

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

Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - Droit de préemption communal - les règles doivent être précisées

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 26 mai 2023, de 10h00 à 11h00, à la salle de la Cité, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Jessica Jaccoud, Joëlle Minacci, Yolanda Müller Chabloz et de Messieurs Grégory Bovay, Marc-Olivier Buffat, Oscar Cherbuin, Philippe Miauton, Gérard Mojon, Yves Paccaud, Fabrice Tanner, Jean-François Thuillard, David Vogel (président) et Pierre Zwahlen.

Ont également participé, Madame Christelle Luisier Brodard (cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport – DITS) et Messieurs Éric Bron (responsable du domaine préservation du parc locatif à la Division logement), Jean-Luc Schwaar (directeur de la Direction générale du territoire et du logement – DGTL).

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

2. POSITION DU POSTULANT

Depuis sa mise en œuvre, la LPPPL fait l'objet de controverses et de divergences d'interprétations quant à son application.

Selon l'EMPD et les débats du Grand conseil, la volonté originelle du législateur était d'une part d'encourager la construction de nouveaux logements à loyer abordable (LUP) et d'autre part d'éviter la soustraction de logements du marché de l'habitation et du logement.

L'autorité qui use du droit de préemption doit donc avoir une politique et les fonds nécessaires à la création de LUP. La volonté était aussi d'assurer une transparence totale dans la procédure d'adjudication publique et de veiller à maintenir une égalité de traitement parmi les adjudicataires, sous les mêmes formes que les marchés publics par exemple ; pour les mêmes motifs, l'autorité publique ne saurait se muer en promoteur ou créer des distorsions de concurrence entre les différents acteurs immobiliers. Or, la mise en pratique de la LPPPL (Lausanne, Prilly) a montré des divergences, considérant l'usage de fonds émanant de coopératives ou autres sociétés pour préempter, avec restitution du bien ultérieurement. Or, ceci n'était pas la volonté du législateur lors de la mise en place de la loi. Le cadre légal et réglementaire s'avère donc flou, d'où ce postulat. En particulier, il lui semble nécessaire de préciser que :

1. Dans l'exercice du droit de préemption, l'Autorité municipale doit utiliser ses fonds propres soit les fonds prévus et affectés à une politique de LUP – à l'exclusion de fonds étrangers ou garantis par des tiers.
2. L'adjudication publique au sens de l'art 35 LPPPL s'entend par un appel d'offres ouvert qui exclut donc tout arrangement préalable avec d'éventuels futurs acquéreurs.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Pour le Conseil d'État, l'usage du droit de préemption nécessite effectivement des précisions. D'ailleurs, plusieurs objets parlementaires ont été déposés et le Conseil d'État discute actuellement des modalités d'application de la LPPPL. Un règlement précisant divers éléments semble donc souhaitable et bienvenu.

Les dispositions légales prévoient que les communes bénéficient 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, pour y créer des LUP. Elles disposent à cet effet d'un délai de 40 jours pour acquérir le bien-fonds. La commune est alors tenue d'y réaliser des LUP sans retard. Si elle ne réalise pas elle-même les LUP, elle met le bien-fonds à disposition par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie (DDP) ne permettant que la réalisation de LUP. Lorsque le terrain préempté n'est pas bâti et que la commune cède le droit de bâtir à un maître d'ouvrage, celui-ci est alors tenu de réaliser 100% de LUP sur l'ensemble de la surface utile de plancher. La commune ayant préempté des logements existants dispose d'un délai de 3 ans pour en faire reconnaître le caractère d'utilité publique. Sur demande motivée, le département peut prolonger ce délai de 2 ans au maximum (art. 34 du RLPPPL). En outre, l'art. 37 LPPPL prévoit un droit de réméré si le délai n'est pas respecté. L'art. 38 prévoit également un droit d'emption de l'acquéreur évincé si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de 3 ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les 5 ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

Provenance des fonds

Le délai est de 40 jours pour annoncer aux parties le désir d'acquérir le bien-fonds. Afin d'être réactives, les communes peuvent prévoir une rubrique financière spécifique pour faire usage de leur droit de préemption. L'art. 4 de la loi sur les communes (LC) prévoit la possibilité pour le Conseil communal d'accorder à la Municipalité une autorisation générale de statuer sur les acquisitions d'immeubles en fixant une limite. Cette délégation de compétence est en règle générale accordée pour la durée de la législature. Avec cette autorisation, la Municipalité n'a pas besoin de revenir devant le Conseil communal si elle souhaite préempter, car elle a la capacité financière d'acquérir. Sans délégation de compétence, il faut alors prévoir une séance urgente du Conseil communal sur l'objet spécifique, ce qui s'avère plus compliqué.

