

**Fixation des loyers des biens immobiliers appartenant à la Commune
Incitation en vue d'échange d'appartements
et maintien d'appartements à loyers modestes
Réponse à trois motions**

Rapport-préavis N° 237

Lausanne, le 6 septembre 2001

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à trois motions, soit :

- ° aux sept questions posées par la motion de Monsieur Marc Vuilleumier relative à la fixation des loyers de biens immobiliers appartenant à la Ville;
- ° par la négative à la motion de Monsieur Joël Cruchaud relative à l'incitation en vue d'échange d'appartements et ajustement progressif des loyers afin de tendre à une plus grande équité;
- ° de manière partiellement favorable à la motion de Monsieur Jean-Yves Pidoux relative au maintien d'appartements à loyers modestes dans certains immeubles propriété de la Ville.

2. Table des matières

1. Objet du rapport-préavis	p. 1
2. Table des matières	p. 1
3. Motions traitées par le rapport-préavis	p. 2
4. Considérations générales	p. 2
5. Motion de M. Marc Vuilleumier	p. 3
5.1. <i>Rappel de la motion</i>	p. 3
5.2. <i>Commentaires</i>	p. 3
5.3. <i>Réponses aux questions</i>	p. 3
6. Motion de M. Joël Cruchaud	p. 11
6.1. <i>Rappel de la motion</i>	p. 11
6.2. <i>Commentaires</i>	p. 12
6.3. <i>Réponse de la Municipalité</i>	p. 13
6.3.1. <i>Echanges d'appartements</i>	p. 13
6.3.2. <i>Ajuster le prix de certains loyers sous-évalués</i>	p. 14
7. Motion de M. Jean-Yves Pidoux	p. 14
7.1. <i>Rappel de la motion</i>	p. 14
7.2. <i>Commentaires</i>	p. 15
7.3. <i>Réponse de la Municipalité</i>	p. 16
8. Conclusions	p. 16

3. Motions traitées par le rapport-préavis

1. Motion Vuilleumier Marc

Définition de la politique de la Municipalité relative à la fixation des loyers de biens immobiliers appartenant à la Ville.

Dépôt	22 mars 1994	BCC 1994, Tome I, page 709
Développement	10 mai 1994	BCC 1994, Tome I, page 933
Prise en considération	6 septembre 1994	BCC 1994, Tome II, page 479

2. Motion Cruchaud Joël

Incitation en vue d'échange d'appartements et ajustement progressif des loyers afin de tendre à une plus grande équité.

Dépôt	7 mars 1995	BCC 1995, Tome I, page 506
Développement	4 avril 1995	BCC 1995, Tome I, page 921
Prise en considération	27 juin 1995	BCC 1995, Tome I, page 1732

3. Motion Pidoux Jean-Yves

Maintien d'appartements à loyers modestes dans certains immeubles propriété de la Ville.

Dépôt	10 octobre 2000	BCC 2000, Tome II (n° 12/II page 299)
Développement	14 novembre 2000	BCC 2000, Tome II (n° 14, page 449)
Prise en considération	14 novembre 2000	BCC 2000, Tome II (n° 14, page 449)

La Municipalité répond en même temps aux trois motions du fait qu'elles abordent des thèmes qui se complètent.

4. Considérations générales

Avant de répondre aux motions précitées, la Municipalité rappelle que la Commune de Lausanne en tant que propriétaire de biens immobiliers est soumise comme tout autre propriétaire d'immeubles aux dispositions légales régies par les articles 253 et suivants du Code des obligations (CO) traitant du bail à loyer et du bail à ferme. Ces dispositions sont encore complétées par l'Ordonnance fédérale sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 9 mai 1990 et la jurisprudence constante rendue tant au niveau fédéral que cantonal. Enfin, la Commune de Lausanne est également partie prenante en ce qui concerne les dispositions paritaires romandes et les règles et usages locatifs du canton de Vaud.

La Commune de Lausanne a donc des obligations et des droits qui ne peuvent en aucun cas être modifiés du fait que le bailleur est une entité juridique sous la forme d'une administration publique. Il en va de même pour le locataire d'un objet immobilier appartenant à la Commune de Lausanne. Celui-ci ne dispose pas plus d'obligations et de droits que ne lui confère la loi sous prétexte que son bailleur est une administration publique. Comme tout autre propriétaire, la Ville de Lausanne peut éditer ses propres contrats de location et documents complémentaires pour autant qu'elle respecte toutes les dispositions légales en matière de bail à loyer.

C'est dans le strict respect de ce cadre juridique que la Municipalité entend et doit gérer, par l'intermédiaire du service des gérances ou de ses autres services, les biens immobiliers dont la Commune de Lausanne est propriétaire.

5. Motion de M. Marc Vuilleumier

5.1. Rappel de la motion

A une très grande majorité, avec quelques abstentions, le Conseil Communal dans sa séance du 6 septembre 1994, décidait de prendre cette motion en considération et de la renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport.

Par sa motion, M. Marc Vuilleumier souhaite une réponse aux sept points suivants :

1. Quels sont les buts poursuivis par le service des gérances ?
2. En quoi sa politique se distingue-t-elle de celle d'une gérance privée ?
3. Ce service gère-t-il de la même manière les biens appartenant à la Ville et ceux de la CPCL ?
4. Quelles sont les méthodes utilisées pour calculer les loyers, les taux de rendement, les amortissements, les plus-values, la valeur des immeubles anciens, qu'il s'agisse respectivement des logements, des commerces, des places de parc ?
5. Y aurait-il lieu, afin que le service des gérances remplisse mieux sa mission, d'augmenter les logements appartenant directement à la Ville, le cadre légal étant moins contraignant que pour les bâtiments propriété de la Caisse de pensions par exemple ?
6. Ne serait-il pas équitable de favoriser les contribuables lausannois en pratiquant une politique de tarification des places de parc moins agressive ?
7. Le service des gérances peut-il contribuer, par les biens qu'il loue, au maintien de l'artisanat, notamment au centre ville ?

5.2. Commentaires

La motion de M. Marc Vuilleumier ne contient, tant dans le texte que lors de son développement, que des questions. En conséquence, la Municipalité se bornera à répondre aux questions posées.

