



Le droit de préemption sème la discorde

IMMOBILIER Dans le canton de Vaud, les communes se montrent prudentes face à ce nouvel outil potentiellement explosif. A Genève, un projet de loi veut restreindre le droit de préemption existant depuis 1977



En 2020, la ville de Lausanne a fait usage de son droit de préemption pour acquérir cet immeuble sis à l'avenue Montgibert. Le TF lui a donné raison. (OLIVIER VOGELSANG)



CAMILLE KRAFFT ET CÉLINE ZÜND

@CamilleKra | @celinezund

C'est un dossier chaud qui a atterri sur la table du Conseil d'Etat vaudois en octobre. Le recours des partis de droite de Prilly, qui contestent une décision du Conseil communal autorisant la municipalité à acheter un terrain pour le revendre à une coopérative via le droit de préemption, est inédit. Dans cette commune de l'Ouest lausannois, exécutif et législatif sont de gauche. En saisissant le gouvernement cantonal où la droite est désormais majoritaire, la droite prilliérane replace sur un plan politique un outil très clivant, qui est combattu habituellement via les tribunaux.

A Montpreveyres, une discussion apaisée

Dans le canton de Vaud, le droit de préemption offre depuis deux ans aux communes situées dans des régions en pénurie de logements la possibilité d'acquérir de force un bien immobilier promis à un privé pour développer des logements d'utilité publique. Comme le rappelle l'historien Olivier Meuwly, le droit de propriété s'inscrit dans les grandes thématiques qui divisent gauche et droite. «Cette opposition est loin d'être morte. Il s'agit là de deux façons différentes d'envisager l'être humain et la vie en société.»

En Suisse romande, seuls les cantons de Vaud et Genève connaissent le droit de préemption pour construire des logements d'utilité publique. Bien qu'il ne tienne pas une statistique sur le sujet, le canton de Vaud confirme que quatre communes au moins ont fait usage de leur droit de préemption, parfois à plusieurs reprises, depuis l'entrée en vigueur de la loi début 2020 – en sus du cas Prilly. Si ce dernier exemple a fait autant réagir, c'est notamment parce qu'il prévoit non pas la cession d'un droit de superficie comme dans d'autres cas, mais une revente immédiate de la parcelle à la Société coopérative d'habita-

tion de Lausanne (SCHL). La droite y voit une violation de la loi, notamment parce qu'elle estime qu'il n'y a pas d'adjudication publique.

La commune de l'Ouest lausannois n'est pourtant pas la première à procéder de la sorte. A Montpreveyres, petit village de 650 habitants situé dans le district de Lavaux-Oron, le Conseil général a accepté début 2022 un préavis municipal permettant la préemption de trois parcelles. Pour des raisons financières (les petites communes n'ont pas les moyens des grandes), le terrain en question a immédiatement été revendu à la SCHL, qui y développe un projet d'immeuble à loyers abordables. La valeur du bien dépassant largement la limite au-dessous de laquelle l'exécutif peut agir sans consulter le législatif, un Conseil général a dû être convoqué dans l'urgence.

«Il y a à Montpreveyres des familles qui ne peuvent plus payer des loyers au prix du marché, commente le municipal Mathieu Villet. Le délai étant de 40 jours à partir du moment où l'acte de vente est notifié, nous n'avons pas beaucoup dormi. Mais nous avons bien expliqué les choses et le Conseil général nous a suivis à près de 95%. Dans les petits villages, on a une vision pragmatique. On ne fait pas de politique partisane.»

Sur la base d'une politique active en matière de préemption, Lausanne a, quant à elle, déjà acquis neuf immeubles pour un total de 83 millions de francs. Tous les biens sont actuellement en main de la commune, qui songe à en

ENQUÊTE

revendre certains, précise le syndic Grégoire Junod. Des discussions sont en cours avec des coopératives d'utilité publique. Selon lui, «chaque préemption suscite les hauts cris des milieux immobiliers mais on parle en réalité d'un nombre de cas limité par rapport à tout ce qui se vend et s'achète sur le marché. Dans les faits, on doit

très souvent renoncer à préempter en raison d'un règlement d'application trop strict, notamment concernant la surface des appartements.» En juin 2022, le Tribunal fédéral a donné raison à la ville contre un couple d'acquéreurs qui s'estimait lésé par la préemption d'un immeuble qu'il convoitait.

