

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Thanh-My Tran-Nhu et consorts au nom Groupe socialiste - Le Conseil d'Etat affaiblit-il les logements d'utilité publique au profit des spéculateurs ? (23_INT_177)

Rappel de l'intervention parlementaire

Plébiscitée par le peuple vaudois à 55,5% en février 2017, la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), est en vigueur depuis bientôt 6 ans.

Elle vise deux buts, soit la préservation et la promotion du parc locatif. La création de logements à loyer abordables est vivement encouragée, notamment par le droit de préemption. Ce dernier est entré en vigueur au 1er janvier 2020.

A cet effet, le Conseil d'Etat est tenu de publier chaque année la liste des districts où sévit une pénurie de logements.

Ainsi, pour l'année 2023, la LPPPL s'applique :

- pleinement dans le district de Lausanne et de la commune d'Yverdon-les-Bains ;*
- de manière allégée dans les districts du Gros-de-Vaud, Lavaux-Oron, Morges, Nyon, Ouest lausannois et Riviera-Pays-d'Enhaut (durée maximale des contrôles réduite de dix à cinq ans, art. 14 et 21 LPPPL) ;*
- pas en ce qui concerne la préservation du parc locatif (Titre II de la LPPPL) dans les districts d'Aigle, la Broye-Vully et le Jura-Nord vaudois, à l'exception de la commune d'Yverdon-les-Bains.*

S'agissant du droit de préemption (art. 31 à 38 LPPPL), celui-ci s'applique dans les sept districts touchés par la pénurie et dans la commune d'Yverdon-les-Bains.

Au 1er juin 2023, le canton a annoncé environ 4200 logements vacants sur son territoire, soit une baisse d'environ 500 logements vacants par rapport à l'année précédente[1].

En cette période de crise et de baisse notable du pouvoir d'achat, les LUP sont d'autant plus nécessaires. Ils permettent au plus grand nombre de personnes de trouver un logement adapté à leurs besoins, à prix correct, et de lutter contre la spéculation immobilière.

Dans son Programme de législature 2022-2027 (p. 47), le Conseil d'Etat a prévu d'effectuer un bilan des cinq premières années de la LPPPL et, cas échéant, l'adapter.

En outre, dans le cadre des travaux de la commission chargée d'examiner la Motion Hadrien Buclin et consorts – Renforcer les outils aux mains des collectivités publiques pour lutter contre la spéculation foncière et immobilière, la Présidente du Conseil d'Etat a rappelé qu'il convenait de laisser à la LPPPL le temps de déployer tous ses effets et d'établir un premier bilan.

Par ailleurs, à la question orale du Député Romain Pilloud relative à la possibilité de modifier la LPPPL en augmentant le délai permettant aux communes de préempter, la Présidente du Conseil d'Etat a répondu par la négative en arguant qu'un bilan sur la LPPPL allait être effectué et qu'il n'était pour l'heure pas opportun de modifier ce délai légal.

Or, en date du 15 novembre 2023, le Conseil d'Etat, par voie de communiqué de presse, a annoncé avoir modifié le Règlement d'application de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif

(RLPPPL), en imposant aux communes de détenir les fonds nécessaires à l'acquisition du bien-fonds visé et, ainsi d'en être propriétaire avant de procéder à son éventuelle mise à disposition de tiers.

Il a, de surcroît, précisé que la procédure d'adjudication publique excluait le gré à gré.

Cette annonce affaiblit fortement les politiques publiques permettant de lutter contre les loyers chers.

Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat, que nous remercions d'avance pour ses réponses :

- 1. Quand le Conseil d'Etat compte-t-il présenter le bilan global des effets de la LPPPL sur le marché du logement vaudois tel qu'il s'est engagé à le faire dans le Programme de législature 2022-2027 ?*
- 2. Quelle urgence a poussé le Conseil d'Etat à modifier la RLPPPL sans attendre le bilan mentionné sous chiffre 1 ?*
- 3. Sur quelle base légale s'appuie le Conseil d'Etat pour être en mesure, par voie de règlement, d'imposer que les communes doivent désormais détenir les fonds nécessaires à l'acquisition du bien-fonds visé ?*
- 4. Serait-il envisageable que le Conseil d'Etat mette des fonds ou des garanties à disposition des communes qui ne disposeraient pas de fonds d'acquisition nécessaires ou qui n'ont pas été en mesure d'obtenir un financement externe dans le délai requis pour exercer le droit de préemption ?*
- 5. Combien de fois, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les communes ont-elles cédé leur droit de préemption au Canton conformément à l'art. 34 LPPPL ?*
- 6. Le nouveau règlement approuvé par le Conseil d'Etat ne précise pas explicitement l'exclusion du gré à gré dans le processus d'adjudication. Comment le Conseil d'Etat estime-t-il possible ainsi de l'exclure, comme le sous-entend le communiqué de presse ?*
- 7. Quelles mesures favorisant l'exercice du droit de préemption par les communes peuvent être mises en œuvre par l'Etat ?*

