



RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Pierre Zwahlen et consorts - La Cour constitutionnelle bloque la tentative
de restreindre le droit de préemption communal : quels effets en attendre ? (24_INT_177)

Rappel de l'interpellation

Par son arrêt du 27 novembre 2024, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal supprime toute portée à la révision du règlement sur le parc locatif (RLPPPL) du 1.11.2023 qui visait à restreindre le droit de préemption communal, tout en rejetant malicieusement le recours de députées et députés comme de l'Asloca Vaud.

Ainsi, l'exercice du droit de préemption tel qu'opéré par la municipalité de Prilly est validé une deuxième fois, après l'arrêt de la Cour de droit administratif et public ce printemps. Mieux : les considérants de la Cour constitutionnelle confirment que le nouvel article 34e RLPPPL n'empêche en rien les partenariats publics-privés en la matière, ni le paiement par un tiers du bien-fonds préempté par la commune.

*La Cour souligne dans son arrêt que l'art. 34e peut à première vue « **prêter à confusion** » puisqu'on « pourrait déduire de cette disposition que le règlement interdit à la commune de prévoir de mettre à disposition d'un tiers un bien-fonds avant d'avoir exercé son droit de préemption ». Elle ajoute que cette confusion est d'autant plus grande à la lumière de l'interpellation du député Philippe Miauton - qui cible le terrain de 62 millions de francs préempté à Prilly - et du communiqué de presse du Conseil d'Etat sur la révision elle-même (considérant 3/e/bb).*

*L'arrêt confirme que « la LPPPL n'interdit pas à la commune d'envisager, avant même d'exercer le droit de préemption, de mettre à disposition d'un tiers l'objet du droit de préemption ». Il atteste en outre que « dans la mesure où les communes n'ont pas des moyens illimités, elles doivent pouvoir recourir à d'autres ressources auprès des tiers comme des acteurs privés **ou des coopératives notamment, ce qui doit même être encouragé** » (même considérant, souligné par nous).*

*La Cour constitutionnelle en conclut que l'art. 34e ne fixe pas de règle de financement de l'achat d'un bien-fonds, qui demeure libre pour les municipalités. Ce même article « n'implique pas que la commune détienne les fonds nécessaires, lorsqu'elle préempte mais uniquement qu'elle puisse **s'acquitter du prix de vente le moment venu, celui-ci pouvant être versé par un partenaire** ». La Cour reconnaît que ce même article tente de fixer une temporalité mais précise que cela n'a aucune portée car « rien n'empêche la commune d'envisager et de **faire toute démarche utile en lien** avec la future adjudication publique avant de préempter le bien-fonds » (même considérant 3/e/bb, souligné par nous).*

Quant au nouvel art. 34b RLPPPL en relation avec la protection des données, l'arrêt du 27 novembre prescrit implicitement que l'état locatif transmis par les propriétaires ne doit comporter aucune donnée sensible des locataires, en précisant que « les seules données personnelles contenues dans l'état locatif sont les noms, l'adresse, le type d'appartement et le loyer dû pour celui-ci » (considérant 5/d).

*Concernant l'information de la commune qui préempte au département, la Cour rappelle que le Conseil d'Etat peut « requérir une **anonymisation de l'état locatif**, afin que les noms des locataires, qui ne sont d'aucune utilité pour juger de l'efficacité de la mesure en cause, ne soient pas connus du département concerné » (considérant 7d/aa, souligné par nous).*

Enfin, la Cour souligne que l'Etat de Vaud a pour mandat constitutionnel de veiller à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables et qu'il doit encourager la mise à disposition de logements à loyer modéré (art. 67 al. 1 et 2 Cst-VD).

Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Quand les communes seront-elles informées officiellement de la portée étendue de leur droit de préemption au sens de l'arrêt du 27 novembre 2024 - et ce contrairement à la révision du RLPPPL et au communiqué gouvernemental du 1er novembre 2023 ?*
- 2. Les municipalités seront-elles encouragées à préempter en faveur de logements d'utilité publique, en recourant à des ressources auprès de coopératives d'habitation ou d'autres organisations, comme le considère la Cour constitutionnelle ?*
- 3. Les états locatifs demandés aux communes qui préemptent seront-ils rendus anonymes, afin de protéger l'identité des locataires concernés et concernées ?*
- 4. L'abrogation pure et simple de l'art. 34e RLPPPL n'est-elle pas nécessaire à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui juge que cette disposition prête à confusion ? Sinon, comment clarifier durablement l'interprétation de cette disposition ?*
- 5. En situation de grande pénurie, quels sont les moyens et les financements renforcés pour déployer les instruments offerts par la loi sur le parc locatif (art. 27 à 38 LPPPL), afin que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables, selon l'art. 67 de la Constitution vaudoise ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Le 1er novembre 2023, le Conseil d'Etat a adopté un règlement modifiant le règlement du 25 octobre 2017 d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL ; BLV 840.15.1). Le 13 décembre 2023, l'ASLOCA-Vaud et plusieurs consorts ont saisi la Cour constitutionnelle d'une requête demandant l'annulation de la modification des art. 34b, 34d et 34e RLPPPL. Le 27 novembre 2024, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt rejetant intégralement cette requête (références CCST.2023.0011). Le Tribunal cantonal a ainsi confirmé la légalité des articles du RLPPPL qui avaient été contestés.

Dans ce contexte les questions posées par l'interpellation appellent les réponses suivantes.

1. *Quand les communes seront-elles informées officiellement de la portée étendue de leur droit de préemption au sens de l'arrêt du 27 novembre 2024 - et ce contrairement à la révision du RLPPPL et au communiqué gouvernemental du 1er novembre 2023 ?*

L'arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2023.0011 n'étend pas la portée du droit de préemption ni ne contredit la révision du RLPPPL du 1er novembre 2023. Au contraire, cette révision a été intégralement validée. Une information officielle aux communes allant dans le sens mentionné par l'interpellation n'est donc pas prévue.

2. *Les municipalités seront-elles encouragées à préempter en faveur de logements d'utilité publique, en recourant à des ressources auprès de coopératives d'habitation ou d'autres organisations, comme le considère la Cour constitutionnelle ?*

Comme le législateur l'a prévu en édictant les art. 31 et ss de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15), l'usage du droit de préemption par les communes est potestatif. Il revient donc aux communes de décider dans quelle mesure elles souhaitent employer cet instrument. C'est également à elles de déterminer si elles souhaitent recourir au soutien de coopératives ou autres maîtres d'ouvrages potentiels, connaissant les conditions fixées par la LPPPL, le RLPPPL et les jurisprudences du Tribunal cantonal, Cour constitutionnelle (arrêt CCST.2023.0011 susmentionné) et Cour de droit administratif et public (en particulier l'arrêt AC.2022.0337 du 15 mars 2024), en lien notamment avec le processus d'adjudication publique prévu par l'art. 35 al. 2 LPPPL. L'Etat n'envisage pas de prendre des mesures d'encouragement particulières à cet égard.

Néanmoins, la DGTL a mis à disposition des communes et de leurs mandataires une fiche d'information sur les LUP, ainsi qu'un cours CEP permettant à toutes les parties prenantes intéressées (urbanistes, développeurs, communes, administration communales, élus, etc.) de se former sur l'ensemble du dispositif de la LPPPL en faveur de LUP. En outre la DGTL organise des rencontres avec les faitières de l'immobilier dans ce même but. Elle se déplace aussi dans les communes à leur demande pour les accompagner dans leur politique du logement. Enfin, la Société vaudoise pour le logement (SVL) met également ses connaissances et sa capacité de portage au service des communes. Le département est précisément en train de revoir les missions de la SVL afin de renforcer ce soutien.

3. *Les états locatifs demandés aux communes qui préemptent seront-ils rendus anonymes, afin de protéger l'identité des locataires concernés et concernées ?*

Les éléments nominatifs des états locatifs sont inutiles. Cette anonymisation sera donc prévue.

