

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

**Motion Alexandre Berthoud et consorts - Face à la pénurie de logement, concrétiser l'intérêt public
supérieur cantonal dans la loi**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le lundi 9 février 2026, de 14h15 à 15h25 dans la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Elle était composée de Mme Thanh-My Tran-Nhu, présidente et rapportrice de la minorité ainsi que de Mmes et MM. Alexandre Berthoud, Cendrine Cachemaille, Alain Cornamusaz, Martine Gerber, Jacques-André Haury, Pierre Kaelin, Sébastien Kessler (remplace Yves Paccaud), Ariane Morin (remplace Valérie Zonca), Quentin Racine, Loïc Saugy.

Mme Christelle Luisier, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), était accompagnée de MM. David Boulaz, directeur juridique à la DGTL et Alain Turatti, directeur général du logement et du territoire (DGTL).

Pour le secrétariat de la Commission était présente Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires au SGC.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire relève que la pénurie de logements est aujourd'hui largement documentée, tant par la Direction du logement que dans le programme de législature du Conseil d'État. Les statistiques confirment, selon lui, l'ampleur de la situation et les difficultés rencontrées pour loger la population.

Il estime qu'aucun outil réellement efficace ne permet actuellement de répondre de manière satisfaisante à cette pénurie. Dans ce contexte, il a déposé une motion proposant plusieurs adaptations de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), dans le but d'accélérer les procédures et de faciliter la réalisation de projets de logements.

La motion comporte cinq propositions principales : accélérer les procédures administratives, notamment en encadrant plus strictement les délais ; accélérer les procédures de recours en droit administratif ; introduire la possibilité d'un permis d'habiter provisoire lorsque les conditions de sécurité sont réunies ; augmenter les émoluments en cas de recours ; et relever le plafond des amendes en cas de non-respect de la loi.

Il précise que ces propositions s'inscrivent également dans la perspective de la révision annoncée de la LATC. La question lui paraît particulièrement actuelle, y compris en vue de la prochaine législature. La motion est cosignée par une trentaine de collègues.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Les constats posés par le motionnaire sont largement partagés par le Conseil d'État. La pénurie de logements est reconnue comme une réalité préoccupante et la nécessité d'agir, notamment sur les procédures, fait l'objet d'un consensus assez large. La cheffe de Département rappelle les nombreuses démarches participatives menées ces dernières années, que ce soit dans le cadre du Plan directeur cantonal (PDCn), de la LATC ou de

la Vision logement. Des communes, des partis de tous horizons et différents acteurs ont fait remonter la même préoccupation : les procédures sont perçues comme lourdes et parfois trop longues.

Elle mentionne que deux interventions parlementaires¹ sont encore pendantes, portant précisément sur les délais liés aux plans d'affectation et aux permis de construire. Les réponses du Conseil d'État seront prochainement soumises au Grand Conseil.

S'agissant du cadre juridique, elle indique que la révision complète du Plan directeur cantonal est un chantier d'ampleur, dont la soumission au Grand Conseil pour adoption est désormais envisagée plutôt à l'horizon 2028–2029. Quelques adaptations sectorielles interviendront d'ici là, mais la révision globale nécessitera un travail transversal important entre départements. Parallèlement, la Vision logement a déjà donné lieu à certains ajustements en dehors de la LATC. Quant à la révision de cette dernière, un avant-projet est sur le point d'être mis en consultation au mois de mars. Elle précise toutefois que la motion ne pourra pas être intégrée formellement à ce stade, l'avant-projet étant déjà très avancé. La consultation permettra en revanche d'ouvrir la discussion, l'avant-projet n'étant pas figé.

Sans dévoiler le contenu détaillé du projet qui n'a pas encore été soumis au Conseil d'État, elle indique que plusieurs pistes procédurales ont été examinées, au-delà de la seule numérisation.

Accélération des procédures administratives

Abordant les propositions concrètes de la motion, elle évoque d'abord l'introduction de sanctions à l'égard des communes et des services cantonaux en cas de non-respect des délais pour les projets créant au moins quatre logements. Elle relève que cela reviendrait à prioriser les dossiers de logement par rapport à d'autres objets, ce qui constitue un choix politique. S'agissant des communes, des possibilités procédurales existent déjà, sans qu'il soit question de sanctions financières. Pour les services cantonaux, la question est plus délicate. Elle mentionne les travaux en cours sur l'optimisation des procédures, en collaboration avec l'Office de la transformation numérique et d'appui à l'administration (ONA) dans le cadre notamment du postulat Bettschart-Narbel² et des annonces faites lors du débat budgétaire ; elle indique que la procédure du permis de construire figure parmi les priorités à examiner dans ce contexte.

