

Me Michel Monod

Notaire, docteur en droit, chargé de cours à la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, ancien Président de l'Association des Notaires Vaudois (ANV)

Le droit de préemption dans la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

Plan

1. Introduction
2. Les droits de préemption, d'emption et de réméré en général
3. Aperçu de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du canton de Vaud (LPPPL)
4. Le droit de préemption dans la LPPPL
5. Questions choisies

1. Introduction

- Adoption de la LPPPL par le Grand Conseil du canton de Vaud le 10 mai 2016
- Acceptation par référendum le 12 février 2017
- La LPPPL consacre le droit de préemption communal

2. Les droits de préemption, d'emption et de réméré en général

A. Notions

- Le droit de préemption

Le droit de préemption est la faculté qui permet à une personne (*le préempteur*) d'exiger d'une autre personne (*le promettant*), le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers.

- Le droit d'emption

Le droit d'emption est la faculté qui permet à une personne (*l'empteur*) de se porter acheteur d'une chose par une simple déclaration unilatérale de volonté et d'exiger d'une autre personne (*le promettant*) le transfert de la propriété de la chose moyennant le paiement du prix.

- Le droit de réméré

Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (*le vendeur d'un bien*) peut exiger d'une autre personne (*l'acheteur*) qu'il lui retransfère la propriété de ce bien moyennant le paiement du prix.

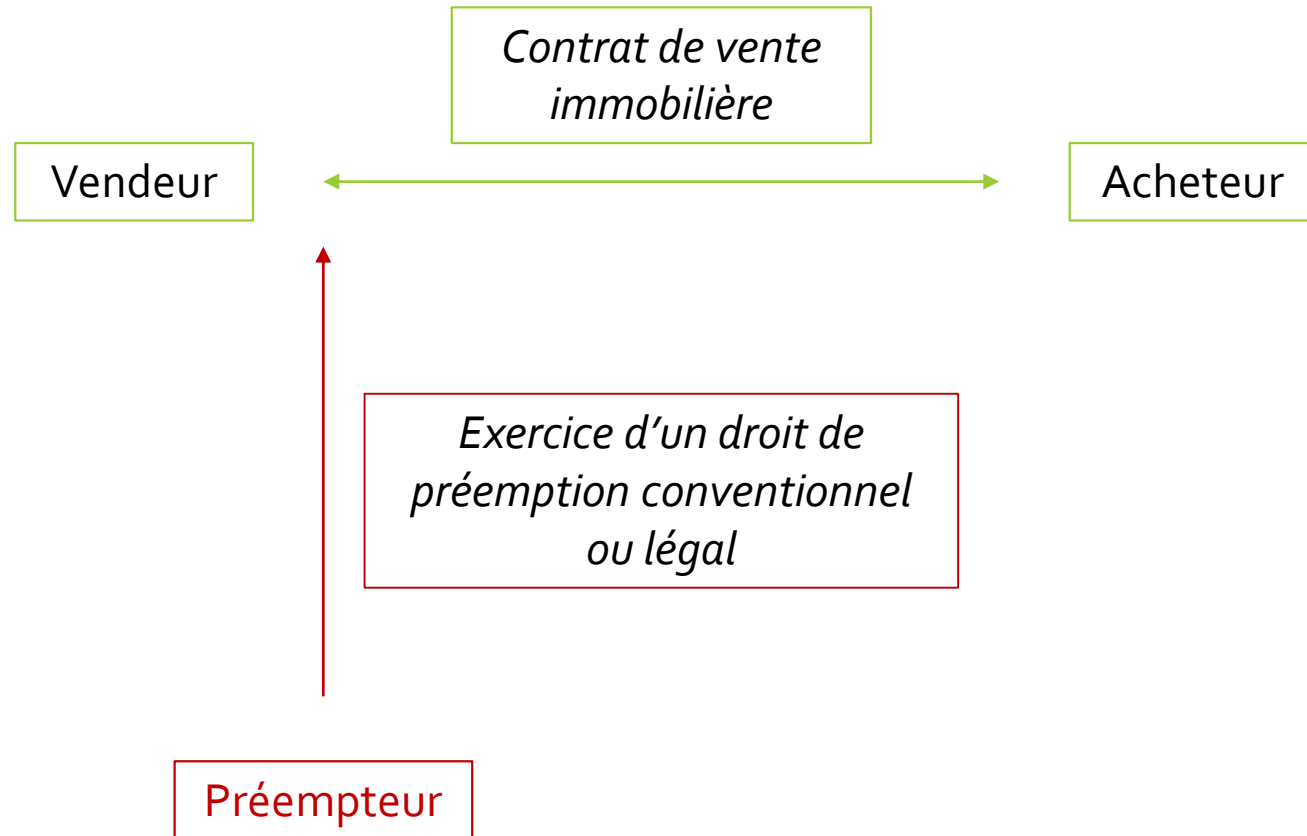
2. Les droits de préemption, d'emption et de réméré en général