[1] <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/actualite/news/16013i-logements-et-locaux-vacants-logements-vacants-en-baisse-pour-la-seconde-annee-consecutive>

Réponse du Conseil d'Etat

1. Quand le Conseil d'Etat compte-t'il présenter le bilan global des effets de la LPPPL sur le marché du logement vaudois tel qu'il s'est engagé à le faire dans le Programme de législature 2022-2027 ?

Le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) est actuellement en train de procéder à une évaluation de sa politique publique en matière de logement. Il a pour cela décidé d'étendre le bilan de la LPPPL annoncé dans le programme de législature à l'ensemble des textes légaux touchant à la politique du logement. Le bilan de la politique du logement portera dès lors sur la LPPPL, la loi sur le logement (LL ; BLV 840.11) et sur les disponibilités foncières et le ralentissement observé de la construction. L'étude a fait l'objet d'une large consultation des acteurs du logement, soit les communes, les maîtres d'ouvrages, l'ASLOCA, les milieux immobiliers, les coopératives et investisseurs aux profils divers. Ces résultats doivent désormais être analysés et consolidés.

2. Quelle urgence a poussé le Conseil d'Etat à modifier le RLPPPL sans attendre le bilan mentionné sous chiffre 1 ?

Les modifications réglementaires sont de la compétence du Conseil d'Etat. L'exercice du droit de préemption au sens de la LPPPL est possible depuis le 1^{er} janvier 2020. Au fil de ces années, l'application du droit de préemption a soulevé de nombreuses questions de la part des différents acteurs du logement, tels que les notaires, le registre foncier, les propriétaires, les locataires et les communes. Par ailleurs, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées par le corps législatif sollicitant des renseignements et précisions de la part du gouvernement. Le Conseil d'Etat a dès lors jugé utile de préciser certaines modalités d'exercice de ce droit, afin de le sécuriser, ceci dans l'intérêt de toutes les parties. Ainsi, contrairement à l'opinion exprimée dans l'interpellation, les modifications n'entravent nullement la mise à disposition de logements abordables. La modification réglementaire ne fait d'ailleurs que préciser des notions déjà contenues dans la loi et ne vise que des questions techniques, raison pour laquelle elle n'a pas été mise en consultation.

Concrètement, le règlement d'application du 25 octobre 2017 (RLPPPL; BLV 840.15.1) a fait l'objet de modifications précisant les modalités mêmes de l'exercice du droit de préemption :

- **Précision du délai pour faire reconnaître le caractère d'utilité publique de logements préemptés existants** (art. 34a al. 3 nouveau RLPPPL) : Le délai dont dispose la commune pour faire reconnaître le caractère d'utilité publique de logements existants préempté court à compter de la date d'inscription du transfert de propriété au Registre foncier. Faute de cette précision, des divergences pourraient porter sur la date de décision de préempter et l'incertitude de devoir comptabiliser ou non les mois ou années de traitement des recours potentiel. Ceci permet de sécuriser les communes préemptrices.
- **Précision des documents à produire** (art. 34b RLPPPL) : Les documents minimum à fournir à la commune avec l'avis de l'acte de vente (art. 32 LPPPL) sont la police d'assurance incendie, l'état locatif, le rapport OIBT et le CECB. Ces éléments apparaissent essentiels pour analyser les cas et conforter le préempteur dans sa décision d'exercer ou non le droit.
- **Précision de la période de validité du droit de réméré et du droit d'emption** (art. 34c RLPPPL) : L'art. 34c RLPPPL précise que le droit de réméré (art. 37 LPPPL) et le droit d'emption de l'acquéreur évincé (art. 38 LPPPL) courent à compter de la date de l'inscription du transfert de propriété au registre foncier. Cette disposition permet d'éviter des divergences en cas d'action menées par le vendeur ou l'acquéreur évincé. Ceci conforte également le préempteur en relation avec la précision de l'article 34a al. 3.
- **Information du département lors de l'exercice du droit de préemption** (art. 34d RLPPPL) : A des fins statistiques, la commune qui exerce son droit de préemption en informe le département et lui communique les caractéristiques (nombre et types de logements, état locatif, etc.) lorsqu'elle préempte un bâtiment existant. Il était nécessaire d'introduire cette obligation pour que le Canton puisse valablement recevoir des informations sur l'exercice du droit de préemption par les communes.
- **Adjudication publique** (art. 34e RLPPPL) : Cette disposition précise la portée de l'art. 35 LPPPL (Mise en œuvre de la décision d'exercer le droit de préemption), en conformité avec la jurisprudence du Tribunal cantonal, en particulier l'arrêt de la CDAP AC.2022.0337, du 15 mars

