, d'un autre côté, à mener un combat virulent contre l'application du droit de préemption.

Pour un·e commissaire, ce ne sont pas les communes qui créent des LUP, mais les coopératives. Lausanne a préempté des immeubles dont les logements correspondaient déjà aux critères par leurs loyers, mais qui n'étaient pas encore officiellement estampés LUP. Les coopératives, elles, construisent des LUP, réellement. Fort de ces expériences, le·la commissaire peine à voir comment ce fond va être utilisé, il·elle craint des actions au cas par cas, non fondées sur une stratégie.

Au sujet de la vision stratégique, la cheffe du DITS répète que les résultats de l'évaluation de la politique cantonale du logement, en cours de réalisation, permettra de mieux appréhender les effets des différents outils de la politique du logement en main de l'Etat et des communes. Cela étant, la mise en œuvre de ce droit de préemption cantonal doit se faire indépendamment de la vision stratégique, puisque ce droit est acquis dans la loi ; il s'agit maintenant d'en définir les modalités d'application.

Si une douzaine de cas ont été soumis à la direction du logement depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, aucun ne remplissait les conditions pour que le droit de préemption de l'Etat ne s'applique. S'il en avait été autrement, en l'absence de modalités d'application, le Conseil d'Etat aurait difficilement été en mesure d'agir. La conseillère d'Etat rappelle que le législateur a lui-même appelé de son vœu le Conseil d'Etat à présenter un nouvel outil, en refusant le fonds FAIR comme outil d'application.

La construction du nombre de logements, indépendamment des LUP, est en baisse : moins 40% entre 2020 et 2021, lissés sur 3 ans on est à moins 5%, et aujourd'hui on passe d'une détente dans laquelle on pensait se trouver à une situation qui se tend à nouveau. La conseillère d'Etat participe le 12 mai 2023 à une table ronde à Berne, à laquelle sont conviés les acteurs concernés, afin de cerner les causes de la pénurie de logements à l'échelle nationale, les perspectives pour les années à venir n'étant pas réjouissantes. Sont notamment avancées : la thésaurisation, mais aussi la lourdeur des procédures, entre autres.

Le directeur du logement signale que, depuis 2020, le canton de Vaud compte 11'108 LUP, dont 1'256 logements à loyer abordables (LLA) reconnus comme tels depuis la LPPPL ainsi que 878 logements protégés, et 339 logements étudiants. Aucun n'a été créé avec le droit de préemption pour l'instant, ce qui s'explique notamment par la jeunesse du dispositif : la LPPPL impose un délai de 3 à 5 ans pour la création de LUP à partir de la préemption. Le directeur ajoute que la première commune à avoir préempté est celle de Lausanne ; la capitale est encore dans les délais pour faire reconnaître la substance préemptée comme LUP. La conseillère d'Etat rappelle au passage que, selon elle, un bon outil dont la LPPPL dote les communes pour agir sur leur politique du logement est la possibilité de fixer des quotas sur les plans d'affectation.

En réponse à un·e député·e qui sollicite un cadrage en vertu des surfaces minimales et de la situation des parcelles visées, la conseillère d'Etat rappelle que le droit de préemption de l'Etat a déjà été modélisé dans la loi, qu'il s'applique comme tel aux communes et au Canton en fonction des critères retenus par le législateur. Même si d'autres conditions avaient été discutées à la base, il n'a jamais été question d'avoir des dispositions cantonales différentes de celles des communes. Les conditions sont fixées à l'art. 31 LPPPL (création de LUP, surface minimale, exceptions à la surface minimale et condition de pénurie). S'il y a eu des questions, des allers-retours lors de l'élaboration de la loi, le fait que l'article 34 LPPPL renvoie à l'art. 31 de la même loi sans qu'il n'y ait de possibilités de restreindre ce droit par un règlement paraît clair.

Au fond, il y a toute une série d'éléments sur lesquels le Grand Conseil peut revenir et d'autres qui ont été définis dans la loi et qui ne sont pas ajustables par le biais du décret actuel, sauf à tordre la loi en vigueur.

Au sujet des éléments sur lesquels le Grand Conseil pourrait revenir :

- Limite en-deçà de laquelle l'Etat ne pourrait pas préempter : fixée à 4 LUP dans le décret étudié aujourd'hui, elle renvoie à l'al. 2 de l'article 27 LPPPL selon lequel un logement à loyer abordable, pour être reconnu d'utilité publique, doit faire partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements. Il s'agit d'un seuil minimal ; le législateur pourrait augmenter cette limite dans le décret.
- Droit du Grand Conseil et de la Cofin : si ce point peut être discuté, il faut garder à l'esprit le délai court de 20 jours pour réaliser le droit de préemption de l'Etat. Les conditions présentées dans ce décret permettent au Conseil d'Etat de se déterminer dans ce délai.
- S'agissant du montant de ce fonds, 20 millions de francs paraissent peu pour certains, trop pour d'autres. L'idée pour le Conseil d'Etat était de doter l'Etat d'une enveloppe en-deçà de laquelle il pouvait être compétent et décider de manière rapide ; ce qui implique que si l'objet visé dépasse ce montant, la dérogation ne tiendrait plus et que le Conseil d'Etat devrait s'adresser au Grand Conseil.
- Par rapport à la SVL : des discussions s'étaient effectivement tenues à l'époque pour dire que la SVL aurait été le récipiendaire unique du droit de préemption cantonal. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu cet élément. Si le droit de préemption est exercé par l'Etat, l'important est de créer des LUP, qu'ils le soient par la SVL ou par d'autres importe peu.