B. L'exercice du droit de préemption

- On distingue entre le droit de préemption conventionnel, aussi appelé pacte de préemption (contrat entre le futur titulaire du droit et le propriétaire) et les droits de préemption légaux (découlant de la loi).
 - Il y a différents droits de préemption découlant de la loi, ceux prévus dans le Code civil (art. 682 CC) et ceux prévus par la LDFR (art. 682a CC).
 - Ainsi on connaît un droit de préemption légal dans le Code civil pour :
 1. Les copropriétaires (art. 682 CC) ;
 2. Le propriétaire d'un fonds grevé d'un droit de superficie et le superficiaire (art. 682 CC).
 - La loi sur le droit foncier et rural (LDFR) connaît les droits de préemption légaux suivants :
 1. Un droit de préemption légal en faveur des parents, à savoir les descendants de l'aliénateur, à ses frères et sœurs et leurs enfants (art. 42 LDFR) ;
 2. Un droit de préemption légal en faveur du fermier (art. 47 LDFR).
- Lorsque le préempteur a exercé son droit, le promettant sera obligé de vendre, et le préempteur sera obligé d'acheter l'immeuble. La situation est la même que s'ils étaient liés par un contrat de vente.

2. Les droits de préemption, d'emption et de réméré en général

B. L'exercice du droit de préemption



3. Aperçu de la LPPPL

- **Entrée en vigueur de la loi**

La loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) a été adoptée en 2016 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Le volet concernant le droit de préemption des communes (art. 31 à 38 LPPPL) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Les promesses de vente conclues avant cette date ne seront pas concernées.

L'entrée en vigueur du volet sur le droit de préemption a été différée afin que les communes ne puissent pas préempter des projets trop avancés et que les promoteurs puissent se préparer.

- **Buts de la loi**

Lutter contre la pénurie de logements (préservation du parc locatif).

Promouvoir la construction de nouveaux logements (promotion du parc locatif).

4. Le droit de préemption dans la LPPPL (art. 31 à 38)

1. Principe et conditions d'application
2. Exceptions
3. Avis
4. Exercice de son droit de préemption par la commune
5. Cession du droit préemption
6. Renonciation préalable
7. Droit de réméré du propriétaire et droit d'emption de l'acquéreur évincé

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application

A. Principe et conditions d'application

- a. Généralités
- b. Notion de LUP
- c. Définition de la pénurie
- d. Notion de centre cantonal et de périmètre compact d'agglomération

4. Le droit de préemption de la LPPPL

A. Principe et conditions d'application a. Généralités

- La LPPPL octroie aux communes la possibilité de bénéficier « 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 » (art. 31 al. 1 LPPPL)
- **Trois conditions cumulatives :**
 1. Le droit de préemption vise la création de **LUP** (logements d'utilité publique).
 2. Il vise l'immeuble se trouvant dans un district soumis à **pénurie**.
 3. La parcelle concernée comprend une **surface d'au moins 1500 m²** ; sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.
- Il faudra donc que le bien-fonds mis en vente soit affecté en **zone à bâtir**. À noter que le droit de préemption de la commune peut concerner un bien-fonds non construit mais aussi construit.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application

b. Notion de LUP

La loi définit ce qu'on entend par LUP (logement d'utilité publique) à l'art. 27 al. 1 LPPPL. Il s'agit :