4. *L'abrogation pure et simple de l'art. 34e RLPPPL n'est-elle pas nécessaire à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui juge que cette disposition prête à confusion ? Sinon, comment clarifier durablement l'interprétation de cette disposition ?*

L'arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2023.0011 valide les modifications du RLPPPL ainsi que l'interprétation de ce règlement faite par le Conseil d'Etat. Il n'y a donc pas de confusion sur l'application du RLPPPL, pas plus que sur l'issue de la procédure judiciaire.

Comme le Conseil d'Etat l'a lui-même indiqué à plusieurs reprises, notamment dans la réponse à l'interpellation Philippe Miauton et consorts « Respect de la lettre ou de l'esprit de la LPPPL ? »

(22_INI_123), la Cour constitutionnelle retient que la modification du RPPPL, en particulier de son article 34e, n'implique pas que la commune qui souhaite préempter dispose des fonds propres nécessaires pour ce faire. Il lui est donc possible de solliciter des fonds étrangers, que ce soit auprès d'un établissement bancaire ou d'un tiers. Elle doit uniquement être en mesure de payer le prix de vente prévu lorsqu'elle exerce son droit de préemption. Il n'y a pas de confusion sur cette question.

La Cour constitutionnelle considère également qu'il n'est pas interdit à une commune d'entreprendre les démarches préalables au transfert du bien-fonds à un tiers avant même d'exercer son droit de préemption. En revanche, l'adjudication elle-même ne peut quant à elle intervenir qu'une fois le droit exercé et elle doit être publique, comme l'indique l'article 35, alinéa 2 LPPPL, ce qui suppose un processus de mise en concurrence, comme l'a relevé la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans son arrêt du 15 mars 2024 déjà cité (consid. 6.b.bb). La commune peut donc préparer l'adjudication avant même d'exercer son droit de préemption, mais ne peut s'entendre avec un partenaire privé sur l'octroi d'un droit de superficie ou sur le transfert du bien-fonds sans avoir préalablement procédé à une adjudication publique au sens décrit ci-dessus.

5. *En situation de grande pénurie, quels sont les moyens et les financements renforcés pour déployer les instruments offerts par la loi sur le parc locatif (art. 27 à 38 LPPPL), afin que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables, selon l'art. 67 de la Constitution vaudoise ?*

Les moyens financiers existent déjà. La loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL ; BLV 840.11) permet notamment des prêts et des cautionnements pour faciliter les financements des opérations de LUP. Elle contient aussi les moyens d'abaisser les loyers par le biais de l'aide à la pierre. Par ailleurs de nombreux acteurs de l'immobilier de tous profils, caisse de pension, fonds de placements, privés, coopératives ou fondations sont prêtes à investir dans la production de logements. Les difficultés majeures résident dans la disponibilité foncière (cherté et rareté des terrains) et les procédures d'obtention de permis de construire, sujette à de nombreux recours.

Conscient des difficultés grandissantes en matière de logement, le Conseil d'Etat rappelle qu'un mandat été confié dès la fin de l'année 2022 à un prestataire (Interface et IDHEAP) pour une étude des dispositifs prévus par la LL, la LPPPL ainsi que la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) en matière de logement. Depuis 2024, le DITS élabore une vision du logement fondée sur une approche globale du territoire. Celle-ci proposera des axes de travail pour répondre à la pénurie de logements et viendra nourrir les réflexions en cours autour, notamment, de la révision de la LATC, ainsi que celles liées à la refonte complète du PDCn.

Actuellement, la DGTL rappelle régulièrement aux communes les outils de la LPPPL, tels que l'intégration de quotas de LUP dans les PACOM et les PA. En effet, la création de tels quotas permet de résoudre le problème de la cherté des terrains (qui, sinon, rend souvent le développement de LUP économiquement impossible), tout en limitant les risques financiers pour la commune et en permettant d'assurer que les logements soient destinés au LUP à long terme (aussi longtemps que l'exigent les PACOM ou les PA).

Enfin, la DGTL, comme mentionné précédemment, soutient les communes dans leur politique du logement en fournissant des ressources d'information, des formations, des rencontres avec les acteurs immobiliers, et un accompagnement sur les outils de la LPPPL et des LUP.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni