

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

**Motion Fabrice Moscheni et consorts - Pour que le droit de préemption soit utilisé pour créer des  
LUP, modifions l'article 35 LPPPL**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 9 octobre 2023, de 16h00 à 17h10, à la salle romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Martine Gerber, Jessica Jaccoud et Mathilde Marendaz, présidente, ainsi que de Messieurs Romain Belotti, Jean-Daniel Carrard, Aurélien Demaurex, Julien Eggenberger, Jacques-André Haury, Philippe Miauton, Gérard Mojon, Marc Morandi, Fabrice Moscheni et Pierre Zwahlen.

Ont également participé à la séance Madame Christelle Luisier Brodard (cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport) ainsi que Monsieur Florian Failloubaz (directeur de la Direction logement) et Alain Turatti (directeur de la Direction générale du territoire et du logement – DGTL).

Madame Sophie Métraux (Secrétariat général du Grand Conseil) a tenu les notes de séance.

Ce rapport de majorité est établi au nom de Messieurs les députés Romain Belotti, Jean-Daniel Carrard, Philippe Miauton, Gérard Mojon, Marc Morandi, Fabrice Moscheni et du rapporteur soussigné.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

La présente motion vise à modifier l'art. 35 de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). Rappelons les deux buts de cette loi :

*Art. 1 Buts*

*La présente loi a pour buts :*

- a. *de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) ;*
- b. *de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif).*

C'est pour atteindre ces buts que la loi introduit le contrôle des loyers (art. 14 LPPPL), prévu dans la partie préservation de la LPPPL, qui permet de conserver sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population. On remarquera qu'un tel contrôle des loyers peut et doit se faire sans activer le droit de préemption. Ce dernier est prévu dans la partie « promotion » de la LPPPL, où un droit de préemption en faveur des communes est stipulé, à condition « qu'il vise à la création de logements d'utilité publique ».

L'art. 35 al.2 LPPPL a introduit une disposition contestée par le motionnaire :

*Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le (= le bienfonds acquis) 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.*

L'un des buts de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) est la création de logements d'utilité publique (LUP). Le droit de préemption est un outil à disposition pour ce faire. L'art. 35 LPPPL al 2 prévoit 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.

Or, selon le motionnaire, la loi n'est pas toujours utilisée selon son but. D'aucuns s'en servent davantage pour acquérir et collectiviser le sol plutôt que pour faire des LUP. A titre d'exemple, la Ville de Lausanne, qui a fait usage du droit de préemption à 11 reprises, n'a jusqu'ici créé aucun LUP. Les bienfonds achetés seront remis, en droits distincts et permanents (DDP), à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique chargés de créer des LUP. La rente exigée par la Commune (par exemple 3 % de la valeur du foncier) renchérit le coût d'acquisition pour le tiers qui fatalement le répercutera sur le prix des loyers, pour atteindre le plafond des loyers des LUP. La Commune réalise donc des opérations financières au travers de la LPPPL, mais ne crée pas de LUP.

Puisque l'art. 35 al. 2 LPPPL rate son objectif, le motionnaire propose de le modifier comme suit afin de réorienter la loi sur son but premier, soit la création de LUP :

*Art. 35 al 2 LPPPL*

*Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction ou la réalisation de LUP, que le bienfonds acquis soit construit ou non, 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, auprès d'investisseurs privés et publics, uniquement à la vente, au prix de vente payé par l'État ou la commune, et les investisseurs ne peuvent que réaliser des LUP.*

### **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

La LPPPL, plus précisément le droit de préemption, est l'objet d'un compromis accepté par le Grand Conseil. Cette loi cristallise cependant de nombreuses interventions parlementaires.

En effet, indépendamment de la motion, des questions se posent sur la mise en œuvre du droit de préemption et nonobstant les réponses aux interventions parlementaires, le Conseil d'État souhaite modifier le règlement d'application de la LPPPL, sans changer le cadre légal, afin d'en clarifier l'application (par exemple, préciser ce qu'il est entendu par adjudication publique). Cette modification du règlement d'application a été annoncée par communiqué de presse le 15.11.23, soit après la séance sur laquelle nous rapportons.

Il est normal que la réalisation de LUP démarre progressivement. En effet, le droit de préemption n'est en vigueur que depuis 3 ans (1<sup>er</sup> janvier 2020). De surcroît, les communes ont un délai pour effectuer les démarches nécessaires à la reconnaissance du caractère LUP, à savoir 3 ans, ou 5 ans s'il y a des demandes de permis de construire ou de modification d'affectation de la zone. Les projets commencent donc à arriver. Parmi les 11 objets lausannois, 2 ont déjà fait l'objet d'une reconnaissance LUP.

A noter que pour la Cour de droit administratif et public (CDAP) et le Tribunal fédéral (TF), la transformation de logements « standards » en LUP est considérée comme de la création de LUP.