Le directeur du logement apporte des précisions sur le mécanisme de reconnaissance de LUP ; que ce soit par la préemption ou par l'obtention d'un permis de construire, celui-celle qui veut faire reconnaître la substance de logements d'utilité publique le fait au travers du dépôt d'un formulaire à la Direction du logement (DIL), qui examine si les logements respectent les surfaces minimales ou maximales qui se trouvent dans le règlement. La DIL rend une décision avec droit de recours et signifie au propriétaire le plafonnement du revenu locatif qu'il-elle devra respecter pendant 25 ans. Une annotation qui qualifie l'endroit et la quantité de LUP est faite au registre foncier pour se prémunir en cas de transfert.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

[Seuls les points ayant suscité une discussion sont mentionnés.]

Point 1. Préambule

Au président qui sollicite ces précisions, le directeur du logement explique que les Départements représentés dans la commission d'évaluation (en plus du DITS) se sont manifestés pour en faire partie lors de la consultation interne ; le Département de l'enseignement et de la formation (DEF) en lien avec les logements étudiants par la direction générale en charge de l'enseignement supérieur, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) par la direction générale en charge de la cohésion sociale pour les logements protégés.

Un-e commissaire estime que le Service d'analyse et gestion financières (SAGEFI) devrait également être consulté, notamment si des cautionnements devaient être mis en place, via sa représentation dans la commission d'évaluation ou par un autre mécanisme.

La conseillère d'Etat rappelle que si tout est effectivement imaginable, la commission d'évaluation doit rester une entité réactive et facilement mobilisable pour pouvoir agir dans le court délai de 20 jours.

Point 2. Buts

Un-e député-e aimerait savoir si les décisions d'exercer ou non le droit de préemption seront guidées par une stratégie, qui serait par exemple liée à des zones d'intérêt particulier. Ces questions de fond lui paraissent d'autant plus importantes qu'avec ce décret, le Grand Conseil donne carte blanche au Conseil d'Etat pour investir à hauteur du fonds.

La cheffe du DITS rappelle que l'Etat ne pourra pas être proactif, en allant par exemple repérer des parcelles intéressantes en fonction d'un plan préétabli. Le 1^{er} tri s'opère par les communes, qui décident ou non de céder leur droit ; donc le filtre communal prévaut. Le tri à l'échelon cantonal se fait ensuite sur la base de cette assiette, en 1^e instance sur l'angle technique par la commission d'évaluation qui examine les cas selon les critères de l'article 4 du décret. La commission est compétente pour *renoncer* au droit uniquement. Pour les cas restants, soit lorsque la commission n'est pas unanime sur le renoncement, c'est le Conseil d'Etat qui est

sollicité et qui décide d'un point de vue politique, dans les conditions inscrites dans la loi aux articles 27 et 31 LPPPL, l'objectif étant la création de LUP.

Un·e député·e craint l'appel d'air que provoquerait ce décret. Il·elle demande ce qui se passerait si le fonds était épuisé. La conseillère d'Etat rappelle que le Canton n'a pas pour vocation de rester propriétaire de ces objets ; la revente se fait en principe dans la foulée et renfloue le fonds. Si d'aventure le fonds était épuisé par un trop grand nombre de transactions en cours, alors le Conseil d'Etat, pour agir, devrait présenter un décret au Grand Conseil (ce qui, en soi, est une cautèle à l'exercice de ce droit).

Un·e commissaire demande ce qui serait inscrit dans ce fonds : le montant de la promesse de vente ou le montant total de la transaction ? La cheffe du DITS répond : le montant total de la transaction. L'acte de revente doit se faire séance tenante.

Le président remarque que l'opération immobilière est souvent plus longue qu'on le croit. L'achat se fait dans les 20 jours pour l'Etat mais ensuite intervient une adjudication publique, et on le voit dans les communes concernées, ces opérations-là prennent des mois, parfois plus d'une année.

Un·e député·e demande plusieurs confirmations : si la commission décide à l'unanimité que le bien pour lequel une commune a cédé un droit de préemption ne répond pas aux critères de l'art. 4 du décret, l'affaire est-elle close et le Conseil d'Etat n'en n'entend-il jamais parler ? La conseillère d'Etat confirme. Si un membre ou plus de la commission d'évaluation est pour actionner le droit, le dossier remonte-t-il automatiquement au Conseil d'Etat qui arbitre ? La cheffe du DITS acquiesce. Dans l'hypothèse d'une unanimité pour l'utilisation du droit de préemption, l'affaire remonte automatiquement au Conseil d'Etat pour arbitrage politique. Le mécanisme se base sur un préavis de renoncement par la commission d'évaluation et non l'inverse. Les conditions de renoncement à l'exercice du droit étant nommées de manière exhaustive, la commission d'évaluation ne pourrait pas se prévaloir d'un autre critère que ceux prévus dans le décret ou la loi pour préavis négativement. La ministre en charge du logement déclare que c'est exact. Et dans l'hypothèse d'une unanimité de la commission d'évaluation pour l'exercice du droit de préemption, la décision de préempter incomberait dans tous les cas au Conseil d'Etat qui, s'il le souhaite, pourrait user de son droit du Prince et y renoncer, sans avoir besoin de justifier sa décision. La conseillère d'Etat le confirme encore.

Deux commissaires demandent sur quels montants et quelles surfaces portaient les ventes lorsque l'Etat s'est officiellement vu céder un droit de préemption par une commune depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL. Un·e député·e demande quels ont été les motifs pour y renoncer.

Selon son directeur, la Direction du logement (DIL) a été sollicitée par une douzaine de communes : la moitié pour solliciter des conseils, l'autre moitié par des cessions effectives de leur droit de préempter. Sur les cessions en bonne et due forme, l'Etat n'a pas préempté en raison de la taille de l'objet (trop petit) ou du prix qui manifestement visait de la PPE et n'aurait pas permis à l'Etat de trouver un acquéreur pour faire des LUP. La Direction du logement fournit le détail des prix et surfaces concernés à la commission (annexe 1).