5.3. Réponses aux questions

Réponse aux questions 1 et 2

Face à la complexité et à la multiplicité des tâches inhérentes à la gestion des biens immobiliers de rapport, propriétés de la Commune, la Municipalité a décidé en 1965 la création du service des gérances rattaché auparavant à la gestion des fermes et des vignobles. Acquise à la transparence des comptes, la Municipalité décidait, dès l'exercice comptable de 1982, de commercialiser le service des gérances. Cette décision avait pour but de séparer les charges et les revenus entre d'une part les activités propres à la gérance et, d'autre part, les comptes des immeubles de rapport. Ce principe est toujours en vigueur.

Le service des gérances gère une partie du patrimoine financier et du patrimoine administratif de la Commune. Il s'agit là de deux missions bien distinctes. En effet, la gestion du patrimoine financier, composé en ce qui concerne le service des gérances de bâtiments locatifs, de dépôts, de bureaux, de terrains loués, de droits de superficie ou autres objets divers, répond aux multiples dispositions légales en la matière et aux principes du marché libre.

La seconde mission consiste à entretenir les locaux occupés par l'administration communale, les musées, les théâtres ou diverses fondations, soit comme propriétaire du bâtiment, soit comme locataire auprès d'un propriétaire tiers. Dans ces deux cas, les règles en matière de bail à loyer auxquelles est soumis le propriétaire n'existent pas, comme par exemple la notion de rentabilité ou de loyers abusifs. A cela, il convient de rajouter les diverses prestations qu'offre le service des gérances aux autres services de l'administration dans la recherche de locaux, de nouveaux aménagements, de nettoyage/conciergerie ou autres activités liées de près ou de loin à l'immobilier.

Ce service gère également le portefeuille immobilier de la Caisse de pensions du personnel communal et de la Fondation Pache. Il s'occupe aussi de la gestion dite technique (entretien de la chose louée et état des lieux) des appartements de service dont les immeubles sont rattachés à d'autres services de l'administration et sert de conseiller technique au secrétaire de la Commission immobilière de la Ville. Le chef du service des gérances représente la Municipalité auprès de différentes fondations dont la Ville est propriétaire ou actionnaire.

Lorsqu'il gère les immeubles du patrimoine financier, le service des gérances a pour but un rendement financier raisonnable du capital immobilier et le souci permanent d'une prestation de service de qualité aux locataires, et particulièrement aux locataires de condition modeste. En collaboration avec le service social et de l'environnement, le service des gérances s'efforce de mettre à disposition des services communaux ou des institutions qui en dépendent des locaux adaptés à leur fonction, bien entretenus, ceci dans les limites des budgets et le respect de la qualité du patrimoine.

Une gérance privée gère un immeuble ou des immeubles de rapport sur la base d'un contrat de gérance qui définit précisément le cadre des prestations que le propriétaire entend faire assumer par son mandataire. En règle générale, ce dernier n'a aucun pouvoir décisionnel; il exécute les ordres du propriétaire. Dans l'administration communale lausannoise, comme d'ailleurs beaucoup d'autres institutions ou administrations publiques, le propriétaire et le gérant sont la même entité juridique. En l'occurrence, le service des gérances de la Ville est le propriétaire des immeubles qu'il gère.

Ainsi, le service des gérances prépare les budgets de fonctionnement et élabore le plan des investissements. Tous ces documents, qui renseignent sur les intentions de la Municipalité, notamment quant aux moyens financiers mis à disposition pour l'entretien des immeubles du patrimoine financier, sont finalement approuvés par le Conseil Communal. La politique municipale en matière de gestion des charges et des revenus du patrimoine financier est ainsi admise par l'approbation des budgets annuels de fonctionnement par le Conseil communal. Le service des gérances est enfin présent devant toute instance judiciaire ou administrative qui réclame la présence physique du propriétaire.

Dans le développement de sa motion, M. Marc Vuilleumier fait allusion à la politique du service des gérances en matière de fixation des loyers, plus particulièrement des places de parc extérieures. La réponse détaillée apparaît au point 3 ci-dessous.

Réponse à la question 3

La réponse à cette question est scindée en deux, soit la situation du point de vue locataire et celle du propriétaire.

Le premier volet concerne la gestion courante d'objets immobiliers qui s'effectue sur la base du Code des obligations traitant du contrat de bail à loyer et de la très nombreuse jurisprudence en la matière. Dans ce cadre légal très précis, la Commune de Lausanne ou la Caisse de pensions du personnel communal sont soumises aux mêmes règles que tous les autres propriétaires et les locataires traités de manière identique.

Le deuxième aspect de la question concerne la propriété. Dans cette situation, le service des gérances n'est pas soumis aux mêmes règles lorsqu'il représente la Caisse de pensions ou la Commune de Lausanne.

S'agissant de la Caisse de pensions, le service des gérances, représenté par son chef de service, répond directement devant le Conseil d'administration de cette institution de prévoyance dans le cadre du mandat qui lui est confié. Le service des gérances mandate et négocie directement avec les maîtres d'état et les bureaux d'architectes ou d'ingénieurs les travaux d'entretien, de rénovation ou de transformation des immeubles qui lui sont confiés. Ce service gère, établit et signe tous les contrats de location qui sont conclus avec les locataires. Le respect du mandat et des compétences financières accordées au service des gérances fait l'objet de contrôles réguliers par l'organe de révision de la Caisse de pensions.

La situation est différente en ce qui concerne la Commune de Lausanne. S'agissant des dépenses relatives aux travaux, on peut relever les principes suivants :

- établissement par le service des gérances de bons de commande pour les dépenses inférieures à Fr. 50'000.--;
- propositions d'adjudication par la Municipalité pour toutes dépenses supérieures à Fr. 50'000.--;
- règlement communal sur les marchés publics (RCMP) si le coût global du chantier est inférieur à Fr. 1'000'000.--;
- responsabilité hiérarchisée (procuration) au sein du service des gérances pour la signature des bons de commande et des factures par les gérants, adjoints techniques ou cadres du service.