1. Des logements bénéficiant d'une **aide à la pierre**, au sens de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (let. a).
2. Les **logements protégés destinés aux personnes âgées**, au sens de l'art. 32 al. 1 de la loi sur le logement (let. b).
3. Les **logements pour étudiants** dont l'Etat contribue à la création par un prêt (let. c).
4. Les **logements à loyer abordables reconnus d'utilité publique** (let. d). Pour ces derniers il faut que les conditions cumulatives suivantes soient remplies :
 - i. Comprendre au moins 4 logements.
 - ii. Être destinés à la location à long terme.
 - iii. Respecter par type d'appartement les loyers et les surfaces fixées par l'Etat (voir ci-après art. 27 et 28 du RLPPPL).

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application

b. Notion de LUP – reconnaissance d'utilité publique

- Les articles 27 et 28 du règlement (RLPPPL) fixent les limites des surfaces et des loyers
- Limites des surfaces (art. 27) :

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces
Min.	30 m2	50 m2	60 m2	80 m2	100 m2
Max.	40 m2	55 m2	77 m2	99 m2	121 m2

- Limites des loyers (art. 28) :

	Zone géographique / Collocation de la commune					
	VI	V	IV	III	II	I
Type	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an
1 pièce	250	244	238	232	226	220
2 pièces	243	237	231	225	219	213
3 pièces	240	234	228	222	216	210
4 pièces	237	231	225	219	213	207
5 pièces	234	228	222	216	210	204

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application

c. Définition de la pénurie (art. 2)

- La loi considère qu'il y a pénurie lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1.50%. Le taux est déterminé en faisant une moyenne sur les trois dernières années (art. 2).
- Chiffres de l'arrêté du 31 janvier 2018 listant les districts touchés par la pénurie :

¹ Les taux de logements vacants par districts valables pour l'année 2018 sont les suivants :

Districts	2015	2016	2017	Moyenne 2015-2017
Aigle	1.7	1.9	2.2	1.91
Broye-Vully	1.0	1.5	1.3	1.23
Gros-de-Vaud	0.3	0.7	1.0	0.67
Jura-Nord vaudois	0.6	0.7	1.1	0.78
Lausanne	0.2	0.4	0.4	0.35
Lavaux-Oron	0.7	0.7	0.8	0.74
Morges	0.7	0.7	0.9	0.74
Nyon	0.9	0.9	1.0	0.94
Ouest lausannois	0.3	0.5	0.7	0.50
Riviera-Pays-d'Enhaut	1.0	1.0	0.9	0.97