A un·e commissaire qui aimerait comprendre les motivations d'une commune qui céderait son droit à l'Etat, le directeur du logement explique que, lors de la cession par une commune de son droit de préempter à l'Etat, celui-ci reçoit un formulaire de la part du notaire ; les motifs des communes n'y sont pas évoqués.

Un·e député·e demande si l'Etat, après avoir préempté, pourrait revendre le bien à la commune, dans le cas où cette dernière lui aurait cédé son droit par impossibilité à agir dans le délai de 40 jours par exemple. La cheffe du DITS indique que rien ne l'interdit mais que ça n'est pas l'esprit de la loi ; ça semblerait étrange, sauf éventuellement si la commune souhaite y mettre un droit de superficie ou DDP.

Un·e commissaire demande si les deux conditions énoncées dans l'exposé des motifs pour que la commune cède son droit de préemption à l'Etat seront aussi contrôlées (manque de ressources, impossibilité d'agir dans le délai de 40 jours). Il craint en effet que les communes ne cèdent leur droit de préempter au Canton dans des cas où elles considèrent que la zone pourrait être intéressante pour des LUP, mais pas directement pour elle, auquel cas on sortirait du principe de subsidiarité. La conseillère d'Etat en charge du logement rappelle que la loi dit simplement qu'une commune peut céder son droit de préemption à l'Etat, mais qu'elle ne demande pas de conditions pour le faire. Elle trouverait néanmoins étrange qu'une commune ne préempte pas elle-même, si elle juge le bien intéressant pour la construction de LUP et qu'elle en a la possibilité. Dans tous les cas, il n'y a pas d'ancrage légal pour envisager une limite des cas de cession de la part des communes.

Un·e commissaire demande si le fonds pourrait encaisser un bénéfice, ce à quoi la cheffe du DITS répond que rien ne l'interdit. Il·elle demande en outre si l'acquéreur évincé bénéficierait d'une juste indemnité comme c'est le cas lorsqu'une commune préempte. Oui par analogie, c'est exact, déclare la conseillère d'Etat.

Point 3. Cadre légal

Dans le délai de 40 jours, la commune peut décider de renoncer à son droit de préemption et de le céder à l'Etat, par exemple si elle ne dispose pas des ressources financières ou n'est pas en mesure d'agir dans le délai imparti. A quoi se réfèrent ces éléments qui ne ressortent pas de la LPPPL ni de son règlement d'application ? N'existe-t-il pas un risque que les communes qui ne disposent pas des ressources financières nécessaires se tournent automatiquement en direction de l'Etat ?

Les motifs de renonciation des communes à leur droit de préemption relèvent ici d'exemples évoqués à titre de simple explication, sans caractère exhaustif. L'article 34, alinéa 1, LPPPL stipule que la commune peut céder son droit de préemption à l'Etat, sans indiquer de condition juridique restrictive. Il apparaît dès lors difficile de limiter les motifs des communes à céder à l'Etat leur droit de préemption. En effet, la loi ne donne aucun critère limitatif à ce sujet. Dans ces circonstances, il n'est pas utile de définir avec précision ce que peut recouvrir le manque de « ressources financières nécessaires » d'une commune.

Lorsqu'une commune renonce à son droit de préemption, existe-t-il une obligation pour l'Etat d'exercer son droit de préemption ?

Non, l'Etat est libre de préempter ou pas, selon les cas. C'est la raison de l'existence du présent projet de décret qui fixe le processus par lequel l'Etat peut exercer son droit.

Point 4. Projet de décret - commentaires

En début de 2^{ème} paragraphe, il est fait mention d'une vision préétablie pour la mise en œuvre du projet. S'agit-il d'une vision préétablie de la commune qui cède son droit de préemption ou d'une vision préétablie de l'Etat ?

Il est question ici de la vision préétablie de l'Etat dans le projet de décret, qui fixe le processus administratif, détermine les critères de décision, et permet d'agir dans le délai imparti. Il ne s'agit pas ici d'une vision stratégique cantonale en matière de développement des LUP.

En fin de 3^{ème} paragraphe, il est précisé que, par le droit de préemption, l'Etat vise essentiellement l'acquisition puis la cession des immeubles aux maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Cette précision ne devrait-elle pas figurer dans le décret lui-même ?

Actuellement, les maîtres d'ouvrages d'utilité publique se montrent les acteurs vraisemblablement les plus actifs sur le marché des LUP. Toutefois, il n'est pas exclu que d'autres acteurs agissent sur ce marché. Le dispositif légal est basé sur l'objet (bien-fonds) plutôt que sur l'acteur (maître d'ouvrage). Rien n'interdit à un acteur totalement privé d'opérer sur le marché des LUP. Il ne convient dès lors pas d'introduire dans le décret la précision évoquée dans la question. Dès l'instant qu'un maître d'ouvrage a l'obligation de créer/exploiter des LUP, il devient forcément le maître d'ouvrage d'une substance d'utilité publique. Dans cette démarche, le concours de tous les maîtres d'ouvrages possibles est recherché (principe de non-exclusivité).

Pourquoi la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) fait-elle partie de la commission d'évaluation ?

La participation de la DGES à la commission d'évaluation se justifie par l'existence des logements pour étudiant·e·s qui font partie de la catégorie des LUP (art. 27 LPPPL).

Pourquoi la commission d'évaluation ne doit-elle pas s'adjoindre les ressources de spécialistes ?

La commission d'évaluation comprend en particulier deux membres de la direction en charge des opérations foncières ainsi que deux membres de la direction en charge du logement. Ces personnes sont justement des expert·e·s dans leur domaine de compétences. La direction en charge des opérations foncières est notamment en mesure d'effectuer des évaluations techniques de terrains et d'immeubles et de définir les fourchettes de prix pour les négociations, lorsque l'Etat souhaite acquérir un bien-fonds. Au vu de la brièveté du délai imparti, le recours à des spécialistes externes n'a de sens que pour les dossiers d'une grande complexité. Une certaine flexibilité est ainsi prévue en la matière.