De plus, la Commune de Lausanne est soumise à :

- la loi vaudoise sur les marchés publics (LVMP) si le coût global du chantier est compris entre Fr. 1'000'000.-- et Fr. 10'000'000.--;
- l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) si le coût global du chantier dépasse Fr. 10'000'000.--.

Toutes ces directives ou dispositions légales alourdissent l'appareil administratif du service des gérances qui n'est pas soumis aux mêmes contraintes dans la gestion du portefeuille de la Caisse de pensions.

La Municipalité rappelle que contrairement à la Caisse de pensions, les acquisitions d'immeubles ne reposent pas impérativement sur une rentabilité, mais plutôt sur une opportunité politique ou urbanistique à long terme (agrandissement ultérieur d'une rue, par exemple). Le service des gérances gère ainsi des biens immobiliers dans l'attente d'une réalisation dans le but prévu.

La question relative à la fixation des loyers est reprise dans la réponse à la question 4 ci-après.

Réponse à la question 4

Dispositions générales

La fixation et l'adaptation ultérieure du loyer reposent essentiellement sur les dispositions de l'article 269a du Code des obligations (CO). Cet article précise que ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui, notamment :

- a. se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier;
- b. sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur;
- c. se situent, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais;
- d. ne servent qu'à compenser une réduction de loyer accordée antérieurement grâce au report partiel des frais usuels de financement et sont fixés dans un plan de paiement connu du locataire à l'avance;
- e. ne compensent que le renchérissement pour le capital exposé aux risques;
- f. n'excèdent pas les limites recommandées dans les contrats-cadres conclus entre les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables.

L'article 269 indique que les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.

Ces dispositions étant dans certains cas d'un caractère général, l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 9 mai 1990 précisent certains points de la loi. Il convient de relever ici que les dispositions de l'OBLF n'étant pas toujours très claires, il en résulte aujourd'hui une jurisprudence extrêmement abondante. Il suffit de prendre pour exemple l'évolution du taux de l'intérêt hypothécaire qui donne lieu, lors de chaque changement de taux, à une abondante publicité sans résoudre d'une façon satisfaisante le problème des loyers.

Toutes ces dispositions concernant les baux d'habitation et de locaux commerciaux s'appliquent aussi aux choses dont l'usage est cédé avec ses habitations et ses locaux commerciaux (article 253a du CO). Il est à noter que les locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement/subventionnement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est contrôlé par une autorité ne sont pas soumis aux articles 269a, lettres a à f ci-dessus (article 253b, alinéa 3).

Ce chapitre montre à l'évidence que la fixation d'un loyer ou son adaptation ultérieure n'est de loin pas chose aisée. A ce propos, la Municipalité tient à relever que le service des gérances a pour mission de respecter les dispositions légales, et constate avec satisfaction que le nombre de recours donnant raison aux locataires par la loi est extrêmement faible (deux à trois cas par année sur 7600 objets loués, tous propriétaires confondus).

Ceci dit, la Municipalité répond ci-après aux interrogations du motionnaire sur la fixation du loyer.

Méthodes pour calculer le loyer

Le service des gérances est soumis à la loi fédérale qui traite ce sujet par deux méthodes différentes, dites relative et absolue. Schématiquement, la méthode relative concerne plus particulièrement la majoration du loyer des locataires en place. Il s'agit, à un moment donné, de prouver que le loyer net actuel ne couvre plus les charges d'exploitation de l'immeuble. La méthode absolue, elle, consiste à fixer le loyer pour un nouveau locataire en tenant compte de tous les paramètres prévus par la loi.

Méthode relative

Dans cette méthode relative, il convient de tenir compte des éléments suivants :

la hausse des coûts (article 269a, lettre b du CO)

Il s'agit de prendre en compte l'évolution des charges d'exploitation depuis la dernière fixation de loyer jusqu'au moment où l'on entend majorer celui-ci. C'est dans ce cadre là que l'évolution du taux de l'intérêt hypothécaire est prise en compte, c'est à dire le taux valable lors du dernier loyer et celui en vigueur au moment du calcul de la majoration ou diminution du loyer. Mais pour Lausanne, la Municipalité rappelle que le loyer de l'ensemble des immeubles gérés par le service des gérances, mis à part les immeubles subventionnés par les pouvoirs publics, ne dépend pas du taux de l'intérêt hypothécaire. En effet, les achats immobiliers s'effectuant par des fonds propres, la Municipalité estime en l'espèce inapproprié de tenir compte du taux de l'intérêt hypothécaire. Par contre, il est bien évident que les autres charges d'exploitation sont prises en compte.

le renchérissement pour le capital exposé aux risques (article 269a, lettre e du CO et article 16 OBLF)

Il s'agit de prendre en compte l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC) depuis la dernière fixation du loyer jusqu'à la date de la nouvelle situation. L'amplitude est comptée à raison de 40 % de la hausse totale pour les baux d'habitation et commerciaux. Il convient de préciser que si les contrats d'habitation et commerciaux sont conclus pour une période minimale de cinq ans, l'évolution de l'ISPC peut être prise en compte dans sa totalité.

Ces trois critères ordinaires d'adaptation du loyer, à savoir l'évolution des coûts d'exploitation, du taux de l'intérêt hypothécaire (n'est pas pris en compte pour les immeubles de la Commune) et l'indice suisse des prix à la consommation doivent être appliqués pour chaque bail en cours et en fonction de la date de conclusion de ce contrat. L'application individuelle par contrat/locataire et non pour l'ensemble d'un immeuble explique en partie la disparité des loyers dans un même bâtiment.

Méthode absolue

Dans ce cas, il s'agit de fixer le loyer lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail sans prendre en considération l'évolution du loyer dans le temps. Cette méthode, inscrite dans la loi, part du principe que le bailleur fixe le loyer lui permettant de se procurer un rendement convenable du capital investi. En cas de contestation du locataire, le juge se contentera de vérifier si le loyer est abusif à la seule lumière du rendement de la chose louée ou des loyers usuels dans le quartier concerné.