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application

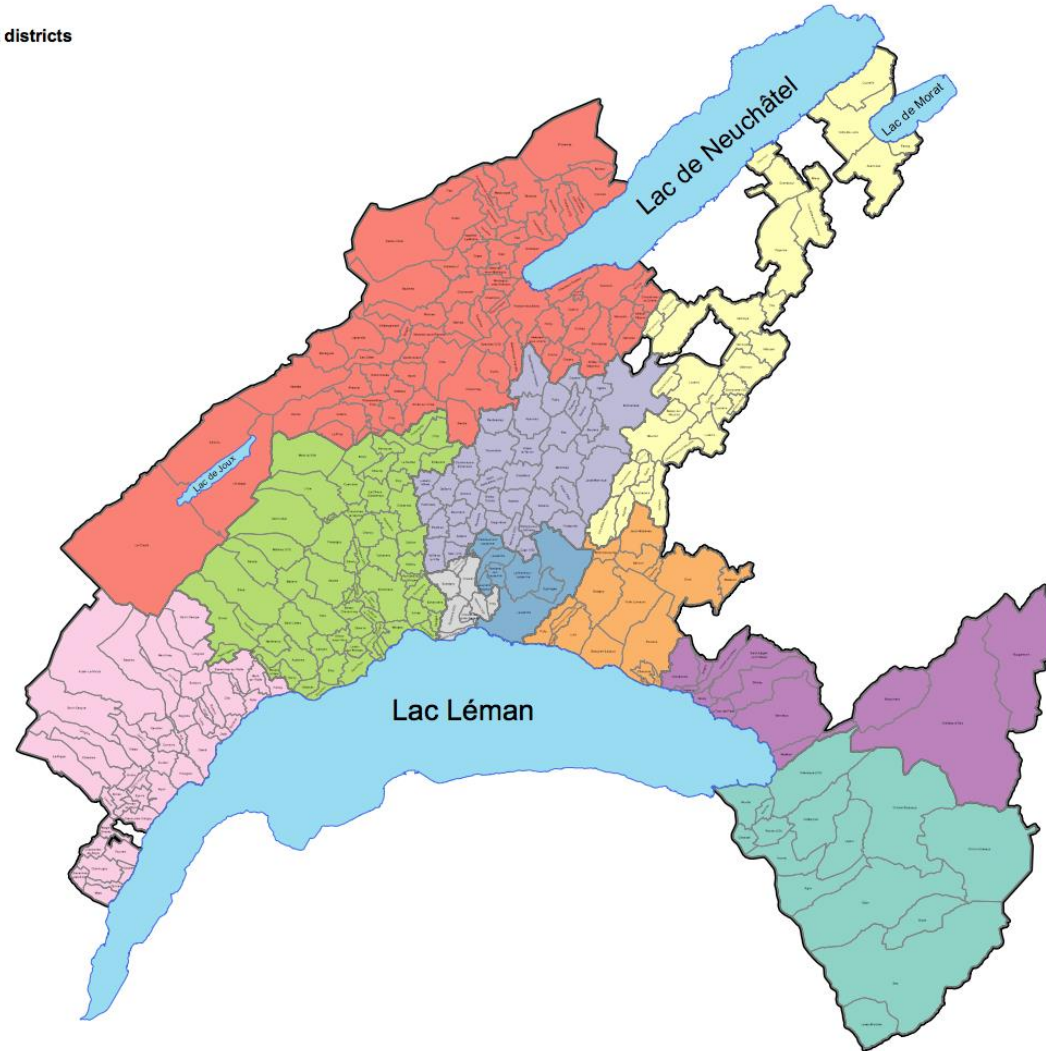
c. Définition de la pénurie (art. 2)

- carte des districts



OFFICE DE L'INFORMATION
SUR LE TERRITOIRE

Carte des communes et districts
du canton de Vaud



Légende

Nom des districts

- Aigle
- Broye-Vully
- Gros-de-Vaud
- Jura-Nord vaudois
- Lausanne
- Lavaux-Oron
- Morges
- Nyon
- Ouest lausannois
- Riviera-Pays-d'Enhaut

Etat au 01.01.2017
Sources: Géodonnées de l'Etat de Vaud,
Elaboré par l'Office de l'information sur le territoire.