Comment les rapports de l'Etat ont-ils évolué avec la Société vaudoise pour le logement (SVL) ? La SVL est-elle toujours un partenaire privilégié pour des opérations de LUP ?

Le meilleur moyen de bénéficier du concours de la SVL est en cours d'examen. La SVL dispose de terrains à valoriser et joue, à ce titre, un rôle de développeur, pas uniquement pour le logement mais aussi potentiellement pour l'essor industriel. Dans le cadre du recours à un·e expert·e, la SVL est un partenaire privilégié de l'Etat. Il n'y a toutefois pas d'exclusivité (possible recours à un·e spécialiste de la pollution des sols par exemple). La SVL réfléchit à la manière d'accompagner au mieux ses propres projets et évalue à futur les plus-values possibles pour l'Etat. Il convient à ce titre de déterminer dans quels cas il s'avère pertinent que la SVL endosse une mission de portage plutôt que de s'adresser directement à un destinataire final.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Article 1 But

Compte tenu de la discussion, la proposition d'amendement suivante est déposée (ajout d'un alinéa) : « **Le Conseil d'Etat définit dans le plan directeur cantonal une stratégie cantonale de développement des LUP en collaboration avec les communes concernées par la pénurie de logements, telle que définie dans la LPPPL. Cette stratégie mentionne les sites prioritaires et les surfaces constructibles concernées** ».

La cheffe du DITS s'oppose à cet amendement pour les raisons suivantes :

- Il n'apparaît pas opportun de vouloir tout sceller dans le marbre avant que le droit de préemption étatique puisse être exercé. En la matière, il existe déjà un filtre, celui de la commune qui décide ou non de céder à l'Etat son droit de préemption. De plus, l'art. 31 LPPPL prévoit en particulier que le droit de préemption ne peut s'exercer que si le district concerné se trouve en situation de pénurie de logements et si la surface de la parcelle visée est d'au moins 1500 m².
- La LPPPL détermine que, en la matière, c'est aux communes de s'occuper de leur territoire. L'Etat n'a pas vocation à se substituer aux communes. La planification doit s'opérer au plus près du terrain, selon les besoins locaux. A ce titre, les communes disposent de plusieurs outils : bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de LUP, fixation de quotas de LUP dans les plans d'affectation communaux, discussions directes avec les promoteurs immobiliers.
- Le droit de préemption de l'Etat relève d'une démarche d'opportunité, avec seulement quelques cas par année. En ce sens, la proposition d'amendement n'est pas conforme à l'esprit de la LPPPL. Le travail d'élaboration d'une stratégie cantonale de développement des LUP paraît excessif et inutile.
- Une planification cantonale de développement des LUP risquerait d'attirer l'attention des promoteurs sur les zones où l'Etat entend préempter et de faire ainsi monter les prix dans ces zones.

Les commissaires opposé·e·s à l'amendement avancent les arguments suivants :

- L'élaboration d'une stratégie de développement des LUP se montrerait incompatible avec le principe souvent invoqué de l'autonomie communale.
- La LPPPL prévoit que les communes ou l'Etat exercent le droit de préemption sur la base d'une démarche d'opportunité (quelques cas par année). Le présent décret ne doit pas établir des conditions supplémentaires restrictives à l'exercice du droit de préemption, conditions prévues ni par la loi ni par le législateur. A suivre la proposition d'amendement, le présent décret ne pourrait pas entrer en vigueur avant une révision du plan directeur cantonal intégrant une stratégie cantonale de développement des LUP. Cela correspondrait à une véritable « usine à gaz ».
- Les communes disposent d'ores et déjà du droit de céder à l'Etat leur droit de préemption. Le présent décret n'y change rien. Constat est fait que les communes n'exercent pas leur droit de cession à l'Etat de manière excessive (6 cessions formelles en trois ans et demi).

Les commissaires en faveur de l'amendement évoquent les éléments suivants :

- Pour l'instant, le droit de préemption prévu par la LPPPL n'a permis la création d'aucun LUP. La question se pose dès lors d'une politique volontariste de l'Etat en matière de développement des LUP. Par exemple, il serait intéressant de disposer de la vision globale (sans planification étatique dirigiste ou trop détaillée) du Canton concernant le développement des logements protégés (LP). Une telle vision pourrait encourager certaines communes à accepter la réalisation de LP sur leur territoire.
- Beaucoup de communes pourraient céder à l'Etat leur droit de préemption à l'avenir. Dans la mesure où le Canton dispose d'une enveloppe financière restreinte pour exercer son droit, il devra alors opérer

des choix. Les critères de priorisation méritent d'être connus au préalable, afin d'éviter le phénomène du « premier-ère arrivé-e, premier-ère servi-e » et toute distorsion de la concurrence mais aussi pour faciliter le travail de la commission d'évaluation.

L'amendement est refusé par 7 voix contre 4 et 2 abstentions.

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité moins 5 abstentions.

Article 2 Financement

Alinéa 1

Afin de relever le plafond du fonds à disposition de l'Etat qui, vu le montant de 20 millions proposé, l'empêcherait d'exercer véritablement son droit de préemption, un·e commissaire dépose la proposition d'amendement suivante : « Le Conseil d'Etat est habilité à ouvrir, dans la comptabilité de l'Etat, un compte spécial destiné à l'exercice du droit de préemption de l'Etat fondé sur les articles 35 et suivants LPPPL, exploité sous la forme d'un fonds dont le solde débiteur n'excède pas ~~20~~ **65** millions de francs ». Le choix du montant de 65 millions se réfère à l'opération récemment intervenue à Prilly (62 millions pour l'achat d'une parcelle non construite).

