

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Philippe Miauton et consorts –
Respect de l'esprit ou de la lettre de la LPPPL ? (22_INT_123)**

Rappel de l'intervention parlementaire

Ces derniers jours, le projet de préemption par la commune d'un terrain à Prilly fait couler beaucoup d'encre, aussi bien dans la presse cantonale qu'au sein du Conseil communal, où la Municipalité a soumis son préavis. La légalité de l'acquisition de cette parcelle privée par la commune via l'usage du droit de préemption est remise en question. La commune de Prilly, faute de moyen, s'est en effet tournée vers un partenaire - la Société coopérative d'habitation Lausanne (SCHL) - lui permettant de ne pas déboursier un seul franc dès lors qu'il est prévu que la SCHL rachète ou finance le terrain et couvre l'ensemble des frais de l'opération. La SCHL se serait en outre déjà engagée à construire les logements sur le terrain en question sans qu'on sache si une procédure d'adjudication publique a eu lieu.

*Cette manière de faire semble contrevenir à l'art.35 al. 2 de la LPPPL (Mise en œuvre de la décision) :
Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation de LUP.
Les doutes sur l'interprétation de la LPPPL ne permettent pas aujourd'hui aux conseillers communaux de Prilly de prendre une décision fondée. De plus, ce flou est de nature à encourager un recours au Tribunal cantonal. Enfin, faute de position tranchée, ce précédent pourrait pousser à tort d'autres communes, sans moyens suffisants, de manifester leur intérêt pour de telles démarches.
Aujourd'hui, l'absence apparente d'organe de surveillance ne permet pas un travail serein au sein des exécutifs et législatifs communaux dans l'exercice de cette loi.*

Au vu de ce qui précède, nous souhaitons poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Est-il possible pour une commune d'exercer son droit de préemption sans être l'acheteur ?*
- 2. Est-il possible pour une commune d'exercer son droit de préemption en vue de revendre immédiatement le terrain à un tiers ?*
- 3. La procédure par voie d'adjudication publique prévue par l'art. 35 al. 2 a-t-elle été respectée dans ce cas ?*
- 4. Existe-t-il un service de l'Etat qui a pour mission de vérifier la légalité de telle procédure des communes dans ce domaine ?*
- 5. Si non, quel service pourrait assumer cette tâche ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

1. Le droit de préemption – base légale

La loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15) et son règlement d'application du 25 octobre 2017 (RLPPPL ; BLV 840.15.1) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Les articles 31 à 38 LPPPL sont consacrés au droit de préemption. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (art. 41 al. 3 LPPPL). Ces dispositions prévoient que les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée afin de créer des logements d'utilité publique (ci-après : LUP). Elles disposent à cet effet d'un délai de 40 jours (art. 33 LPPPL).

La commune qui exerce son droit de préemption acquiert le bien-fonds au prix et conditions fixés par l'acte de vente initial (art. 33 LPPPL). Elle est alors tenue d'y réaliser des LUP sans retard. Elle peut se charger elle-même de la construction de LUP ou mettre le terrain à disposition d'un maître d'ouvrage par voie d'adjudication, en principe par l'octroi d'un DDP (art. 35 al. 2 LPPPL). Lorsque le terrain préempté n'est pas bâti et que la commune cède le droit de bâtir à un maître d'ouvrage, celui-ci est alors tenu de réaliser 100 % de LUP sur l'ensemble de la surface utile de plancher (SUP) (art. 35 al. 2 LPPPL).

Le délai de 40 jours prévu par la LPPPL en vue d'annoncer aux parties son désir d'acquérir le bien-fonds est court. Pour se montrer réactives, les communes peuvent prévoir une rubrique budgétaire spécifique pour être capables de faire usage de leur droit de préemption. L'art. 4 de la loi sur les communes (LC) prévoit la possibilité pour le Conseil communal d'accorder à la municipalité une autorisation générale de statuer sur les acquisitions d'immeubles en fixant une limite – générale ou par opération. Cette délégation de compétence est en règle générale accordée pour la durée d'une législature.

2. Exercice litigieux du droit de préemption par la Commune de Prilly - rappel du contexte

L'interpellation en question fait suite à l'exercice très médiatisé du droit de préemption de la Commune de Prilly sur une parcelle vierge de 20'229 m² permettant, selon le préavis communal, la création de 200 logements d'utilité publique. La vente de ce terrain était initialement prévue par les propriétaires à un groupe de trois acquéreurs pour un prix de 62 millions de francs.

La Municipalité de Prilly était déjà au bénéfice d'une délégation de compétence de 15 millions de francs, mais afin de pouvoir préempter le terrain convoité d'une valeur de 62 millions de francs, une nouvelle autorisation du législatif était nécessaire.

En date du 15 septembre 2022, une première séance extraordinaire du Conseil communal avait été convoquée. Le vote n'a toutefois pas eu lieu étant donné que le quorum n'a pas été atteint. Cinq jours plus tard, le 20 septembre 2022, une seconde séance a été convoquée et le Conseil communal a validé la proposition de la Municipalité d'acquérir le terrain en question pour un montant de 62 millions de francs. Pour mémoire, la commune s'est tournée vers la SCHL qui s'était engagée à racheter le terrain et couvrir l'ensemble des frais de l'opération immobilière. Selon le dossier du préavis municipal, l'acte de vente prévoyait un acompte de 5 millions de francs. Le solde de 57 millions de francs devait être réglé avant le transfert de la propriété. La SCHL s'est engagée, sur ordre de paiement, à verser les 5 millions d'acompte dans un délai de 24 heures sur un compte communal et d'assumer le moment venu le solde prévu pour permettre le transfert de propriété. La SCHL s'est également engagée à fournir une garantie bancaire de 5 millions de francs pour couvrir tout risque de défaut ou désistement.