Elle donne la parole au Directeur général du logement et du territoire pour un point de situation chiffré. Celui-ci indique qu'une analyse portant sur les années 2022 à 2024 montre qu'environ 60 % des dossiers respectent le délai de 30 jours fixé pour les services. Environ 40 % dépassent ce délai, mais la durée moyenne se situe autour de 35 jours. En définitive, près de 75 % des cas sont traités dans un délai de 35 jours. Les dépassements plus importants concernent environ un quart des dossiers.

La cheffe de Département précise que ces éléments figureront en détail dans les réponses à venir du Conseil d'État. Elle ajoute que, s'agissant d'éventuelles sanctions entre services, il conviendrait de clarifier ce que le motionnaire entend par là (facturation interne, mécanisme de substitution, autre). De telles mesures seraient, selon elle, drastiques ; pour le Conseil d'État, l'optimisation des processus constitue en tout état de cause une priorité.

Accélération des procédures de droit administratif

Concernant l'accélération des procédures judiciaires, elle indique qu'un échange a eu lieu avec l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Celui-ci met en avant l'indépendance des magistrats et rappelle que la loi sur la procédure administrative contient déjà des règles claires en matière de délais, de prolongations et de suspensions. Le Tribunal cantonal souligne que la sécurité du droit commande de ne pas multiplier les exceptions en fonction de la conjoncture.

Augmentation des émoluments en cas de recours

S'agissant des émoluments en cas de recours, le Tribunal cantonal rappelle que la fixation du tarif relève de sa compétence et que les frais ont pour but de couvrir les opérations accomplies, sans restreindre l'accès à la justice. Il relève que 50 % des causes sont traitées en moins de six mois, 30 % supplémentaires dans un délai

¹ « Simple question - 25_QUE_73 - Pierre Kaelin - Délais CAMAC : Intenables pour les propriétaires » ;

« Simple question - 25_QUE_77 - Carole Dubois et consorts - Plans directeurs et plans d'affectation : délais à rallonge, excès de zèle ? »

² Postulat - 25_POS_37 - Florence Bettschart-Narbel et consorts - Pour un Etat exemplaire dans le respect des délais

de dix à douze mois, conformément au délai d'ordre prévu par la LPA-VD. Les affaires dépassant une année comprennent notamment des dossiers suspendus à la demande des parties.

Permis d'habiter provisoires

Au sujet du permis d'habiter provisoire, la cheffe du Département indique que la question a été examinée. Si l'idée peut paraître a priori intéressante, elle soulève d'importants enjeux de responsabilité. Un contrôle sérieux devrait en tout état de cause être effectué avant l'entrée des habitants, ce qui impliquerait une charge comparable à celle d'un permis d'habiter ordinaire. Il existe ainsi un risque que le permis provisoire devienne, en pratique, un permis d'habiter complet.

Augmentation du plafond des amendes

Enfin, concernant l'augmentation du plafond des amendes, elle relève qu'une telle mesure serait juridiquement possible. Elle mentionne toutefois qu'un plafond à 500'000 francs placerait le canton parmi ceux prévoyant les montants les plus élevés en comparaison intercantonale. Il s'agit, selon elle, d'une appréciation politique.

En conclusion, elle souligne que le diagnostic est partagé et que la discussion sur les solutions est bienvenue. Certains éléments lui paraissent plus convaincants que d'autres, mais la démarche va dans le sens d'une recherche d'efficacité accrue des procédures.

4. DISCUSSION GENERALE

Accélération des procédures administratives (sanctions en cas de non-respect des délais)

Le motionnaire précise que l'introduction de sanctions ne vise pas nécessairement des amendes formelles, mais plutôt des mécanismes permettant de responsabiliser les autorités qui ne respecteraient pas les délais de traitement. Il évoque notamment des rappels hiérarchiques, des conséquences organisationnelles ou encore la possibilité qu'un dossier soit repris à un niveau supérieur en cas de dépassement des délais, à l'image de ce qui se pratique déjà dans d'autres domaines. Dans le contexte actuel de pénurie de logements, le législateur doit selon lui pouvoir intervenir afin d'améliorer l'efficacité des procédures. À ses yeux, l'indépendance de la justice concerne la manière de juger les affaires, mais ne devrait pas empêcher le Parlement d'agir sur les règles procédurales.