«Chaque préemption suscite les hauts cris des milieux immobiliers mais on parle en réalité d'un nombre de cas limité»

GRÉGOIRE JUNOD, SYNDIC DE LAUSANNE

Les communes de Vevey et Renens ont également appliqué leur droit de préemption. A Renens, qui abrite notamment une population précaire, le municipal popiste Didier Divorne y voit un outil supplémentaire permettant de «sauver des immeubles de la spéculation foncière et de la folie que nous vivons actuellement au niveau des prix des loyers.» Les communes vaudoises peuvent en outre céder leur droit de préemption à l'Etat. Cela a été fait à sept reprises depuis 2020, mais n'a jamais débouché sur une acquisition par le Canton. Dans le canton de Vaud, ce droit est plus que jamais d'actualité, selon le président de l'Asloca, César Montalto: «Si l'on ne crée pas maintenant des appartements pour les personnes âgées ou les étudiants, il sera trop tard demain. On a construit trop de PPE, et pas assez d'appartements pour les locataires, qui représentent pourtant 70% de la population. On se dirige tout droit vers une pénurie aggravée de logements.»

Ironie du sort, la présidente du Conseil d'Etat vaudois, Christelle Luisier, a été, en tant que députée libérale-radical, membre de la



commission qui a planché sur la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), où figure le droit de préemption. Le Conseil d'Etat avait proposé à l'époque un contre-projet plus modéré à une initiative de l'Asloca, qui prévoyait un droit d'expropriation. Après d'âpres discussions, un compromis a été trouvé par le Grand Conseil, à majorité de droite, autour d'une loi plus générale visant à lutter contre la pénurie de logements. Combattue via un référendum, la LPPPL a été acceptée par le peuple vaudois à 55,5% en 2017. Les communes peuvent depuis préempter des biens lorsqu'elles sont averties d'une vente conclue entre des privés, aux conditions fixées par ces derniers, pour ne pas fausser le marché.

«Nous avons combattu ce droit à l'époque car il s'agit d'une entrave à la liberté contractuelle, relève le directeur de la Chambre vaudoise immobilière, Olivier Feller. Personnellement, je respecte la volonté du peuple. Mais cette loi est un travail législatif d'amateur pour ce qui concerne le droit de préemption. Il s'agit de quelques lignes rédigées à la hâte dans le cadre d'un compromis.» A droite, la pilule ne semble pas avoir passé. La décision du Conseil d'Etat sur l'affaire de Prilly aura-t-elle un impact plus général sur le droit de préemption? Contacté, le département de Christelle Luisier refuse de commenter, se bornant à confirmer qu'un recours a été déposé.

Alors que deux interpellations au moins ont été déposées au Grand Conseil à la suite de l'affaire de Prilly, la section lausannoise du PLR a dénoncé l'an dernier le fait que «la municipalité se substitue aux acteurs privés du marché de l'immobilier» en achetant des immeubles déjà construits.

Soubresauts de jeunesse? Pas sûr. A Genève où la pression foncière et la rareté du terrain sont encore plus marquées, la loi générale sur le logement et la protec-

tion des locataires (LGL) de 1977 donne à l'Etat et aux communes un droit de préemption sur des ventes immobilières, pour autant que le bien soit situé en zone de développement et qu'il y ait un projet de logement d'utilité publique. Genève va plus loin que Vaud: les collectivités publiques peuvent proposer un prix inférieur à celui décidé par les parties. En cas de désaccord, le prix d'acquisition est déterminé dans le cadre d'une procédure semblable à celle utilisée en cas d'expropriation.

Malgré un statut de canton pionnier en la matière, le sujet n'a pas fini de provoquer des remous. Un projet de loi visant à restreindre l'usage du droit de préemption doit être soumis prochainement au Grand Conseil. Il a été déposé à la suite de plusieurs épisodes récents, qui ont crispé les milieux immobiliers.