L'interpellation interroge la légalité de cette procédure, étant donné que l'art. 35 al. 2 LPPPL (mise en œuvre de la décision) dispose que « *si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation de LUP* ».

Une coalition de quatre partis (PLR, UDC, Vert'Libéraux, Centre) a fait recours contre cette décision communale auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP), notamment en invoquant que la Municipalité n'a pas respecté la LPPPL étant donné qu'aucune adjudication publique n'a eu lieu. Cette procédure est toujours pendante.

Parallèlement un recours au Conseil d'Etat a été interjeté contre la décision du Conseil communal de Prilly. Le 5 avril 2023, le recours a été admis et la décision du Conseil communal a été annulée au motif que le quorum n'était pas atteint.

Objets parlementaires connexes

La députée Florence Bettschart-Narbel a déposé une interpellation (22_INT_145) au nom du PLR « *Exercice du droit de préemption : un droit de référendum est-il prévu ?* ». Dans le cadre de cette interpellation, la députée souhaite savoir si l'article 160 de la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP) concernant le référendum en matière communale a été appliqué correctement et si le conseil communal aurait dû soumettre les décisions prises le 20 septembre 2022 à la procédure référendaire ordinaire (affichage des décisions au pilier public, possibilité pour les citoyens de déposer une demande de référendum, etc.).

Le député Marc-Olivier Buffat a également déposé un postulat (23_POS_20) « *Droit de préemption communal - les règles doivent être précisées* », demandant au Conseil d'Etat de proposer une modification légale ou réglementaire afin de préciser que dans l'exercice du droit de préemption l'autorité municipale doit utiliser ses fonds propres, soit les fonds prévus et affectés à une politique de LUP à l'exclusion de fonds étrangers ou garantis par des tiers, d'une part, et que l'adjudication publique au sens de l'art 35 LPPPL s'entend par un appel d'offres ouvert qui exclut donc tout arrangement préalable avec d'éventuels futurs acquéreurs, d'autre part.

Réponses aux questions

1. Est-il possible pour une commune d'exercer son droit de préemption sans être l'acheteur ?

Non. Selon l'art. 31 al. 1 LPPPL, le préempteur au sens strict ne peut être que la commune, qui peut ensuite céder le bien-fonds ainsi préempté à un tiers. En revanche, la LPPPL ne comprend pas de dispositions sur la question du financement de l'acquisition par la commune. Comme pour tout préavis communal relatif à une acquisition, un financement externe reste possible, notamment par l'emprunt à un établissement financier.

2. Est-il possible pour une commune d'exercer son droit de préemption en vue de revendre immédiatement le terrain à un tiers ?

La LPPPL n'exclut pas cette hypothèse. L'article 35 al. 2 LPPPL dispose en effet que « *si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation de LUP* ».

Le principe retenu par le législateur est donc la mise à disposition du terrain sous forme de droit de superficie, mais la loi n'exclut pas d'autres formes de cession, dont la vente. Le but principal poursuivi par le législateur était la mise sur le marché de logements d'utilité publique, voués à une telle affectation à long terme. Une vente peut aussi permettre d'y parvenir.

3. La procédure par voie d'adjudication publique prévue par l'art. 35 al. 2 a-t-elle été respectée dans ce cas ?

Il importe de rappeler que la compétence de déterminer si une loi a été correctement appliquée dans un cas particulier revient aux tribunaux, non au Conseil d'Etat (sous réserve d'exceptions très ponctuelles, comme celle prévue par l'art. 145 LC, sur la base de laquelle le gouvernement cantonal a vérifié la régularité de la procédure suivie par le Conseil communal de Prilly). Plus précisément, en matière de droit public, cette tâche incombe à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. En l'occurrence, cette Cour a été saisie d'un recours contre l'exercice du droit de préemption par la Commune de Prilly et la procédure est toujours pendante à ce jour. Une modification du RLPPPL permet de clarifier cette question à l'avenir, précisant que l'adjudication publique s'entend d'un appel d'offres ouvert.

4. Existe-t-il un service de l'Etat qui a pour mission de vérifier la légalité de telle procédure des communes dans ce domaine ? Si non, quel service pourrait assumer cette tâche ?

Depuis janvier 2020, la DIL a répondu à environ 470 questions de principe, en grande majorité celles de notaires en quête de vérification de l'assujettissement ou non au droit de préemption des ventes qu'ils entendent instrumenter, et ce, sous l'angle de la seule LPPPL.

De manière générale, les questions liées à la validité ou non des procédures communales liées à l'adoption par le législatif des préavis municipaux, qui découlent de l'application de la LC relèvent de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Par ailleurs, toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, peut recourir auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (art. 92 LPA-VD, BLV 173.36).c

Conclusion

Le droit de préemption de l'art. 31 LPPPL est explicité par des dispositions réglementaires permettant de mieux en définir les conditions d'exercice. Le RLPPPL actuel ne contient en effet qu'un seul article réglementaire (art. 34 RLPPPL) qu'il convient d'enrichir pour tenir compte des imprécisions constatées après 3 ans de pratique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 octobre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i.:

C. Luisier Brodard

F. Vodoz