Un autre commissaire relève que la notion de sanction évoquée dans la motion reste encore trop peu précise. Il indique que son appréciation pourrait varier selon les mesures concrètement envisagées et qu'il serait dès lors utile de clarifier ce point dans le débat.

Plusieurs commissaires reconnaissent que la question des délais constitue un enjeu réel pour les projets de construction. Une commissaire indique toutefois partager largement l'analyse du Conseil d'État et se montre réservée quant aux solutions proposées. Elle relève que les procédures se sont fortement complexifiées ces dernières années et nécessitent des analyses de plus en plus approfondies. L'introduction de délais trop stricts pourrait faire peser une pression importante sur les communes, en particulier sur les plus petites, qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires.

Elle souligne également que, selon certaines analyses comparatives, les délais de délivrance des permis de construire en Suisse se situent souvent entre 90 et 150 jours : le Canton de Vaud se situe déjà parmi les bons élèves, grâce à la dématérialisation des procédures notamment.

Elle relève en outre que certains retards s'expliquent par la mauvaise qualité des dossiers qu'ils concernent, parfois des projets incomplets ou imprécis nécessitant des compléments. Une pression excessive sur les autorités pourrait conduire à instruire des dossiers insuffisamment aboutis, au risque de générer ensuite d'autres procédures chronophages.

S'agissant des sanctions visant les communes, elle estime qu'elles ne devraient être envisagées que dans des cas clairement établis et rappelle que leur automaticité pourrait poser des questions au regard

du principe de proportionnalité. Concernant l'administration cantonale, elle souligne que le Grand Conseil ne peut intervenir dans la gestion du personnel de l'administration (risque de cogestion) et que ces questions relèvent notamment des commissions de surveillance.

Le motionnaire ne partage pas cette analyse concernant les petites communes. Selon lui, celles-ci peuvent s'appuyer sur des bureaux techniques externes et fonctionner de manière efficace. Il relève également que les lacunes d'un dossier peuvent être identifiées rapidement et signalées sans attendre l'échéance complète du délai légal.

Un commissaire indique se rallier à ces derniers propos et relève, sur la base de son expérience dans le domaine de la construction, que les délais prévus par la loi sont fréquemment dépassés dans la pratique. Il observe également que certaines communes demandent désormais un dépôt préalable du projet avant le dépôt formel du permis de construire, ce qui contribue selon lui à rallonger les délais.

Interrogés sur la possibilité pour le Canton de se substituer à une commune en cas de dépassement des délais, les représentants de l'administration indiquent que la législation actuelle prévoit déjà un mécanisme d'intervention cantonale. Ils précisent toutefois que, dans la pratique, il n'a jamais été nécessaire d'aller jusqu'à délivrer un permis de construire à la place d'une commune. En règle générale, un simple signalement du retard suffit à débloquer la situation.

Accélération des procédures de droit administratif

Plusieurs commissaires relèvent que les délais des procédures peuvent constituer un frein important pour la réalisation de projets de construction. Une commissaire indique toutefois que les éléments présentés par le Département et par l'ordre judiciaire l'amènent à s'interroger sur l'opportunité de modifier aujourd'hui des dispositions relativement récentes de la loi sur la procédure administrative. Elle craint qu'une réduction des délais ne conduise les tribunaux à statuer plus rapidement au détriment de la qualité des décisions, ce qui pourrait entraîner une augmentation du nombre de recours.

La présidente relève que la question des délais est également étroitement liée aux ressources de l'ordre judiciaire et qu'une réduction significative de ceux-ci supposerait probablement un renforcement des moyens à disposition des tribunaux.

Un commissaire s'interroge sur la proportion de décisions du Tribunal cantonal faisant l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Selon lui, si une part importante des décisions est de toute manière contestée devant l'instance fédérale, l'argument selon lequel une décision rendue plus rapidement entraînerait davantage de recours pourrait être relativisé.

S'agissant de la suppression des fêtes judiciaires, le Département indique que l'ordre judiciaire souligne que la législation actuelle prévoit déjà des règles précises en matière de délais et de prolongations, appliquées de manière rigoureuse par les tribunaux.