Il n'y a pas de méthode scientifique pour fixer un loyer lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail pour habitation ou pour des locaux commerciaux. La Municipalité ne peut pas suivre M. Marc Vuilleumier lorsqu'il souhaite faire abstraction complète du prix du marché comme référence. En effet, comme déjà relevé plus haut, la Commune de Lausanne étant soumise aux mêmes règles en matière de bail à loyer à l'instar d'autres propriétaires, la Municipalité ne peut pas gérer ses biens immobiliers différemment sans entrer dans l'arbitraire. Le fait de ne pas avoir une ligne de gestion immobilière ferme en accord avec les lois en vigueur pourrait engendrer des situations non souhaitables (comme le relève d'ailleurs le motionnaire en qualifiant "la politique des copains").

Ainsi, lorsqu'un appartement ou un local commercial a fait l'objet d'une rénovation ou d'un rafraîchissement, le loyer est fixé notamment en fonction du marché et du lieu de situation de l'objet. A ce propos, la Municipalité rappelle que pour la ferme de Béthusy, selon le préavis N° 170 du 7 septembre 2000 que le Conseil communal a approuvé dans sa séance du 13 décembre 2000¹, les loyers ont été fixés essentiellement selon ces critères qui ont été exposés sous chapitre 10 du préavis en question. Toutes les dispositions précitées sont applicables aux immeubles transformés et rénovés de la Commune de Lausanne et de la Caisse

¹ BCC 2000, Tome II (n° 17, pages 755 et ss)

de pensions. La Municipalité précise que pour les immeubles en voie de démolition ou de transformation lourde, il n'est pas tenu compte des critères ci-dessus, mais on agit par la conclusion de contrat de prêts à usage appelés communément contrat de confiance. Les immeubles sis à l'avenue de Recordon 46, au Bois-Gentil 12 à 30, à la Maison du désert et dans le quartier du Rôtillon sont des exemples de tels contrats.

Le taux de rendement

Si la méthode pour calculer un taux de rendement est connue, le résultat du calcul n'est pas significatif surtout lorsqu'il s'agit d'un immeuble ancien. En effet, mettre en rapport le revenu locatif d'aujourd'hui avec un prix d'achat de l'époque - on parle de valeur historique lorsqu'il s'agit de faire allusion à la valeur au bilan - donne un pourcentage qui n'indique pas réellement si le rendement est satisfaisant ou insuffisant.

L'appréciation du rendement net des fonds investis lorsqu'il s'agit d'un immeuble ancien a fait l'objet d'une abondante jurisprudence qui se complète encore régulièrement. C'est d'ailleurs en fonction de cette situation que le législateur a prévu la notion de "non abusif" un loyer qui serait dans la moyenne du quartier examiné alors même que l'immeuble est ancien.

Le deuxième aspect du taux de rendement peut être mentionné lors de l'exécution de travaux importants. Par importants travaux, il faut entendre soit des travaux qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, l'agrandissement de la chose louée et des frais causés par d'importantes réparations. Dans ce cas, le coût est considéré à raison de 50 % à 70 % comme un investissement créant des plus-values (article 14 OBLF).

La jurisprudence fédérale considère que le rendement des fonds propres est admissible lorsqu'il n'excède pas de plus d'un demi pour-cent le taux de l'intérêt hypothécaire du premier rang pratiqué par la banque cantonale du lieu de l'immeuble. La modification profonde du marché des hypothèques fait qu'aujourd'hui la Banque Cantonale Vaudoise ne publie plus que le taux hypothécaire de référence qui est parfois loin de celui réellement appliqué. Pour le reste, c'est l'article 14 OBLF qui traite du rendement admis et réputé non abusif. Ce dernier comprend la couverture équitable des frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien résultant de l'investissement.

Les frais d'intérêts sont en fait le rendement des fonds propres. L'amortissement des investissements repose sur une table de longévité des installations. Enfin, les frais d'entretien sont estimés à 10 % du rendement des fonds propres et de l'amortissement. Afin d'illustrer ce qui précède, vous trouverez ci-après un exemple simple de rendement après exécution de travaux importants. Il est admis que le taux de l'intérêt hypothécaire est de 4.5 % et que les travaux ont une longévité de vingt-cinq ans.

Coût des importantes réparations au sens de l'article 14 OBLF		Fr.	100'000.--
			<u><u> </u></u>
Montant assimilé à plus-value, selon article 14 OBLF, à raison de 50 %		Fr.	50'000.--
			<u><u> </u></u>
Taux de rendement brut :			
- intérêt du capital investi	$\frac{\text{Fr. } 50'000.--}{2} \times 5.0 \%$	= Fr.	1'250.--
- amortissement	$\frac{\text{Fr. } 50'000.--}{25 \text{ ans}}$	= Fr.	2'000.--
- frais d'entretien	$\frac{\text{Fr. } 1'250.-- + \text{Fr. } 2'000.--}{10 \%$	= Fr.	325.--
			<u><u> </u></u>
Rendement brut		Fr.	3'575.--
			<u><u> </u></u>

Le montant de Fr. 3'575.-- représente la hausse globale des loyers à répartir entre les locataires. Il convient de relever que dans cet exemple l'investissement total de Fr. 100'000.-- rapporte un revenu de Fr. 3'575.--, soit 3.575 %.

Amortissements

Dans le développement de sa motion, M. Marc Vuilleumier ne précise pas de quels amortissements il s'agit. Or le terme d'amortissement peut comprendre plusieurs aspects. On parle d'amortissement financier lorsqu'il s'agit du remboursement échelonné d'une dette.

L'amortissement comptable consiste à diminuer la valeur d'un actif par la prise en charge interne d'un amortissement annuel selon une durée probable de cet actif. C'est le cas des crédits d'investissement de la Commune de Lausanne, accordés par le Conseil communal, qui prévoient dans leurs conclusions l'amortissement des travaux selon une durée propre aux règles régissant la comptabilité des administrations publiques.

Mais le terme d'amortissement au sens de l'article 14 OBLF est autre chose. Il s'agit dans ce cas de déterminer la durée probable d'un investissement pour permettre de calculer une hausse des loyers selon les dispositions légales en la matière. L'exemple développé plus haut illustre l'application de ce genre d'amortissement. Le motionnaire fait certainement allusion à cette catégorie d'amortissements que le service des gérances applique sur la base d'une table de longévité des installations.