0 5 10 20
Kilomètres

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions

d. Notion de

centre cantonal

et de périmètre

compact

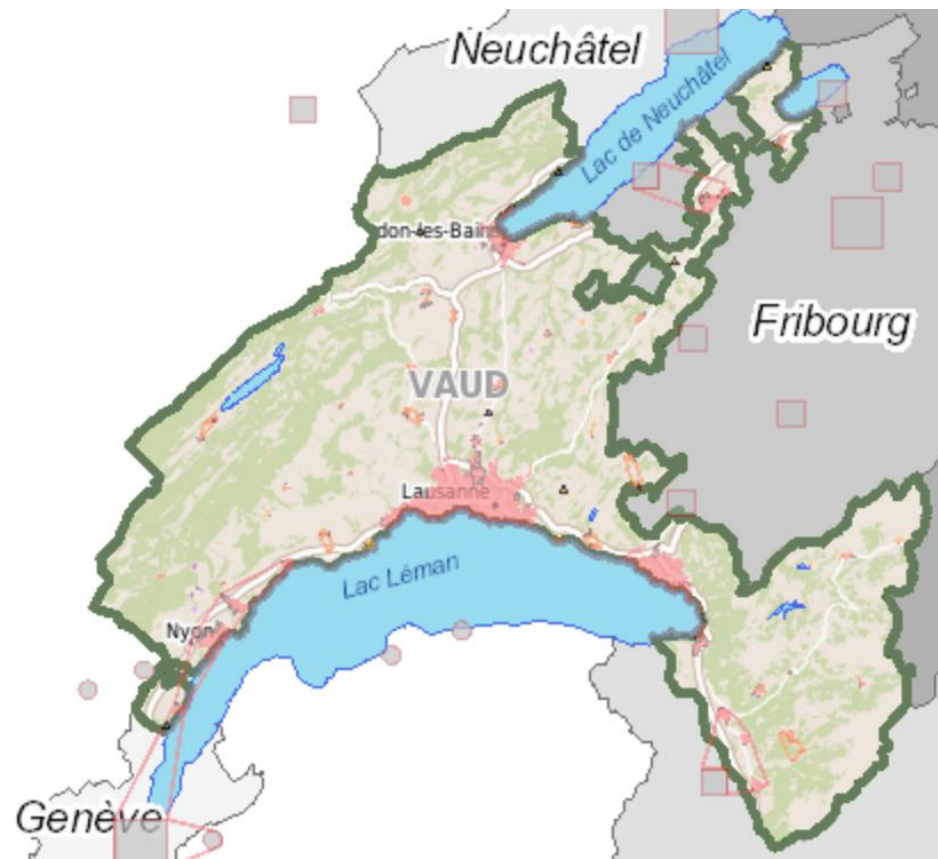
d'agglomération

- Lorsque le bien-fonds visé se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal.
 - **Périmètre compact d'agglomération** : portion d'une agglomération caractérisée par une concentration importante d'habitants, d'emplois, d'activités, de services et d'équipements.
 - Le Canton et la Confédération reconnaissent 5 régions urbaines comme agglomération : Lausanne-Morges, Agglo Y, Chablais Agglo, Rivelac et Grand Genève.
 - **Centre cantonal** : il constitue un point d'ancrage au sein du réseau des villes suisses et offre un accès aux réseaux de transports nationaux et internationaux.
 - Les centres cantonaux font parties des périmètres compacts d'agglomération à l'exception du centre cantonal bipolaire de Payerne-Estavayer-le-lac.
- Cela concernerait 35% des communes vaudoises.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

A. Principe et conditions d'application











d. Notion de centre cantonal et de périmètre compact d'agglomération





Géodonnées du plan directeur cantonal

Réseau et périmètre de centre



Périmètre de centre et de localité à densifier

-  Périmètre de centre cantonal ou d'agglomération.
-  Périmètre de centre cantonal ou d'agglomération, coordination en cours
-  Centre régional
-  Centre régional, coordination en cours
-  Centre local
-  Centre local, coordination en cours
-  Localité à densifier
-  Localité à densifier, coordination en cours
-  Centre régional extra cantonal
-  Centre cantonal extra cantonal

Périmètre de centre local et de localité à densifier en cours de validation

-  Localité à densifier
-  Centre local

Liaison de centre

-  Liaison cantonale, En vigueur
-  Liaison régionale, En vigueur

Limites administratives et de projet

Canton



4. Le droit de préemption dans la LPPPL

B. Exceptions

Les communes ne disposent pas de droit de préemption lorsque le propriétaire souhaite vendre son bien-fonds (art. 31 al. 3 LPPPL) :