Les commissaires opposé·e·s à la proposition d'amendement avancent les arguments suivants :

- L'Etat n'a pas vocation à conserver les biens-fonds acquis par le biais du droit de préemption (revente à des maîtres d'ouvrages chargés de réaliser des LUP). Dans ce cadre, les liquidités mises à disposition constituent uniquement un fonds de roulement, reconstitué à court terme par la revente des biens-fonds.
- Dans ce cadre, 20 millions paraissent suffisants. Même si le fonds devait être mieux doté, il existe toujours la possibilité qu'une opération foncière dépasse la somme à disposition. En ce sens, toute opération dépassant le montant immédiatement utilisable (20 millions en l'occurrence) devrait être soumise au Grand Conseil (traitement en urgence par la commission des finances, cas échéant).

Les commissaires en faveur de la proposition d'amendement évoquent les éléments suivants :

- Le mécanisme du fonds (reconstitution du fonds par la revente des biens-fonds) n'est pas remis en cause. Le problème réside dans le fait que, avec une limite à 20 millions, l'Etat se prive d'acquérir des objets de plus de 20 millions. La mise d'entrée de l'Etat dans le jeu est ainsi trop basse.
- Les opérations foncières pour lesquelles le Canton a déjà été consulté concernent des montants assez élevés. 20 millions ne suffiront pas à développer des LUP à la mesure que le Grand Conseil avait imaginé en adoptant la LPPPL.
- Le délai de 20 jours imparti à l'Etat pour réagir empêche de faire intervenir le plénum du Grand Conseil. Le fonds constitue uniquement une sorte de prêt temporaire destiné à l'acquisition de biens-fonds revendus à court terme. L'Etat n'a ici pas vocation à devenir propriétaire. En ce sens, une décision du Grand Conseil n'est pas requise.

Dans un esprit de compromis, la proposition d'amendement est abaissée par son auteur·e de 65 millions à 40 millions, même si cette nouvelle somme peut sembler encore modeste. A titre de comparaison, la Ville de Lausanne a prévu 130 millions pour exercer son droit de préemption. Le budget du canton de Vaud est pourtant 5 fois supérieur à celui de la Ville de Lausanne. A noter que l'exercice du droit de préemption n'autorise pas de participer à plusieurs à une acquisition. En l'espèce, l'Etat doit donc être le seul acquéreur d'un bien-fonds.

La cheffe du DITS invite à en rester à 20 millions, cette somme présentant une solution de consensus dans le cadre d'une action subsidiaire de l'Etat par rapport au rôle premier des communes.

L'amendement rectifié a la teneur suivante : « **Le Conseil d'Etat est habilité à ouvrir, dans la comptabilité de l'Etat, un compte spécial destiné à l'exercice du droit de préemption de l'Etat fondé sur les articles 35 et suivants LPPPL, exploité sous la forme d'un fonds dont le solde débiteur n'excède pas ~~20~~ **40** millions de francs** ».

L'amendement est adopté par 7 voix pour, 6 contre et 0 abstention.

Alinéa 2

Il s'agit de la seule source de financement prévue. Il n'est pas envisagé que l'Etat réalimente le fonds, si ce dernier devait se trouver momentanément à zéro en raison de l'achat récent de biens-fonds. Ou alors le Conseil d'Etat devrait soumettre un autre décret, en complément.

Alinéa 3

Afin d'octroyer au Grand Conseil un pouvoir de décision en la matière, un.e commissaire suggère la suppression de l'alinéa 3. A l'appui de cette proposition sont évoqués le fait que les montants des opérations foncières peuvent être élevés (bien supérieurs au seuil de compétence du Conseil d'Etat fixé à 1 million par l'article 10, lettre a, LFin) et que l'approbation importante dans ces circonstances du Grand Conseil ou de la commission des finances (Cofin) peut être obtenue rapidement (procédure d'urgence, réunions fréquentes de la Cofin).

Plusieurs voix s'élèvent à l'encontre de cette suggestion de suppression. Sont avancés à ce titre les arguments suivants :

- Le délai imparti que l'Etat exerce son droit de préemption est court, sauf à modifier la LPPPL. Le décret proposé vise donc la célérité. Ajouter des obstacles à un processus de décision qui se veut rapide vide le décret de sa substance.
- L'acquisition de biens-fonds par l'Etat au titre du droit de préemption constitue un achat temporaire, non pas définitif, en vue de la revente à un tiers. Les risques d'une telle opération, s'ils ne sont pas inexistantes, s'avèrent relativement faibles, l'acquéreur évincé restant un acquéreur potentiel. En ce sens, l'approbation du Grand Conseil ou de la Cofin n'est pas nécessaire.
- Si l'Etat envisage de conserver le bien-fonds ou de le grever d'un droit de superficie (ou droit distinct et permanent DDP) en faveur d'un tiers, un exposé des motifs et projet de décret (EMPD) sera soumis au Grand Conseil.

Une suppression de l'alinéa 3 conduirait à attribuer une compétence au Grand Conseil et non pas à la Cofin. Afin d'attribuer la compétence à la Cofin plutôt qu'au Grand Conseil, la proposition de suppression de l'alinéa 3 est associée à l'idée, à l'article 5, de conférer à la Cofin plutôt qu'au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer sur l'exercice du droit de préemption de l'Etat. Cette solution n'est finalement pas jugée satisfaisante. Aussi, la proposition d'amendement suivante est déposée :

- Alinéa 2bis, nouveau : « **Sur saisine du Conseil d'Etat, la commission des finances se prononce sur l'approbation de l'acquisition d'immeuble effectuée dans le cadre du présent décret** ».
- Alinéa 3 : « **Le Conseil d'Etat est dispensé de requérir l'approbation du Grand Conseil prévue à l'article 10 lettre a) de la loi sur les finances du 20 septembre 2005 (LFin) pour l'acquisition et l'aliénation d'immeuble effectuées dans le cadre du présent décret** ».

Au vu du délai imparti pour que l'Etat exerce son droit de préemption, la cheffe du DITS invite à refuser la proposition d'amendement.