Plus-value

La notion de plus-value immobilière est régie, entre autres, par les articles 253 et suivants du CO et les dispositions de l'article 14 OBLF sans compter l'abondante jurisprudence en la matière. Il n'y a pas de règle précise et scientifique pour déterminer le montant d'une plus-value immobilière. Cette dernière est calculée si l'immeuble ou l'objet présente une amélioration significative après l'exécution de travaux de rénovation ou de transformation par rapport à l'état initial. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une méthode systématique, en règle générale, la plus-value est calculée par rapport à la hausse des loyers suite à des travaux importants effectués dans l'immeuble concerné.

La plus-value ne fait pas systématiquement l'objet d'une écriture dans la comptabilité du propriétaire en raison des incidences fiscales qu'elle peut induire.

La Municipalité rappelle que dans un préavis relatif à la demande d'un crédit d'investissement pour les immeubles du patrimoine financier, les conclusions indiquent, généralement, le montant de la plus-value résultant des travaux qui augmente la valeur au bilan du bâtiment concerné.

Valeur des immeubles anciens

Comme indiqué plus haut, la valeur des immeubles anciens n'est pas prépondérante pour déterminer le montant d'un loyer. Cette valeur n'est également pas significative pour se prononcer sur le rendement d'un tel bien. La recherche de la valeur d'un immeuble ancien n'est faite que dans l'hypothèse de sa vente.

Places de parc

Selon les articles 253 et suivants du CO traitant du contrat de bail à loyer, il existe implicitement deux sortes de contrats pour ces objets.

La première catégorie de contrat (article 253a, alinéa 1 du CO) touche aux dispositions concernant les baux d'habitation et de locaux commerciaux, elle s'applique aussi aux choses dont l'usage est cédé avec ses habitations ou locaux commerciaux. Ainsi, une place de parc ou un garage qui est lié ou situé au même endroit qu'un logement ou un local commercial bénéficie des mêmes droits et obligations que ce logement ou local commercial. Le locataire peut dès lors contester le loyer, le congé ou toute prétention abusive du bailleur.

Dans la deuxième catégorie, si la place de parc ou le garage fait l'objet d'un contrat unique, celui-ci répond des dispositions générales sur le contrat selon les articles premier et suivants du CO. Le locataire ne bénéficie d'aucune protection particulière prévue dans les dispositions des articles 253 et suivants du CO. Il est d'ailleurs à relever que ces objets sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le législateur part du principe qu'il s'agit d'une prestation effectuée par le bailleur et non d'une mise à disposition d'un objet indispensable à la vie de l'habitant comme un appartement, par exemple. La question de la fixation du loyer pour cette catégorie d'objet est traitée à la réponse 6 ci-après.

Réponse à la question 5

Contrairement aux indications du motionnaire, le cadre légal pour la gestion de bâtiments locatifs n'est pas plus astreignant pour la Commune de Lausanne que pour la Caisse de pensions, les dispositions y relatives étant les mêmes pour tous les propriétaires de ce genre d'immeubles. Il faudrait donc, pour pouvoir augmenter le portefeuille géré par le service des gérances, acquérir de nouveaux immeubles ou construire sur du terrain disponible et propriété de la Ville.

La Municipalité entend privilégier les investissements destinés à la rénovation et à la réfection des immeubles locatifs du parc immobilier de la Ville. L'acquisition d'immeubles n'est pas rejetée mais doit correspondre à certains critères qui ne sont pas forcément liés à une rentabilité financière mais plutôt à certaines opportunités ou à des raisons politiques. Par exemple, la Commune a acquis récemment un immeuble à la rue de la Harpe 47 pour de telles raisons.

Le constat que fait M. Marc Vuilleumier lors du dépôt de sa motion en 1994 sur le taux très faible de vacance de logements de deux pièces et plus à un prix acceptable pour une bonne partie de la population lausannoise demeure valable aujourd'hui. Pour répondre à cette demande, la Municipalité rappelle que plusieurs préavis ont été adoptés par le Conseil communal pour accorder des droits de superficie distincts et permanents en faveur de sociétés à but non lucratif. Ces dernières construisent des immeubles locatifs avec l'aide des pouvoirs publics afin d'offrir des loyers compatibles avec le revenu des contribuables concernés. La Municipalité entend poursuivre cette forme de mise à disposition de terrains comme le mentionne le rapport-préavis N° 33 du 10 juin 1994 concernant la construction de logements subventionnés et l'aide individuelle au logement adopté par le Conseil communal dans sa séance du 31 janvier 1995².

Réponse à la question 6

La question posée par le motionnaire concerne probablement les places de parc qui ne sont pas au bénéfice de la protection des locataires prévue aux articles 269 et suivants du CO. M. Marc Vuilleumier mentionne l'exemple d'un loyer d'une place de parc à Fr. 1'440.-- par année. Il juge excessif un tel loyer appliqué à un contribuable lausannois. Le lieu où ce tarif est pratiqué n'étant pas précisé, la Municipalité peut difficilement se prononcer sur le loyer en question.

La Municipalité tient à préciser qu'elle n'entend pas "subventionner" les places de parc par un prix de location qui ne tiendrait pas compte de la situation du marché. En effet, il n'y a aucune raison pour qu'un tel objet, non indispensable à l'individu, soit protégé par un tarif préférentiel que le locataire soit lausannois ou non. Par contre, depuis la mise en place des parkings-relais aux abords de la Commune, le contribuable lausannois est privilégié par rapport à un pendulaire. C'est ainsi que, dans la mesure du possible et surtout pour l'hypercentre, la préférence lors de la conclusion d'un tel bail va au résident lausannois ou encore au

² BCC 1995, Tome I, pages 121 et ss

commerçant de l'endroit. Ce n'est qu'en dernier ressort que la place de parc est attribuée à un locataire extérieur à la Commune.