1. À ses descendants
2. À ses pères et mères
3. À ses frères et ses sœurs
4. À ses demi-frères et demi-sœurs
5. À son conjoint, son partenaire enregistré ou son concubin

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

C. Avis (art. 32)

- Le propriétaire qui vend un bien-fonds soumis au droit de préemption a un devoir d'information envers la commune.
- Cet avis doit se faire au plus tard au moment du dépôt au registre foncier.
- Cela vaut également dans le cadre d'une promesse de vente.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

D. Exercice de son droit de préemption par la commune (art. 33 et 35)

i. Mise en œuvre de la décision

- La commune qui décide d'utiliser son droit de préemption le notifie aux parties à l'acte de vente dans un délai de 40 jours depuis l'avis fait par le propriétaire.
- L'acquisition par la commune **se fera aux prix et conditions fixés par l'acte de vente.**
- Si elle décide d'utiliser son droit de préemption, la commune doit vouer le bien-fonds à la construction « sans retard ». La commune a deux options :
 - se charger de la construction ;
 - mettre le bien-fonds à disposition en procédant par voie d'adjudication publique (en principe en accordant un droit de superficie).
- La commune doit alors réaliser un minimum de LUP :
 - pour les bien-fonds bâtis, au moins 70% de la SUP (surface principale utile) ;
 - pour les bien-fonds non-bâtis, au moins 75% de la SUP ;
 - pour les bien-fonds non-bâtis lorsque la commune ne réalise pas la construction elle-même, le maître de l'ouvrage devra vouer 100% de la SUP à la création de LUP.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

D. Exercice de son droit de préemption par la commune (art. 33 et 35)

ii. Indemnité de l'acquéreur évincé

- L'acquéreur pourra être indemnisé, il aura le droit :
 - si les circonstances le justifient, à une juste indemnité qui couvrira les frais qu'il a engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier.
 - Qui va fixer cette juste indemnité ? On peut envisager de mettre en place une procédure spéciale permettant aux parties de choisir un expert indépendant afin de trancher la question.
 - Au remboursement des droits d'enregistrement de l'acte, aux émoluments de registre foncier, aux honoraires de notaire et aux intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

E. Cession du droit de préemption (art. 34)

- La commune dans le **délai de 40 jours a la possibilité de céder son droit de préemption à l'Etat**. Si elle décide de le faire, elle doit annoncer la cession aux parties à l'acte ainsi qu'au département en charge des opérations foncières.
- Le département doit ensuite se décider dans un délai de 20 jours.
- La procédure est identique à ce que l'on connaît lorsqu'une commune use de son droit de préemption.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL F. Renonciation préalable (art. 36)

- Les communes peuvent décider de renoncer préalablement à leur droit de préemption.
- Cette renonciation reste valable tant que les prix, les conditions de la vente et l'identité de l'acquéreur ne sont pas modifiés.
- Lorsque l'acquéreur change, il apparaît que la commune dispose d'un nouveau droit de préemption.
- Il est possible d'envisager un document signé par une autorité communale précisant la renonciation préalable à son droit de préemption sans qu'elle ait connaissance de l'acte de vente. Mais on ne saurait que recommander aux autorités de ne pas renoncer à leur droit de préemption sans avoir connaissance du prix de vente, des conditions de la vente et de l'identité de l'acheteur.

4. Le droit de préemption dans la LPPPL

G. Droit de réméré du propriétaire (art. 37) et droit d'emption de l'acquéreur évincé (art. 38)

- La commune ou l'Etat dispose d'un **délai de 3 ans** pour mettre à disposition d'un tiers le bien-fonds ou pour déposer une demande de permis de construire et d'un **délai de 5 ans** pour déposer un projet à l'examen préalable pour le cas où la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.
- Si ce délai n'est pas respecté, il y aura deux conséquences :
 1. Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé disposera d'un droit de réméré (art. 37). Il pourra donc demander à la commune de lui retransférer la propriété du bien-fonds, moyennant le paiement du prix.
 2. L'acquéreur évincé sera quant à lui au bénéfice d'un droit d'emption (art. 38). Cela lui permet d'exiger de la commune le transfert de la propriété de la chose, moyennant le paiement du prix.
- Le droit de réméré du vendeur l'emporte sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé (art. 38 al. 3 LPPPL).

5. Questions choisies

1. *Quid* en présence d'autres droits de préemption légaux ou conventionnels ?
2. Quelles possibilités pour une commune dont la situation de pénurie est différente de celle du district auquel elle est rattachée ?
3. Quels sont les effets d'un recours contre la demande de permis de construire ou la procédure de modification des droits à bâtir sur les délais des articles 37 et 38 LPPPL consacrant les droits de réméré du vendeur et d'emption de l'acquéreur évincé ?
4. Quelle procédure pour faire valoir le droit de réméré du vendeur et le droit d'emption de l'acheteur ?
5. Est-il possible de prévoir dans l'acte de vente une condition prévoyant que la vente n'a plus lieu dans le cas où la commune souhaite exercer son droit de préemption ?
6. Le respect des délais après la décision de la commune de préempter.

5. Questions choisies

A. *Quid* en présence d'autres droits de préemption légaux ou conventionnels ?

- Tous les droits inscrits avant le 1^{er} janvier 2020 vont primer le droit de préemption communal.
- **En concurrence avec un droit de préemption conventionnel, le droit de préemption des collectivités publiques devrait primer** car sinon il serait trop facile de contourner la loi.
 - Intérêt public prépondérant.
 - C'est la solution préconisée dans le CC à l'art. 681 al. 3 disposant : « Les droits de préemption légaux ne sont ni transmissibles par succession ni cessibles. Ils priment les droits de préemption conventionnels ». Il nous semble possible d'appliquer ce principe en droit cantonal par analogie.
 - Pour rappel : les droits de préemption légaux sont ceux prévus par le Code civil et la Loi sur le droit foncier rural (LDFR). Il y a par exemple le droit de préemption du copropriétaire ou celui du fermier.
- La question de la **concurrence entre un droit de préemption légal et le droit de préemption communal est plus délicate.**
 - Certaines lois cantonales règlent la relation entre droit de préemption public et droits de préemption privés (exemple : art. 3 al. 4 de la Loi genevoise sur le logement qui prévoit que le droit de préemption de l'Etat est subsidiaire).
 - En cas de silence de la loi, il faut procéder par interprétation.
 - Le TF a fait un rapprochement entre le droit de préemption des collectivités publiques et une expropriation. Il a estimé dans un arrêt que les droits de préemption prévus dans la LDFR n'étaient pas opposables à un droit de préemption cantonal (ATF 88 I 248, 259). On peut donc imaginer que le droit de préemption communal prime les droits de préemption légaux de droit civil.

5. Questions choisies

B. Quelles possibilités pour une commune dont la situation de pénurie est différente de celle du district auquel elle est rattachée ?

- Art. 2 al. 3 LPPPL : lorsqu'une commune connaît une situation du marché du logement significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif de celle de son district, elle pourra demander au Conseil d'Etat :
 - soit à être retirée de la liste de pénurie ;
 - soit à figurer dans cette liste.
- La demande doit être motivée et proposée par la Municipalité.

5. Questions choisies

C. Quels sont les effets d'un recours sur les délais des articles 37 et 38 LPPPL au sujet du droit de réméré du vendeur et du droit d'emption de l'acheteur évincé ?

- Recours de droit public
- Effet suspensif

5. Questions choisies

D. Quelle procédure pour faire valoir le droit de réméré du vendeur et le droit d'emption de l'acheteur ?

- Mention inscrite au registre foncier.
- Mêmes conditions que pour un droit de préemption de droit civil ?
 - Emption : déclaration unilatérale de volonté. Les parties sont liées par un contrat de vente qui produit des effets *ex nunc*. Il obtient une créance tendant au transfert de la propriété.
 - Reméré : l'exercice de ce droit obéit aux mêmes règles que celles du droit d'emption.