2024. Il en ressort notamment que la commune doit acquérir le bien-fonds préempté avant de procéder à son adjudication publique (arrêt AC.2022.0337, consid. 3.a), et qu'elle doit ensuite procéder à une mise en concurrence publique d'éventuels acquéreurs potentiels si elle ne réalise pas elle-même la construction de LUP, l'application de l'article 35, alinéa 2 LPPPL devant permettre le respect de l'égalité de traitement entre concurrents (ibid., consid. 6b.bb).

- **Vente de lots PPE ou de parts de copropriété** (art. 34f RLPPPL) : Ceci précise clairement la portée du droit de préemption en cas de vente de lot(s) de propriété par étages ou de parts de copropriété : Il doit s'agir d'une vente simultanée de la totalité des lots ou des parts.
- **Vente de plusieurs immeubles** (art. 34g RLPPPL) : Le droit de préemption peut s'exercer en cas de vente d'une pluralité d'immeubles dans un même acte de vente. Cette disposition explicite la jurisprudence du Tribunal cantonal rendue à ce sujet (arrêt de la CDAP AC.2021.0167) et est donc de nature à conforter le préempteur dans l'exercice de son droit face à une telle situation.
- **Vente d'un droit de superficie (DDP)** (art. 34h RLPPPL) : Le droit de préemption peut s'exercer lors de la vente d'un droit distinct et permanent de superficie, pour autant que les conditions matérielles de l'art. 31 al.2 LPPPL soient réunies (surface supérieure à 1'500 m² ; ou immeuble situé dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal ; ou parcelle attenante à un terrain propriété de la commune). Cette nouvelle disposition permet de conforter le préempteur dans sa décision face à une telle situation.

3. Sur quelle base légale s'appuie le Conseil d'Etat pour être en mesure, par voie de règlement, d'imposer que les communes doivent désormais détenir les fonds nécessaires à l'acquisition du bien-fonds visé ?

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà indiqué, notamment dans sa réponse à l'interpellation Philippe Miauton et consorts 22_INT_123, le recours à des sources de financement externes pour financer l'exercice du droit de préemption est possible. Le souci du Conseil d'Etat est de rendre les communes attentives au fait que la déclaration d'exercice du droit de préemption les engage et que, dès lors, elles doivent être certaines qu'elles pourront payer le prix de vente au moment où elles l'exercent.

4. Serait-il envisageable que le Conseil d'Etat mette des fonds ou des garanties à disposition des communes qui ne disposeraient pas de fonds d'acquisition nécessaires ou qui n'ont pas été en mesure d'obtenir un financement externe dans le délai requis pour exercer le droit de préemption ?

Comme tous maître d'ouvrage, les communes qui œuvrent à la création de LUP (LE, LLM, LP-LADA) peuvent bénéficier de prêts ou de cautionnement selon les dispositions du règlement sur les prêts et les cautionnements pour le logement (RPCLo ; BLV 840.11.5). Les prêts sont sans intérêts, en principe en 2^e rang et remboursable en 20 ans. Les cautions sont sans intérêts et durent 20 ans avec des conditions d'amortissements.

A noter que si la commune confie la création de logements à loyers abordables (LLA) à une coopérative reconnue d'utilité publique par l'office fédéral du logement, le canton peut accorder des cautionnements au sens du RPCLo à ladite coopérative pour faciliter le financement de l'opération. La SVL peut également collaborer avec la commune et porter le projet jusqu'à l'obtention du permis de construire et ensuite le céder à un tiers pour la poursuite de l'exploitation.

L'Etat peut aussi accorder des prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier. Cette mesure fait partie d'une enveloppe globale destinée aux prêts et aux cautionnements de l'Etat de 240 millions de francs découlant de l'application de l'article 15 de la loi sur le logement (LL ; BLV 840.11).