Réponse à la question 7

Lors du développement de sa motion, M. Marc Vuilleumier a fait état de 803 commerces loués par le service des gérances, chiffre tiré du rapport de gestion de 1993, page 78. Il convient de préciser qu'en réalité ce chiffre comprend les types d'objets suivants :

- magasins	88	
- bureaux	59	
- ateliers	40	
- kiosques	6	
- établissements publics	31	
<i>total intermédiaire</i>		224
<u>autres objets :</u>		
- locaux-dépôts	260	
- vitrines	27	
- enseignes	23	310
<i>total catégorie "commerces" Bourse communale</i>		534
- catégorie "commerces" Caisse de pensions		252
- catégorie "commerces" Fondation et divers		17
total général catégorie "commerces"		803

On constate donc que la Commune de Lausanne possède en réalité 224 commerces divers dans son portefeuille. La Municipalité a toujours été sensible au maintien de l'artisanat et plus particulièrement au centre ville. Elle tient à relever que les prix de location sont tout à fait corrects et en veut pour preuve le très peu de vacances dans cette catégorie de locataires au sein du portefeuille immobilier de la Commune. Lors de la crise économique des années 90, le service des gérances a parfois baissé le loyer pendant un certain temps pour des commerçants ayant des difficultés à maintenir leur activité.

Il faut toutefois être conscient que malgré toutes les dispositions mises en place pour maintenir des commerces au centre de la ville, les nouvelles habitudes des consommateurs s'orientent plutôt vers les centres commerciaux limitrophes.

6. Motion de M. Joël Cruchaud

6.1. Rappel de la motion

Après le développement de cette motion lors de la séance du Conseil communal du 4 avril 1995, la Commission nommée s'est réunie en date du 17 mai de la même année. Son rapport a été lu lors de la séance du 27 juin 1995. Le Conseil communal a décidé de prendre en considération cette motion et de la renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport.

La motion comprend deux volets principaux, à savoir :

- mesures d'incitation à des échanges d'appartements :
 - étudier un projet d'échange d'appartements tenant compte, par exemple, de l'ancienneté des locataires et de leurs loyers s'ils désirent louer un plus petit logement, ceci évidemment dans le portefeuille immobilier de la Ville;
 - envisager, en collaboration avec la direction de la sécurité sociale et de l'environnement, un moyen pour que des personnes âgées, qui hésiteraient à faire un tel échange pour des raisons de santé, puissent être aidées dans leur déménagement, par exemple par un programme d'occupation des chômeurs. Enfin, il conviendrait d'envoyer une communication à tous les locataires susceptibles d'être intéressés par cette solution;
- ajuster le prix de certains loyers qui sont sous-évalués.

6.2. Commentaires

L'idée d'un échange d'appartements dans le contexte relevé par M. Joël Cruchaud a déjà été abordée par le dépôt de la motion de M. Jacques Ballenegger développée au cours de la séance du Conseil communal du 12 mars 1991³. Cette motion, appelée "création d'une Bourse aux logements familiaux" demandait que :

1. l'Office communal du logement tienne une liste des personnes désireuses de déménager et crée une sorte de "bourse aux échanges" qui permette une rencontre des diverses offres et demandes;
2. l'Office recueille les offres de petits appartements mis en location à des prix - relativement - modérés par des propriétaires et des gérances prêts à "jouer" le jeu; subsidiairement, il propose son aide pour obtenir la modération d'un loyer que le bailleur voudrait soudainement augmenter à l'occasion du changement de locataire, selon le moyen offert par l'article 270 du CO⁴;
3. l'Office propose ses services aux personnes âgées pour les opérations de déménagement proprement dit;
4. à la limite, l'Office paie une partie du loyer du petit appartement si les circonstances le justifient; cela pourrait aboutir à subventionner des personnes qui n'en auraient en principe pas besoin, mais il faut savoir si la libération d'un grand appartement en ville pour une famille n'en vaut pas largement la peine.

La motion a été transmise directement à la Municipalité pour étude et rapport. Cette dernière a répondu par le rapport-préavis sur la construction de logements subventionnés et aide individuelle au logement N° 33 du 10 juin 1994 en réponse à sept motions et à deux pétitions⁵.

Sans reprendre in extenso le texte de la réponse municipale à cette motion, la Municipalité n'est pas allée dans le sens souhaité par le motionnaire. Elle fonde sa décision sur le fait qu'il faudrait beaucoup de moyens - financiers et en ressources humaines - pour peu de cas concernés selon la situation constatée en 1990. Interrogés sur cette question, plusieurs gérances et le comité de la Société vaudoise des régisseurs et courtiers en immeubles répondent que le succès d'une telle démarche est extrêmement aléatoire. Tentée à l'époque par l'association des régisseurs, l'entreprise a échoué.

Lors de la séance du 27 juin 1995 dont il est fait état plus haut, le rapport sur cette motion indique bien qu'une discussion générale animée a eu lieu, montrant par là que le sujet est difficile à traiter.

³ BCC 1991, Tome I, pages 481 et ss

⁴ contestation par le locataire du loyer initial lors de la conclusion d'un contrat de bail

⁵ BCC 1994, Tome I, pages 1236 et ss

Le motionnaire fait encore allusion à des appartements dépendant du service des gérances qui seraient loués à des prix sous-évalués, dont certains à d'anciens fonctionnaires ou magistrats. L'interpellation de M. Michel Brun développée le 27 juin 1995⁶ traite du même sujet. La Municipalité a répondu lors de la séance du Conseil communal du 19 septembre 1995⁷ avec la référence des loyers soi-disant litigieux. Satisfait de la réponse municipale, le motionnaire a déposé une résolution acceptée par le Conseil communal consistant à informer ce dernier, dans les six mois, des démarches concrètes entreprises auprès des locataires au bénéfice d'un loyer avantageux. Certains locataires ont été approchés, sans succès.

6.3. Réponse de la Municipalité

6.3.1. Echanges d'appartements

Aspects juridiques

Du point de vue strictement légal, la Municipalité rappelle qu'aucune disposition des articles 253 et suivants du CO traitant du contrat de bail à loyer pour les appartements du marché libre n'autorise une quelconque résiliation du contrat par le bailleur sous prétexte d'une sous-occupation d'un logement même de grande dimension par une seule personne. Une telle résiliation contreviendrait aux règles de la bonne foi (article 271 du CO).