L'amendement est refusé par 6 voix pour, 6 voix contre et 1 abstention (voix prépondérante de la présidence).

L'art. 2 tel qu'amendé du projet de décret est adopté par 7 voix pour, 6 voix contre et 0 abstention.

Article 3 Commission d'évaluation

Alinéa 1

Comme le fonds a été augmenté à 40 millions et qu'une vision financière se montre toujours utile, un.e commissaire dépose la proposition d'amendement suivante : « **Une commission d'évaluation est constituée pour analyser les dossiers de cession du droit de préemption par les communes (art. 34 LPPPL). Elle est composée de ~~six~~ sept membres, dont deux de la direction en charge des opérations foncières, deux de la direction en charge du logement, un de la direction en charge de la cohésion sociale, et un de la direction en charge de l'enseignement supérieur et un de la direction en charge des finances** ».

Pour plusieurs commissaires, la commission d'évaluation n'a nul besoin de recourir à l'avis de la direction en charge des finances, puisque le décret institue une enveloppe financière fixée à l'avance et qui constitue une limite ; par ailleurs, l'évaluation s'effectue sous l'angle de l'opportunité en termes de réalisation de LUP.

L'amendement est adopté par 7 voix pour, 6 voix contre et 0 abstention.

Alinéa 5

En cohérence avec la modification acceptée par la commission à l'alinéa 1, un commissaire dépose la proposition d'amendement suivante : « La commission se réunit en présence d'au moins ~~quatre~~ **cinq** membres, dont un au moins de chacune des entités qui la composent. Aux mêmes conditions, la commission peut également prendre ses décisions par voie de circulation ».

L'amendement est adopté par 7 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

Alinéa 6

L'idée de rendre obligatoire l'avis d'expert·e·s, cas échéant choisi·e·s au sein d'un panel prédéterminé, est finalement abandonnée, au motif qu'une telle obligation constituerait un obstacle supplémentaire important à l'exercice dans le délai imparti du droit de préemption de l'Etat. De plus, un membre a été ajouté à la commission d'évaluation afin de doter cette dernière de toutes les compétences nécessaires. Cas échéant, le type d'expert·e·s à solliciter pour quel genre d'objets, le mode de désignation du pool d'expert·e·s, les conditions de rémunération des expert·e·s, etc. ne sont de surcroît pas définis.

L'art. 3 tel qu'amendé du projet de décret est adopté par 7 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

Article 4 Compétence de la commission

Alinéa 2

La proposition d'amendement suivante (lettre b), précédemment déposée, est retirée par son auteur·e : « le bien-fonds ne permet pas un minimum de ~~4-15~~ LUP ». Elle est remplacée par la proposition d'amendement suivante (lettre b) : « **le bien-fonds ne permet pas un minimum de 4 8 LUP avec un indice d'utilisation du sol (IUS) de 0,5** ». A l'appui de cette nouvelle proposition est évoquée la nécessité de mettre en correspondance le nombre de LUP avec les 1500 m² au minimum (hors périmètre compact d'agglomération) de surface de la parcelle, ouvrant la possibilité d'exercice du droit de préemption (art. 31, al. 2 LPPPL). Seulement 4 logements pour 1500 m² conduisent à un coefficient d'utilisation du sol trop faible et des surfaces par logement trop grandes, proches de ce que l'on peut trouver en zone de villas, ce qui ne s'accorde pas du tout avec l'esprit des LUP. La taille médiane d'un LUP de 3 pièces est en effet de 77 m² de surface utile principale (SUP). Dans un espace cantonal aux ressources territoriales nécessairement limitées, ne pas densifier suffisamment la création de LUP relèverait de l'aberration.

Cette proposition d'amendement suscite les interrogations et commentaires qui suivent.

Un terrain non encore affecté, pour lequel aucun coefficient n'est attribué et qui doit faire l'objet d'un plan partiel d'affectation, peut-il être soumis au droit de préemption ? Auquel cas, l'application de la proposition d'amendement serait difficile.

Le fait que la réglementation communale en vigueur ou l'affectation du sol doit être modifiée pour permettre la construction de LUP constitue un motif de renonciation par l'Etat de préempter (cf. lettre a). L'idée consiste en effet à pouvoir directement créer des LUP et à les mettre rapidement à disposition.

La surface minimum pour un LUP est-elle définie quelque part ?

L'art. 27 du règlement d'application de la LPPPL, règlement relevant de la compétence du Conseil d'Etat, définit des surfaces minimales et maximales, en fonction du nombre de pièces du logement. Ces limites reprennent celles en vigueur dans le cadre du subventionnement de LUP par la Confédération et concernent les logements à loyer abordable (LLA) seulement. Les logements pour étudiant·e·s peuvent présenter de plus petites dimensions (habitat cellulaire : une chambre de 15 m² par exemple). Pour les logements protégés (LP), des exceptions existent afin de tenir compte de certaines spécificités (corridors plus larges, sanitaires plus spacieux). Enfin, le règlement de la LPPPL (art. 27, al. 5) prévoit la possibilité de s'écarter à la baisse de 10% de la limite de surface inférieure et à la hausse de 10% de la limite de surface supérieure.

La référence dans le décret à un indice d'utilisation du sol restreindrait-elle l'exercice par l'Etat de son droit de préemption ou ne ferait-elle que préciser les choses ?

Le directeur du logement rappelle que la règle de la parcelle d'une surface minimale de 1500 m² tombe dans le cas des espaces densément habités. Dans ces espaces, le coefficient d'utilisation du sol est supérieur à 0,5, parfois de loin. En ce sens, l'amendement ne conduirait pas à une densification. La cheffe du DITS ajoute que, dans le cadre de toute requalification de zone à bâtir dans le canton, un coefficient minimum de 0,625 est fixé, au-delà donc du 0,5 de la proposition d'amendement. Selon la compréhension de la cheffe du DITS, l'amendement tend à éviter que, hors périmètre compact d'agglomération ou hors centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, le droit de préemption de l'Etat s'exerce dans les zones résidentielles de faible densité.