5. Questions choisies

E. Est-il possible de prévoir dans l'acte de vente une condition prévoyant que la vente n'a plus lieu dans le cas où la commune souhaite exercer son droit de préemption ?

- Il n'est pas possible de signer un acte conditionné au non-exercice du droit de préemption de la commune.

5. Questions choisies

F. Le respect des délais après la décision de la commune de préempter

- Après avoir décidé d'exercer son droit de préemption, une commune devra respecter les conditions de la vente prévues dans l'acte de vente immobilière initial. Elle devra par conséquent s'exécuter dans le délai prévu par ce contrat ce qui peut être délicat au vu des exigences administratives à respecter pour qu'une commune puisse acquérir des bien-fonds.
 - L'art. 4 al. 1 ch. 6 de la loi sur les communes du canton de Vaud (LC ; RSV : 175.11) prévoit que **le conseil général ou communal délibère sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers**. Par conséquent, si la commune souhaite utiliser son droit de préemption afin d'acquérir un bien-fonds, la procédure sera la suivante :
 1. Proposition de la Municipalité qui prend la forme d'un préavis municipal (art 35 LC).
 2. Examen par la commission compétente (art. 35 LC).
 3. Vote par le Conseil communal (art. 35b LC).
 - En vertu des art. 13 et 14 LC, pour être légalement convoqués, les membres du Conseil devront avoir reçu une convocation expédiée 5 jours à l'avance (sauf en cas d'urgence).
 - Il est également possible pour **le Conseil d'accorder à la Municipalité l'autorisation de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite** (art. 4 al. 1 ch. 6 LC).
 - Par exemple, le Conseil communal de Lausanne a décidé d'accorder une autorisation générale, valable pour la législature 2016-2021, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droit réels immobiliers, etc. pour un montant de 40 millions.
- En cas de cession de son droit à l'Etat par la commune, la problématique sera la même puisque le Conseil d'Etat est compétent pour des aliénations inférieures à 1 million, au-delà il faudra une décision du Grand Conseil (art. 10 et 13 de la loi sur les finances du canton de Vaud).

Conclusion

- Une discussion préalable avec la commune concernée afin de lui demander de se positionner paraît donc indispensable lors de la vente d'un bien-fonds soumis au droit de préemption.
 - Cas échéant si elle n'est pas intéressée à préempter, il s'agira de lui demander de renoncer par écrit en précisant le prix, les conditions de la vente et l'identité de l'acquéreur.

- Loi et Règlement :
 - Loi cantonale sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016 (LPPPL/VD ; RSV : 840.15)
 - Règlement cantonal d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif du 25 octobre 2017 (RLPPPL/VD ; RSV : 840.15.1)
- 4^{ème} adaptation du plan directeur cantonal (31.01.2018) et carte de synthèse : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>
- Pour aller plus loin :
 - DE COULON Yves, *Le droit de préemption des collectivités publiques en matière de logement, à la lumière d'un arrêt récent*, in : *Revue de droit privé et fiscal du patrimoine*, not@lex 1/2017, p. 16 ss.
 - DÉFAGO GAUDIN Valérie, *Les droits de préemption et d'emption des collectivités publiques*, in : GUILLAUME F. et PRADERVAND-KERNEN M. (éd.), *Les droits d'emption, de préemption et de réméré : Questions pratiques et d'actualité*, Neuchâtel/Bâle 2017.
 - TANQUEREL Thierry, *Le droit de préemption légal des collectivités publiques*, in : TANQUEREL T. et BELLANGER F. (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Zurich 2009, p. 147-170.

MERCI POUR VOTRE ATTENTION !

- Contact pour des questions éventuelles :

Email : monod@notaires-associes.ch

Tél. : 021/946.11.22