Dès lors, le désir de prendre un appartement plus petit ne peut émaner que de la volonté du locataire qui s'exprimera en résiliant par écrit son contrat de bail.

Aspects psychologiques

Les échanges verbaux au sein de la Commission chargée d'étudier la motion de M. Jacques Ballenegger mentionnée plus haut en disent long sur la complexité du problème.

Il est exact que des personnes âgées souhaitent, après le départ de leurs enfants par exemple, prendre un appartement plus petit. Il est tout aussi exact qu'une autre tranche de cette population n'envisage pas du tout de déménager, trop d'enracinement et de souvenirs peuvent être évoqués. De plus, ces personnes peuvent enfin avoir un peu de place et accueillir, au besoin, les petits enfants dans un espace devenu ainsi convivial.

Ce n'est pas une bonne solution d'adresser une circulaire à tous les locataires susceptibles d'être intéressés par un échange comme le suggère le motionnaire. En effet, si avec cette démarche on obtient quelques résultats exceptionnels, de nombreuses personnes seront fragilisées et anxieuses à la lecture d'une telle missive même si elle est rédigée d'une manière soignée.

La Municipalité constate cet impact négatif, par l'intermédiaire du service des gérances, lorsqu'une lettre personnalisée est adressée à chaque locataire dont le bâtiment doit faire l'objet de travaux de rénovation. La visite effectuée auprès de chacune des personnes concernées montre à l'évidence qu'en ce qui concerne les personnes âgées, l'entretien doit revêtir un caractère d'écoute et de compréhension. Cette entrevue est destinée à rassurer le locataire et le persuader qu'il pourra revenir dans son appartement. La prise en charge par la Commune des frais de déménagements est la règle appliquée. Le service des gérances profite de l'occasion pour examiner avec le locataire la possibilité d'un échange d'appartement, mais avec un succès très mitigé.

Il en résulte que les circonstances du moment et non une publicité tous azimuts permettent une rocade d'appartements.

Dans cet ordre d'idées, il conviendrait de définir les modalités d'un échange d'appartements. Est-ce le nombre de pièces, la surface ou les moyens financiers qui sont déterminants ? De plus, lorsque l'on parle de

⁶ BCC 1995, Tome I, page 1742

⁷ BCC 1995, Tome II, pages 563 et ss

personnes âgées, il faudrait définir l'âge à partir duquel une telle requête pourrait être adressée. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait d'engager du personnel supplémentaire afin de répertorier l'ensemble des personnes concernées par groupe d'âge. A ce propos, la Municipalité est persuadée que la personne âgée qui souhaite habiter un appartement plus petit connaît les démarches à entreprendre ou saura se faire conseiller.

Conclusions

Pour toutes ces raisons, la Municipalité n'entend pas donner une suite favorable à la motion de M. Joël Cruchaud demandant de définir des mesures d'incitation en vue d'échanges d'appartements, mais de laisser cette possibilité à la seule requête du locataire. Malgré que la motion de M. Joël Cruchaud touche un sujet connu et très sensible - en raison même de cette sensibilité - il convient de laisser aux intéressés la liberté de s'exprimer et non à l'autorité de suggérer une telle proposition.

6.3.2. Ajuster le prix de certains loyers sous-évalués

Rappel

Le constat soulevé par le motionnaire a déjà fait l'objet d'une intervention au Conseil communal. Déposée et développée le même jour, le 27 juin 1995⁸, l'interpellation de M. Michel Brun aborde la question de l'occupation de logements de haut standing par des locataires à haut revenu bénéficiant de conditions financières très avantageuses. Dans sa séance du 19 septembre 1995, le Conseil a pris connaissance de la réponse de la Municipalité, datée du 7 septembre 1995. Tout en acceptant la réponse municipale, l'interpellateur a déposé une résolution tendant à obtenir de la Municipalité les résultats de ses démarches qu'elle aurait entreprises auprès des locataires au bénéfice d'un loyer avantageux. Cette résolution a été acceptée à une évidente majorité.

Position de la Municipalité

La réponse municipale à l'interpellation de M. Michel Brun dont il est fait état plus haut répond complètement à la deuxième partie de la motion de M. Joël Cruchaud.

En ce qui concerne la résolution de M. Michel Brun, les démarches entreprises à l'époque n'ont pas donné lieu à des ajustements spécifiques des loyers. Toutefois, la Municipalité tient à préciser que la grande majorité des loyers du parc immobilier de la ville ont été augmentés et une attention particulière a été vouée aux appartements dont il est fait allusion dans la réponse municipale à l'interpellation en question.

La Municipalité tient à nouveau à rappeler que depuis plusieurs années, il n'y a pas eu de locations d'appartements à des personnes à haut revenu et à des conditions particulièrement avantageuses. Les logements sont loués selon les investissements consentis par le propriétaire et également fondés sur la base du prix du marché pour de tels objets. Pour le reste, la Municipalité rappelle que les articles 269a, lettres a) à f) du CO qui traitent de l'adaptation des loyers sans être abusive sont applicables.

7. Motion de M. Jean-Yves Pidoux

7.1. Rappel de la motion

La motion de M. Jean-Yves Pidoux a été développée lors de la séance du Conseil communal du 14 novembre 2000 et transmise directement à la Municipalité pour étude et rapport. Le motionnaire demande en substance que certains immeubles du patrimoine financier de la Commune ne soient pas soumis aux mêmes règles de rentabilisation et ne fassent pas l'objet des mêmes règles d'augmentations de loyers que les autres, afin d'offrir ces logements appelés "populaires", aux personnes à revenus très modestes. Il demande en conséquence que des instructions particulières soient données dans ce sens aux services concernés.

⁸ BCC 1995, Tome I, pages 1742 et suivants

7.2. Commentaires

Le constat de la cherté du loyer pour une tranche de la population disposant d'un revenu modeste ou très modeste n'est pas nouveau. A titre d'exemple, citons la motion de M. Armand Barman. Déposée le 15 juin 1970⁹, développée lors de la séance du 6 juillet de la même année¹⁰, elle demande l'étude d'une allocation au logement en faveur des personnes à ressources limitées, en complément des constructions subventionnées. Le rapport-préavis N° 102 du 7 décembre 1979 a été débattu en séance du Conseil communal le 22 avril 1980¹¹. L'aide individuelle au logement existe par un règlement cantonal entré en vigueur au 1^{er} janvier 1978. Il s'agit d'une aide individuelle très restrictive comme le relève le préavis.