Pour le Conseil d'État, il convient de s'entendre sur la terminologie « fonds propres ». Selon le texte du postulat, les « fonds propres » semblent être compris comme une somme « dormante », un « bas de laine » de la Commune à disposition pour les opérations LPPPL. Or, tel n'est pas l'esprit de la LPPPL. En effet, celle-ci ne donne pas de détails de la composante du financement d'une acquisition ; la Commune est donc libre d'emprunter ou non. Pour le Conseil d'État, la Municipalité qui est au bénéfice d'une autorisation d'acquérir, par le biais d'une délégation de compétence de la part du Conseil communal, peut donc contracter un emprunt dans ce but. En revanche, le cas de la Commune de Prilly, où l'entier du portage de l'opération était le fait d'une coopérative et non de la Commune s'avère différent et ne correspond donc pas à l'esprit de la loi. Cet aspect devrait être précisé dans le règlement.

Adjudication publique

La nécessaire adjudication publique peut prendre diverses formes et implique un appel d'offres avec différents critères définis par la Commune. Cependant, cette procédure ne répond pas forcément aux règles des marchés publics. En effet, la LPPPL ne fait pas référence aux marchés publics et les débats ne comportaient pas une telle volonté. La notion de marché public est contenue à l'art. 8 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Le marché public s'applique en cas d'achat et non de vente. Le règlement pourra préciser qu'il faut une adjudication publique, mais sans qu'il s'agisse forcément d'une procédure de marchés publics. Aller plus loin nécessiterait de modifier la LPPPL.

Ainsi, pour le Conseil d'État, il apparaît important, dans un court délai, de préciser qu'il ne peut y avoir de portage en direct par un autre acquéreur que la Commune. De même, s'il n'est pas nécessaire que la Commune possède des fonds en son sein pour acheter, il est nécessaire qu'elle ait les autorisations de dépense. En outre, une adjudication publique, mais sans nécessairement passer par un marché public, est indispensable. Des

réflexions sur d'autres aspects (délais et recours, vente ou DDP, etc.) sont en cours et des propositions devraient intervenir fin juin 2023 déjà. Dans ce sens, le postulat alimente la réflexion en cours du Conseil d'État à ce sujet.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Pour plusieurs commissaires, l'obligation de fonds propres tel que le souhaite le postulat remet en cause le principe même du droit de préemption et il n'est pas l'esprit de la LPPPL. Il leur semble impossible pour les communes d'acquérir des biens (par la LPPPL ou autres), sans passer par l'emprunt. Même si certaines communes possèdent un fonds dévolu à ce type d'opération, elles sont obligatoirement amenées à emprunter, car de telles sommes ne dorment pas sur un compte. La question de ce que le postulant entend par « fonds propres » leur semble nécessaire.

Ce texte est interprété comme faisant un procès d'intention contre certaines communes (Lausanne, Prilly). Le postulat laisserait entendre, avec la notion d'arrangement, quant à l'adjudication publique, que les communes comploteraient. Or, il leur semble prudent et normal qu'une commune se renseigne en amont d'une éventuelle transaction pour savoir si une entité serait prête à se lancer. Cela pourrait permettre d'éviter un achat dont la finalité ne pourrait être atteinte. Pour lesdits commissaires, les « arrangements » seraient plutôt le fait de propriétaires et d'acquéreurs visant à empêcher l'usage du droit de préemption par les communes. Le règlement pourrait certes préciser quelles procédures recouvrent une adjudication publique, mais il faut préciser que cela n'induit pas forcément une procédure de marchés publics. Il convient d'être prudent avec les cautèles faites aux communes.

Les commissaires susmentionnés estiment qu'une demande de modification d'un règlement n'entre pas dans les compétences du Grand Conseil et que, de fait, le choix de passer par un postulat n'est pas pertinent. De plus, le Conseil d'État y travaille déjà, il n'est donc nul besoin de lui renvoyer le texte.

À contrario, pour d'autres commissaires, le postulat, dont la demande entre dans le cadre de l'art. 118 LGC qui permet au Conseil d'État de légiférer, est nécessaire. Il n'est pas question d'un procès d'intention à l'égard des communes, mais bien d'un besoin de clarification évident, ce que le Conseil d'État semble confirmer par ses propos liminaires. La pratique de la LPPPL génère des procédures judiciaires et la jurisprudence ne pallie que partiellement le flou de la mise en œuvre de cette loi. Le nombre de dépôts parlementaires relatifs à la LPPPL est, par ailleurs, symptomatique de ce besoin de clarification. Ceci devrait éviter un nouveau cas comme celui de Prilly. Le texte vient fort à propos nourrir les réflexions du Conseil d'État.

Pour le postulant, l'adjudication publique s'entend par un appel d'offres ouvert, l'idée étant d'être le plus transparent possible et d'éviter le gré à gré, sans qu'il soit forcément question de marchés publics. Son texte ne les mentionne qu'à titre d'exemple.