Certains commissaires relèvent toutefois que l'addition des différentes étapes procédurales et des périodes de fêtes peut conduire à des durées particulièrement longues dans le domaine de la construction. Dans le contexte de la pénurie de logements, ils estiment qu'une réflexion sur l'accélération des procédures se justifie pleinement.

Permis d'habiter provisoire

Un commissaire évoque les délais parfois importants entre l'annonce de la fin des travaux et la visite de chantier préalable à la délivrance du permis d'habiter. Selon lui, ces visites devraient intervenir rapidement afin d'éviter que des logements terminés restent inoccupés. La cheffe de Département indique que ce type de situation peut effectivement se produire, tout en rappelant que la délivrance du permis d'habiter relève de la compétence des communes et que le canton n'entend pas intervenir dans cette phase.

Elle précise à cet égard que les communes ne peuvent, à l'heure actuelle, pas exiger formellement un dépôt préalable du projet avant le dépôt d'une demande de permis de construire, une telle procédure n'étant pas prévue par la législation. A ce sujet, elle estime que son introduction pourrait conduire les communes à effectuer un double contrôle afin d'éviter toute responsabilité, ce qui risquerait finalement de complexifier les procédures plutôt que de les simplifier.

A la présidence qui s'interroge sur la portée des dispositions réglementaires actuelles et sur la question de savoir si celles-ci ne permettent pas déjà, dans certaines situations, une certaine souplesse lorsque les conditions de sécurité sont réunies, les représentants de l'administration indiquent que, dans certaines pratiques communales, un permis d'habiter peut être délivré alors que certains aménagements extérieurs ne sont pas encore terminés. Ils rappellent toutefois que les conditions prévues par la réglementation doivent être respectées.

Plusieurs commissaires indiquent comprendre l'objectif poursuivi par la motion, mais se montrent réservés quant à l'introduction d'un permis d'habiter provisoire, estimant qu'une telle mesure pourrait créer une redondance avec les contrôles existants.

Le motionnaire estime pour sa part que les procédures devraient être simplifiées lorsque la sécurité et la santé des occupants sont garanties. Il relève que certaines situations existent déjà dans lesquelles des logements sont occupés avant la délivrance formelle du permis d'habiter.

Augmenter les émoluments en cas de recours

Pour une commissaire, cette proposition paraît particulièrement problématique au regard du principe d'accès à la justice. Elle rappelle également que les émoluments doivent respecter les principes de couverture des coûts et de proportionnalité.

Un commissaire rétorque que la législation prévoit la possibilité pour l'autorité de renoncer totalement ou partiellement à la perception des frais lorsque leur perception serait inéquitable (art. 50 LPA-VD).

Un autre commissaire estime que la fourchette actuelle des émoluments pourrait être resserrée, sans remettre en cause l'accès à la justice, notamment au regard des coûts importants que peuvent représenter les retards pour les projets de construction.

La commissaire ayant exprimé des réserves relève toutefois que la fixation des émoluments relève en principe de l'autorité exécutive et maintient ses interrogations sur ce point.

Augmenter le plafond des amendes

La cheffe du Département présente à titre comparatif les plafonds d'amendes prévus dans d'autres cantons. Elle relève que certains cantons prévoient également un plafond de 500'000 francs, mais uniquement pour des cas graves, notamment lorsque des travaux sont réalisés malgré un refus d'autorisation.

Elle indique également que, selon les informations recueillies auprès du corps préfectoral, le plafond actuel n'aurait à ce jour jamais été utilisé.

Un commissaire relève que l'efficacité de telles dispositions dépendra largement de la manière dont les autorités compétentes utilisent la marge de manœuvre dont elles disposent.

Procédure

Une commissaire relève que le Conseil d'État travaille actuellement à une révision de la législation en matière d'aménagement du territoire et s'interroge sur l'opportunité de transformer la motion en postulat afin de laisser davantage de marge de manœuvre au Conseil d'État.

Le motionnaire indique ne pas être favorable à cette transformation. Selon lui, les modifications proposées sont claires et portent sur des adaptations légales précises. Dans le contexte actuel de pénurie de logements, il estime qu'une impulsion politique du Parlement est nécessaire.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 6 voix pour et 5 voix contre et de le renvoyer au Conseil d'Etat conformément à la requête de son auteur.

Aigle, le 23 mars 2026.

*Le rapporteur :
(Signé) Quentin Racine*