Plus récemment, l'interpellation modifiée en motion de Madame Doris Cohen-Dumani, déposée le 27 juin 1989¹², prise en considération lors de la séance du Conseil communal du 23 janvier 1990¹³, demandait d'établir une liste d'attente pour les demandeurs d'appartements subventionnés, d'intensifier l'aide individuelle au logement et de procéder à la densification des terrains par l'autorisation de construire des étages supplémentaires en vue d'abaisser le prix des loyers. Cette motion a fait l'objet du rapport-préavis N° 33 du 10 juin 1994 (cf. note no 4). A cette occasion la Municipalité concluait que prendre en compte uniquement le budget du loyer sans les autres dépenses d'un ménage était insuffisant. Les conclusions de ce préavis ont été finalement acceptées par le Conseil dans sa séance du 31 janvier 1995¹⁴.

M. Jean-Yves Pidoux souhaite par sa motion "déclasser" des bâtiments de la Ville de leur caractère économique pour créer une catégorie d'immeubles dont les loyers seraient maintenus à un niveau abordable pour les personnes à faible revenu.

La référence à certains bâtiments auxquels fait état le motionnaire, en citant la rue de l'Industrie (nos 2 et 6), du Tunnel (nos 10 et 16), route A.-Fauquez, relève de l'histoire de ces immeubles et non pas d'une volonté d'appliquer des loyers de faveur. Il s'agit de bâtiments destinés soit à la rénovation, soit encore à la démolition/reconstruction. En attendant ces perspectives, tout en rappelant que ces logements sont d'un confort très limité, il est vrai que les loyers sont modestes. Dans d'autres cas où des travaux sont prévus, les logements sont mis à disposition sous forme de prêts à usage communément appelés contrats de confiance. On peut citer les bâtiments du Rôtillon, les pavillons du chemin de Bois-Gentil 12 à 30, les immeubles de l'avenue de Recordon 46 et de la route A.-Fauquez 3, la Maison du Désert.

La Municipalité est d'avis que vouloir dresser aujourd'hui un inventaire des bâtiments qui pourraient entrer dans une catégorie particulière en raison des loyers pratiqués conduit finalement à un blocage de l'avenir desdits immeubles. Il faut se souvenir qu'un bâtiment doit, un jour ou l'autre, impérativement faire l'objet de travaux de rafraîchissement et/ou de rénovation. Il s'agit d'une obligation du propriétaire incluse dans le droit du bail et applicable quel que soit le statut de l'immeuble locatif. Dès lors, un classement dans la catégorie particulière à laquelle fait allusion le motionnaire ne serait plus valable après les travaux, en raison de la hausse des loyers qui s'en suivrait. Dès lors, la Municipalité ne souhaite pas classer les immeubles de rapport de la Ville par catégories de loyers.

La Municipalité estime en effet qu'une personne à faible revenu a droit à un logement au confort minimum et ne peut se trouver cantonnée dans un immeuble vétuste laissé à lui-même. Dès lors, pour répondre en partie à la motion de M. Jean-Yves Pidoux, il convient de rechercher d'autres solutions.

⁹ BCC 1970, page 542

¹⁰ BCC 1970, pages 705 et ss

¹¹ BCC 1980, pages 246 et ss et 306 et ss

¹² BCC 1989, Tome I, page 1340

¹³ BCC 1990, Tome I, pages 139 et ss

¹⁴ BCC 1995, Tome I, pages 121 et ss

7.3. Réponse de la Municipalité

La Municipalité est tout à fait consciente que la disproportion entre les revenus d'une partie prépondérante des Lausannois(es) et les loyers pratiqués couramment, hormis ceux des logements subventionnés, est une réalité et que, par voie de conséquence, la proposition de M. Jean-Yves Pidoux ne peut pas être écartée. Ce problème touche aujourd'hui également les locataires des immeubles subventionnés. En effet, de nombreux ménages lausannois n'arrivent plus à assumer les augmentations de loyer provoquées par la dégressivité de l'aide des pouvoirs publics. Pour tenter de remédier à cette situation, la direction de la sécurité sociale et de l'environnement étudie l'opportunité d'introduire une aide personnalisée en complément de la subvention à la pierre. Pour ce faire, un groupe de réflexion a récemment été nommé pour proposer à la Municipalité une nouvelle politique en matière de logements sociaux et de logements du marché libre. L'étude en cours a d'ailleurs fait l'objet d'un article dans le "24 Heures" du 22 novembre 2000 et de la question N° 38 de M. Pierre Payot. La Municipalité a répondu à cette question en date du 12 janvier dernier¹⁵.

La Municipalité observe d'autre part que le phénomène ne touche pas que la Ville de Lausanne, mais également d'autres régions. C'est la raison pour laquelle cette forme d'aide fait l'objet d'une réflexion au niveau cantonal. Si les conclusions des études, menées par le groupe en question et attendues pour 2002, devaient être favorables à l'introduction d'une forme d'aide personnalisée au logement, il va sans dire que le Conseil communal sera amené à se prononcer sur l'opportunité de son introduction.

Compte tenu de cette perspective, la Municipalité estime avoir répondu pour l'heure partiellement à la motion de M. Jean-Yves Pidoux.

8. Conclusions

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis n° 237 de la Municipalité, du 6 septembre 2001;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité aux motions de :

- M. Marc Vuilleumier sur la définition de la politique de la Municipalité relative à la fixation des loyers des biens immobiliers appartenant à la Ville.
- M. Joël Cruchaud relative à l'incitation en vue de l'échange d'appartements et ajustement progressif des loyers afin de tendre à une plus grande équité.
- M. Jean-Yves Pidoux demandant le maintien d'appartements à loyers modestes dans certains immeubles propriété de la Ville.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :

François Pasche

¹⁵ BCC 2001, Tome I (n° 1, page 13)