La Commune de Pully vient de décider d'imposer la règle de 50% de pleine terre pour les projets immobiliers à venir. Comment concilier une telle règle avec la proposition d'amendement ?

Pour l'auteur·e de la proposition d'amendement, la conciliation est possible en travaillant sur la configuration des étages des bâtiments considérés.

Pour un·e commissaire, la proposition d'amendement introduit un critère supplémentaire, respecté de toute façon. Pour assurer une certaine rentabilité sur un terrain d'au moins 1500 m², il paraît ainsi difficile d'envisager la construction de LUP avec un coefficient d'utilisation du sol inférieur à 0,5. En ce sens, l'amendement est inutile. De plus, la double négation nuit à la compréhension du texte. A contrario, pour un·e autre commissaire, l'amendement permettrait de disposer d'une cautèle supplémentaire pour une densification suffisante, ce au niveau de la loi et pas seulement au niveau du règlement d'application de la loi (de compétence exclusive du Conseil d'Etat).

L'amendement est adopté par 7 voix pour, 6 voix contre et 0 abstention.

La proposition d'amendement suivante a été déposée (lettre c) : « **les conditions d'acquisition du bien-fonds ne permettent pas la viabilité suffisante d'un projet de LUP capable d'intéresser un maître d'ouvrage d'utilité publique** ». A l'appui de cette proposition, son auteur·e donne les motifs qui suivent. Les conditions de viabilité économique d'un projet immobilier ne sont pas les mêmes pour un maître d'ouvrage ou pour un maître d'ouvrage d'utilité publique. Ainsi, les objectifs de rendement ne sont pas les mêmes pour le Groupe Bernard Nicod ou pour une société coopérative. Vu la différence d'intérêt économique, la proposition d'amendement vise donc à renoncer au droit de préemption de l'Etat lorsque l'acquisition du bien-fonds ne permet pas la viabilité d'un projet de LUP pour un maître d'ouvrage d'utilité publique, non pas pour un maître d'ouvrage privé. L'idée consiste ainsi à ce que la commission d'évaluation ne mette pas de côté l'acquisition d'une parcelle, parce qu'elle ne permet pas de réaliser un rendement de 8% alors qu'un rendement inférieur conviendrait à une coopérative.

L'ECA et les Retraites populaires ne sont pas considérés comme des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La cheffe du DITS s'oppose à l'amendement pour les raisons suivantes :

- La méthode de calcul de la viabilité tient déjà compte de la nature différente des maîtres d'ouvrage. En ce sens, l'amendement semble inutile. C'est la réalisation des projets de LUP qui prime. Le directeur du logement précise que, lorsque l'Etat achète un bien-fonds dans l'intention de le revendre à un maître d'ouvrage, le concours de maîtres d'ouvrage de tous types est bienvenu. Les attentes de rendement s'avèrent différentes pour un fonds de placement, une caisse de pension ou une coopérative. Les fonds de placement et les caisses de pension financent les projets avec 100% de fonds propres et calculent sur cette base un rendement brut qui leur convient ou pas. Les coopératives ont recours à l'emprunt hypothécaire et à des ressources fédérales (fonds de roulement ; Centrale d'émission pour la construction de logements CCL, octroyant des prêts à taux préférentiels). Les organismes fédéraux qui accordent les ressources fédérales exigent du maître d'ouvrage qu'il réalise un rendement brut de 5%. Cela n'empêche pas une coopérative d'acquiescer un bien-fonds avec un rendement attendu inférieur. Dans ce cas, la coopérative en question doit trouver un financement complémentaire auprès d'un établissement bancaire qui n'applique pas la règle du rendement minimum de 5%. Quelle que soit la nature du maître d'ouvrage, c'est la banque qui juge de la solvabilité de l'emprunteur et de la situation du bien-fonds pour accorder ou pas un crédit. La commission d'évaluation aura pour tâche

d'évaluer, compte tenu du prix d'achat et des charges qui en découlent, la possibilité de trouver un maître d'ouvrage pour la construction de LUP, que ce maître d'ouvrage soit d'utilité publique ou non.

- Qualifier dans le décret la nature du maître d'ouvrage (maître d'ouvrage d'utilité publique) tendrait à exclure les maîtres d'ouvrage qui ne sont pas d'utilité publique. Or, l'ensemble du dispositif légal en la matière se focalise non pas sur la nature du maître d'ouvrage mais sur l'objectif (la construction de LUP, indépendamment de la nature du maître d'ouvrage). Il convient d'en rester à une définition centrée sur la typologie des logements créés plutôt que sur la typologie des maîtres d'ouvrage.

L'amendement est refusé par 7 voix contre 5 et 1 abstention.

L'art. 4 tel qu'amendé du projet de décret est adopté par 7 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

Article 5 Décision sur l'exercice du droit de préemption

L'art. 5 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Article 6 Gestion des biens-fonds acquis

Vu la gestion administrative très temporaire des immeubles de l'Etat acquis selon le décret, les revenus et charges desdits immeubles ne devraient-ils pas être enregistrés dans les comptes plutôt que dans le budget de fonctionnement ?

L'achat et la revente d'un bien-fonds peuvent prendre un peu de temps et se trouver à cheval sur deux (voire plus) exercices comptables. Dans ces cas, le département en charge des opérations foncières provisionnera dans son budget de fonctionnement les dépenses en lien avec les biens-fonds considérés. Revenus et charges effectifs se retrouveront nécessairement dans les comptes.