Quant aux fonds propres, pour le postulant, il ne faut pas comprendre d'avoir le montant nécessaire immédiatement disponible sur un compte, mais des fonds prévus et affectés à une politique de LUP. En ce sens, les critiques des opposants lui semble sans fondement à ce sujet. En effet, dans l'esprit de la LPPPL, les communes doivent avoir une politique du LUP, dont le droit de préemption est un moyen de mise en œuvre. Or, certaines communes semblent plus procéder à des acquisitions opportunistes qu'à une vision politique claire. De même, s'entendre avec un acteur du marché au préalable lui semble contraire à l'esprit de la loi. Si certaines communes travaillent avec des autorisations de dépenses, d'autres, à l'instar de Lausanne, sont dotées d'un fonds dévolu aux achats de biens. Cette façon de procéder convient au postulant. Il s'interroge cependant, sur l'opportunité de procédures, en marge d'un fonds, ou d'une autorisation du Conseil communal, permettant de recourir, à certaines conditions, à des fonds étrangers.

Pour un autre commissaire, si une commune n'a pas les moyens d'acheter, elle n'a alors pas à se mêler du marché immobilier qui doit prioritairement être du ressort des acteurs privés. En outre, il estime que l'obligation de fonds propres s'applique également au Canton de Vaud. Dès lors, il dépose l'amendement suivant :

« Dans l'exercice du droit de préemption, l'Autorité municipale ou cantonale doit utiliser ses fonds propres soit les fonds prévus et affectés à une politique de LUP - à l'exclusion de fonds étrangers ou garantis par des tiers ».

Pour les commissaires déjà opposés au postulat initial, cet amendement est une façon de dépouiller encore le droit de préemption jusqu'à le vider de sa substance. La situation du logement est très difficile dans le canton et l'intervention des communes est vue comme étant nécessaire pour faciliter l'accès au logement d'une partie de la population. Cela a guidé les travaux de la LPPPL qui a été acceptée par le peuple. Si le texte peut être affiné sur certains points, les propositions ici faites le dévoient. À nouveau, il est illusoire d'imaginer que les communes ou le Canton puissent acheter un bien sans emprunter. En introduction, le Conseil d'État a d'ailleurs mentionné qu'une Municipalité au bénéfice d'une autorisation d'acheter peut emprunter ; nul besoin de fonds propres. En outre, cette proposition n'est pas pertinente dans le cadre de ce texte, mais s'inscrit davantage dans les discussions, en cours, de la commission en charge d'examiner l'EMPD (21_LEG_240) sur la création d'un fonds permettant l'exercice du droit de préemption de l'État au sens de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL).

Pour un autre commissaire, si la situation est effectivement compliquée au niveau du logement, cela n'exempte pas de préciser la loi pour que l'usage qui en soit fait soit correct.

Mme Luisier Brodard réitère qu'il est acquis que la Commune doit assurer le financement. À Prilly, rien n'a transité par les fonds communaux, ce qui est contraire à l'esprit de la LPPPL. Cela sera précisé dans le règlement. Concernant l'origine des fonds, il importe de distinguer l'autorisation de dépense, accordée par le Législatif, de l'origine des fonds. Pour celle-ci, la LC s'applique. Une obligation de fonds propres spécifiquement communaux pour préempter nécessiterait de modifier la LC. Dans la LPPPL, l'origine des fonds n'est pas précisée. L'usage de fonds propres au sens « bas de laine » n'est pas dans l'esprit de la loi. Il est pratiquement impossible de garder de tels montants dormant sur un compte.

D'aucuns notent encore que la cession du droit de préemption par une commune au Canton ne reviendrait pas à une opération semblable à celle tentée par Prilly avec une coopérative. En effet, Prilly a adjudiqué directement à la coopérative, sans processus démocratique ce qui est problématique dans l'esprit. Or, en cas de cession du droit au Canton, un mécanisme démocratique est prévu dans la loi.

À un commissaire qui s'interroge sur l'éventualité d'une surveillance des démarches LPPPL dans les communes par un organe cantonal, il est rappelé l'importance de l'autonomie communale.

5. VOTES DE LA COMMISSION

Vote sur l'amendement de M. Thuillard

La commission se prononce sur l'amendement suivant :

« Dans l'exercice du droit de préemption, l'Autorité municipale ou cantonale doit utiliser ses fonds propres soit les fonds prévus et affectés à une politique de LUP - à l'exclusion de fonds étrangers ou garantis par des tiers ».

Par 7 voix pour, 5 voix contre et 1 abstention, l'amendement est accepté.

Vote sur la prise en considération partielle du postulat

Par 8 voix pour, 5 voix contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en compte le postulat.

Trélex, le 19 juillet 2023

*Le rapporteur :
(Signé) David Vogel*