Concernant le passage par un DDP, il n'y a pas d'abus à l'utiliser puisqu'il figure clairement dans la LPPPL. Qu'une entité publique, selon sa politique foncière, garde en main certains bienfonds en ayant des DDP, relève d'un choix politique.

La conseillère d'État souligne qu'il est bon que la loi ne définisse pas la catégorie d'acteurs pouvant créer des LUP, car peu importe qui en est l'auteur, l'important étant de créer ces logements. L'exclusion de certains acteurs par la Ville de Lausanne crée toutefois des remous. Pour le Conseil d'État, une commune ne peut pas retreindre un appel d'offres à une seule typologie d'acheteurs (maître d'ouvrage d'utilité publique).

Ceci devra être précisé. La définition de critères de sélection dans l'appel d'offres demeure toutefois possible.

Quant à la notion de surenchérisssement du prix d'acquisition par un tiers, il convient de la nuancer. En effet, en cas de DDP, le tiers n'a pas besoin de financer l'acquisition du terrain, mais paiera la rente de superficie. Tout dépendra du niveau de ladite rente, soit des conditions fixées par la commune. Un potentiel problème réside plutôt dans le prix payé par la commune lors de l'achat. Si le prix d'acquisition est trop élevé, l'acquéreur tiers, peu importe d'ailleurs qu'il passe par un DDP ou pas, s'y retrouvera difficilement. Comme le plafond des loyers LUP ne tient pas compte du prix d'achat ou de construction de l'objet, il faut donc acheter en conséquence, en mesurant la capacité de viabilité sous le plafond des LUP. Cette question de fond dépasse celle de la typologie d'acteurs (coopérative ou pas). Notons encore qu'une coopérative, indépendamment de sa politique, même sans but lucratif, doit faire face à l'évolution des taux hypothécaires. Ce risque est moindre si le maître d'ouvrage est un fond de placement.

En conclusion, pour le Conseil d'État, le DDP ne pose pas de problème. La LPPPL se centre sur la création de LUP, pas sur les acteurs qui les créent. La collectivisation des sols est une question politique. Il y a toutefois plusieurs questions qui restent en suspens quant à l'application du droit de préemption (adjudication publique, limitation à une typologie d'acteurs, etc.).

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

La discussion générale s'établit entre partisans et opposants à cette motion. Dans le présent rapport de majorité, nous ne retiendrons que les propos des commissaires favorables, le rapport de minorité de Mme la députée Mathilde Marendaz se chargeant des avis défavorables.

Il faut bien considérer que le droit de propriété est un des droits fondamentaux essentiels de notre démocratie. Il est garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale et par l'art. 25 de la Constitution vaudoise laquelle, à son art. 1, précise que « le Canton de Vaud est une république démocratique ». Le droit de propriété constitue l'un des critères essentiels d'une république démocratique et la distingue d'un régime collectiviste. Le droit de préemption constitue donc, dans son principe, une atteinte majeure au droit de propriété. Il n'est compatible avec les principes de notre droit qu'à la condition expresse qu'il « vise à la création de logements d'utilité publique ».

Dès l'entrée en vigueur de la LPPPL, on a vu une première commune, Lausanne, faire usage de ce droit de préemption dans un autre but politique : celui de collectiviser le sol pour en maîtriser le développement. Il est à craindre que d'autres communes à majorité de gauche suivent l'exemple de Lausanne. Or ce n'est pas le but du droit de préemption. Pour maîtriser le développement du sol, les communes disposent d'autres outils législatifs, dont elles savent fort bien se servir.

En mettant les biens-fonds acquis en DDP, la commune s'assure une rente, sans assumer les risques du maître d'ouvrage. Elle se décharge complètement sur l'acquéreur tiers qui devra, lui, réaliser des LUP ainsi que les rénovations nécessaires (e.g. rénovation énergétique). La LPPPL n'est pas conçue pour encourager de tels montages financiers où le préempteur désengage sa responsabilité de la création des LUP, cette création de LUP étant l'essence même de la loi.

La motion vise à assainir la situation. Si la commune veut préempter un bienfonds pour faire des LUP, qu'elle crée ces derniers elle-même ou qu'elle revende. Ainsi, la préemption deviendra clairement un outil de promotion des LUP, comme le veut la loi, et la collectivité publique devra elle-même réaliser des LUP. Elle sera propriétaire de la parcelle et assumera la gestion opérationnelle des LUP qui auront été créés. A défaut, elle devra, suite à une procédure d'adjudication publique, ouverte à tous les acteurs privés et publics, vendre la parcelle au prix qu'elle a initialement payé. Dans les deux cas, avant de préempter, elle devra vérifier que des LUP sont effectivement réalisables sur le bien-fonds à acquérir.

Les partisans de la motion ne cachent pas leur objectif politique : limiter strictement le droit de préemption prévu par la LPPPL à la réalisation de LUP, et non à la collectivisation du sol.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 7 voix pour, 5 contre et 1 abstention.*

Leysin, 28 novembre 2023

Le rapporteur :  
(signé) Jacques-André Haury