Deux communes genevoises, Lancy et Onex, ont coup sur coup acquis des biens en usant du droit de préemption, fin 2021 et début 2022. «La ville examine fréquemment la possibilité d'exercer son droit d'acquisition. Mais elle passe

«Cette loi est un travail législatif d'amateur pour ce qui concerne le droit de préemption»

OLIVIER FELLER, DIRECTEUR DE LA CHAMBRE VAUDOISE IMMOBILIÈRE

rarement à l'acte», souligne le Vert Damien Bonfanti, conseiller administratif responsable de l'aménagement du territoire à Lancy: en sept ans, sur 117 possibilités, deux projets ont été soumis au vote du législatif. Un seul a abouti, le 16 septembre 2021: l'achat d'une parcelle avec une villa, qui sera détruite pour laisser place à des logements pour les aînés.

Dans la foulée, au Conseil municipal de Lancy, la gauche fait passer une motion réclamant à l'exécutif communal de mener une politique plus active pour construire davantage de logements d'utilité publique, notamment en usant de son droit de préemption. Même idée à Onex,

où, peu après, les Verts et le PS exigent du conseil administratif une «utilisation plus systématique» du droit de préemption et lui demandent de se justifier lorsqu'il n'utilise pas cette possibilité.

«Volonté agressive»

Le député du Centre au Grand Conseil genevois Sébastien Desfayes dénonce la «volonté agressive» de ces communes, en fort développement, de faire un usage systématique de ce droit. «C'est un énorme abus, qui remet en cause la raison d'être du droit de préemption», estime l'élu, auteur de la nouvelle proposition de loi. Ce texte vise à instaurer de nouvelles conditions limitant l'exercice du droit de préemption par l'Etat et les communes. «Il doit servir avant tout à augmenter le nombre de logements en zone de développement, précise Sébastien Desfayes. Le but n'est pas que les communes se transforment en promoteurs immobiliers avec l'argent du contribuable.»

«La résolution votée à Onex est d'abord symbolique et ne changera rien à nos pratiques: nous examinons déjà systématiquement les possibilités de préempter», relative Carole-Anne Kast, maire d'Onex. Les communes, dit-elle, privilégient l'achat «de gré à gré»: elles approchent les vendeurs, quand ce ne sont pas ces derniers qui viennent à elles pour vendre leurs biens. «Nous avons préempté une fois depuis les années 1990, au début de cette année. Et c'était avec l'accord de la vendeuse, qui a préféré vendre à la commune car nous lui avons offert de meilleures conditions», souligne encore la socialiste.

Carole-Anne Kast reconnaît tout de même une volonté des collectivités publiques, plus marquée que



par le passé, de maîtriser le développement territorial: «Les communes, si elles ne sont pas propriétaires, ont très peu de pouvoir. Pour garantir des espaces verts, des logements mixtes et résilients face au réchauffement climatique, des services de proximité tels que crèches ou magasins d'alimentation dans les quartiers, nous devons maîtriser le foncier.»

«L'intervention de l'Etat reste très parcimonieuse», relève de son côté le Département genevois du territoire (DT): sur 800 transactions soumises à l'examen entre 2017 et 2021, seules quatre ont donné lieu à l'exercice de son droit de préemption par l'Etat de Genève. Quant aux communes, elles l'ont exercé, pour la période 2016-2021, à huit reprises.

«En général, les municipalités sont plutôt timorées en matière de droit de préemption, car elles sont conscientes qu'il s'agit d'un acte fort, même s'il est autorisé par la loi. Suivant les majorités en place, elles savent qu'elles n'obtiendront pas l'aval de leur organe délibératif. Les petites communes auront tendance à préférer d'autres voies, en approchant directement les vendeurs, par exemple», souligne Valérie Defago, professeure de droit administratif et d'aménagement du territoire à l'UniNE.

A Zurich, le PS, inspiré par le modèle genevois, vient de lancer la récolte de signatures pour un projet d'initiative cantonale visant à introduire un droit de préemption communal, dans la région aux loyers parmi les plus élevés du monde. En ville de Zurich, à la suite d'une initiative approuvée en 2011, une disposition prévoit que 33% du parc de logements soit d'utilité publique d'ici à 2050. Mais ce taux stagne autour de 25%. «La ville n'a aucune chance face aux groupes immobiliers, qui achètent à tour de bras», souligne le député cantonal Tobias Langenegger. ■