L'art. 6 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Article 7 Rapport au Grand Conseil

Le Grand Conseil ne fait que prendre acte du rapport que le Conseil d'Etat lui présente une fois par législature. En effet, selon le décret, l'exercice du droit de préemption de l'Etat relève de la compétence du Conseil d'Etat. Il n'est de plus guère possible pour le Grand Conseil de revenir sur des transactions déjà effectuées. Suite à la présentation du rapport, le Grand Conseil pourrait vouloir changer les choses, moyennant dès lors une modification légale.

L'art. 7 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Article 8 Entrée en vigueur

L'art. 8 du projet de décret est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Après une interruption d'une dizaine de minutes afin de procéder à des pourparlers, la séance reprend. Un·e commissaire affirme son soutien au projet de décret qui prévoit désormais un fonds de roulement de 40 millions pour l'exercice du droit de préemption de l'Etat. Selon lui·elle, les amendements apportés ne dénaturent pas, dans son ensemble, le projet du Conseil d'Etat en vue d'assurer un certain nombre de logements abordables pour la population vaudoise.

Le projet de décret tel que discuté et amendé par la commission est approuvé par 4 voix pour, 0 voix contre et 9 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 5 voix pour, 0 voix contre et 8 abstentions.

La cheffe du DITS remercie pour la richesse des discussions et plaide pour un débat constructif au plénum du Grand Conseil.

Lausanne, le 31 août 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Pierre Zwahlen*

Annexe : Dossiers de préemption communaux arrivés au Canton

Département des institutions et du territoire
Direction générale du territoire et du logement
Avenue de l'Université 5, 1014 Lausanne

Auteur :
DIL direction du logement

Note de DGTL-DIL à la commission du GC via le PV de la séance du 8 mai 2023

**21_LEG_240 EMPD sur la création d'un
fonds permettant l'exercice du droit de
préemption de l'Etat au sens de la loi du
10 mai 2016 sur la préservation et la
promotion du parc locatif (LPPPL)**

Date

15 mai 2023

But de la note

Renseigner la commission du Grand Conseil en charge de l'examen du décret sur la situation des dossiers de préemptions arrivés au canton en vertu de l'article 34 al. 1 LPPPL.

Préambule

La commission du Grand Conseil s'est réunie une première fois le 8 mai 2023 et à cette occasion a demandé à connaître :

- le nombre de cas
- les communes concernées
- les surfaces des parcelles
- les prix de ventes

Depuis le 1er janvier 2020 (entrée en force du droit de préemption au sens de la LPPPL) et jusqu'au 10 mai 2023, la Direction du logement (DIL) et la direction de l'immobilier et du foncier (DIF) ou aboutissent les cessions formelles (art. 34 al. 2 LPPPL), recensent 12 dossiers :

La Tour-de-Peilz 2021pree001

- 3 biens-fonds sur le même acte, respectivement de 319 m2, 774 m2, 518 m2
- Une maison de 2 logements, une maison de 8 logements, un garage
- Prix de vente, CHF 450'000.-, CHF 1'800'000.-, CHF 350'000.- pour un total de CHF 2'600'000.-
- Démolition reconstruction
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renoncé (trop onéreux pour des LUP)

Sainte-Croix 2021pree002

- 1 bien-fonds de 243 m2
- Villa mitoyenne (aucun intérêt à des fins de LUP)
- Prix de vente de CHF 500'000.-
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat

Bussigny 2021pree003

- 1 bien-fonds de 1748 m2
- Prix de vente inconnu
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat

Renens 2021pree004

- 1 bien-fonds de 1815 m2
- 15 logements à rénover
- Prix de vente CHF 7'050'000.-
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat

Tartegnin 2021pree005

- 1 bien-fonds de 445 m2
- Une maison vigneronne avec caves annexes
- Prix de vente CHF 1'900'000.-
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renonciation (irrationnel pour des LUP)

Lausanne 2021pree006

- 1 bien-fonds de 967 m2
- 40 chambres et studios (logements sociaux) et un restaurant
- Prix de vente CHF 9'000'000.-
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renonciation (logements sociaux, commerce)

Montreux 2021pree007

- Dans les faits, droit de préemption au sens de la LPNMS
- LPPPL : Néant (objet protégé inutilisable pour faire des LUP)

Puidoux 2021pree008

- 1 bien-fonds de 2425 m2
- Villa en zone faible densité et agricole
- La demande émanait du Registre foncier, pour vérification
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat
- « Renonciation » communiquée au RF

Lausanne 2021pree009

- 3 biens-fonds de respectivement 560 m2, 3143 m2 et 523 m2
- Immeubles d'habitations collectives
- Prix de vente CHF 23'450'000.-
- Interrogation du notaire sur l'éventuelle cession au canton
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat

Morges 2022pree001

- 1 bien-fonds de 225 m2
- Immeuble mitoyen d'habitation collective et un commerce, à rénover.
- Prix de vente CHF 5'380'000.-
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renonciation. Plus de 65 % de commerce et trop onéreux pour des LUP.

Morges 2022pree002

- 2 biens-fonds de respectivement de 983 m2 et 921 m2
- Bâtisse vétuste et entrepôt commerciaux à démolir
- Prix de vente CHF 4'200'000.- et 3'250'000.- pour un total de CHF 7'450'000.-
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renonciation. Implication d'un changement d'affectation et trop onéreux pour des LUP.

Prangins 2022pree003

- 1 bien-fonds de 1432 m2
- Villa en zone très faible densité
- Prix de vente de 2'900'000.-
- Cession formelle de la commune à l'Etat
- Renonciation. Densité trop faible et trop onéreux pour des LUP

Renens 2023pree001

- 2 biens-fonds de 2691 m2 et 4480 m2
- 71 lots PPE dont des commerces
- Prix de vente de 36'510'000.-
- Nombreux logements hors norme en surfaces LUP, présence importante de commerces
- Pas de cession formelle de la commune à l'Etat

Au total 6 dossiers ont fait l'objet d'une cession formelle du droit de préemption au canton et 6 dossiers résultent de questionnement (commune, notaire, RF) en lien avec une cession potentielle.