Finalement, les communes peuvent aussi faire appel à des investisseurs tels que des fonds de placement ou caisses de pension, dans ces cas aucune participation financière de la commune sera requise. Rappelons aussi que les communes peuvent parvenir à une offre de LUP en ayant recours aux quotas de LUP dans les planifications communales. Cette mesure a l'avantage d'être efficace et de ne pas impacter les finances publiques.

5. Combien de fois, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les communes ont-elles cédé leur droit de préemption au Canton conformément à l'art. 34 LPPPL ?

Le Conseil d'Etat fait état de 17 dossiers émanant de 14 communes différentes ayant été adressés au canton. Parmi ces 17 dossiers, 9 ont formellement fait l'objet d'une cession du droit de préemption au canton. Les 8 autres résultaient de questionnements (commune, notaire, registre foncier) en lien avec une cession potentielle. Tous ces dossiers ont fait l'objet de discussions entre la commune et le canton, mais aucun d'entre eux ne permettait un aboutissement raisonnable et viable à des fins de LUP.

6. Le nouveau règlement approuvé par le Conseil d'Etat ne précise pas explicitement l'exclusion du gré à gré dans le processus d'adjudication. Comment le Conseil d'Etat estime-t-il possible ainsi de l'exclure, comme le sous-entend le communiqué de presse ?

Selon le Conseil d'Etat, la notion d'« adjudication publique » qui figure à l'art. 35 al. 2 LPPPL (et que reprend l'art. 34e RLPPPL) désigne une procédure qui doit être ouverte à la concurrence. La LPPPL et le RLPPPL laissent toutefois toute la liberté à la commune de désigner les priorités requises au cas par cas et de désigner ensuite le lauréat selon des critères qui lui appartiennent.

7. Quelles mesures favorisant l'exercice du droit de préemption par les communes peuvent être mises en œuvre par l'Etat ?

Le droit de préemption, tout comme les quotas ou les bonus LUP, sont des outils offerts par la LPPPL, en mains des communes pour agir sur la capacité d'offrir des LUP à la population. A noter que pour une même finalité, l'instrument du quota n'engage pas les finances publiques. Les communes sont en premières lignes pour décider de leur politique du logement.

La capacité pour les communes d'obtenir un financement pour préempter au sens de la LPPPL doit être contenue dans le plafond d'endettement. Ce plafond peut être réhaussé si l'investissement est jugé autofinancé. Le délai de 40 jours impose raisonnablement que le législatif décide d'une dotation et d'une capacité de préempter conférée à l'exécutif (art. 4 LC) accordées de façon anticipée pour se positionner face aux opportunités qui se présenteraient. Faute d'une telle délégation de compétence l'exécutif n'aura d'autre choix que d'espérer arriver à analyser la situation, constituer un préavis, solliciter une réunion du Conseil communal ou général, mettre l'objet à l'ordre du jour, permettre à une commission d'œuvrer et obtenir l'aval du législatif pour répondre dans le délai de 40 jours.

Outre le recours à une délégation de compétences (art. 4 LC) octroyant une capacité de réactivité à la commune, cette dernière peut également faire appel à divers modèles de financement permettant de limiter son engagement financier (cf. réponse à la question 4).

Arrêt de la Cour Constitutionnelle

Le règlement modifiant le RLPPPL a été adopté par le Conseil d'Etat le 1^{er} novembre 2023. Le 13 décembre 2023, l'ASLOCA-Vaud et plusieurs consorts ont saisi la Cour constitutionnelle d'une requête dirigée contre ledit règlement dont ils demandaient l'annulation. Dans cette requête, ils soutenaient que l'article 34e RLPPPL (acquisition préalable) viole le principe de la légalité, de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des communes. Ils soutenaient également que les articles 34b (précision des documents à produire) et 34d (information du département lors de l'exercice du droit de préemption) violent le principe de légalité et de séparation des pouvoirs, ainsi que la sphère privée et de la protection des données.¹

¹ Arrêt du 27 novembre 2024 de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal suite à la requête de l'ASLOCA-Vaud et consorts contre les articles 34b, 34d et 34e du règlement du Conseil d'Etat du 1^{er} novembre 2023 modifiant celui du 25 octobre 2017 d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif, pp.4-5

Le 27 novembre 2024, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt rejetant intégralement cette requête. Le Tribunal cantonal a ainsi confirmé la légalité des articles du RLPPPL qui avaient été contestés.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 avril 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni