

Réponse à la motion de M. Guy Gaudard : « Cautionnons.... ce qui doit l'être »

Rapport-préavis N° 2013/12

Lausanne, le 28 mars 2013

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond à la motion de M. Guy Gaudard « Cautionnons... ce qui doit l'être ».

2. Rappel de la motion

Par sa motion, déposée le 31 août 2010¹ et renvoyée le 20 mars 2012 pour étude et rapport-préavis², le motionnaire invite la Municipalité à ne plus octroyer de cautionnement aux opérations immobilières dont les objets sont destinés à être vendus, notamment sous la forme de propriétés par étage (PPE). Il demande de réserver ce moyen de garantie aux seuls projets qui présentent un intérêt collectif.

Se référant à un cas concret³, le motionnaire estime, en particulier, qu'il n'appartient pas à la collectivité de s'impliquer dans les démarches individuelles visant l'accès à la propriété, ni d'en palier les éventuelles insuffisances en cautionnant les risques financiers, encore moins si les projets sont réalisés sur des parcelles communales cédées en droit de superficie ou vendues.

3. Le contrat de cautionnement

3.1 Définition

Sûreté courante la plus simple et la plus ancienne, le cautionnement est le contrat par lequel une personne physique ou morale (*in casu*, la Commune) s'engage envers le créancier (banque, assurance,...) à garantir accessoirement (en cas de défaut de paiement), l'exécution de la dette contractée par le débiteur (société-partenaire).

¹ BCC 2010 TI p. 17

² BCC 2012, 1^{ère} partie, séance n° 14 (BCC à paraître)

³ Préavis n° 2010/15 – BCC 2009-2010 TII (n° 19/II) – pp. 102 ss et BCC 2010-2011 TI (n° 1/I) – pp. 39ss

3.2 Principaux types de cautionnement utilisés par la Ville

La Commune de Lausanne, selon la portée de l'engagement auquel elle veut souscrire et les besoins de la société partenaire, accorde l'un des deux types de cautionnement en faveur des banques ou assurances suivants: le cautionnement solidaire ou le cautionnement simple.

Le cautionnement solidaire (plus fréquemment utilisé) crée une obligation primaire, c'est-à-dire que le créancier (banque) peut rechercher la caution (Commune) avant de poursuivre le débiteur principal (société-partenaire) et sans être tenu de réaliser préalablement les gages (immobiliers) du débiteur (société-partenaire).

Le cautionnement simple est un contrat qui crée une obligation subsidiaire, c'est-à-dire que le créancier (banque) ne peut poursuivre la caution (Commune) aussi longtemps qu'il n'a pas fait valoir tous ses droits contre les gages (immobiliers) du débiteur (société-partenaire).

3.3 Financement - Les avantages du cautionnement

Recommandé par plusieurs législations fédérales et cantonales⁴ de droit public ou privé, en tant que moyen facilitant l'accès au crédit octroyé par les banques ou les assurances, le cautionnement se caractérise, pour l'essentiel, par les avantages suivants :

- Coûts : le cautionnement est un acte à titre gratuit qui n'exige pas de frais de constitution, ni d'acte authentique.
- Souplesse : la caution ne doit pas fournir de garantie réelle et l'acte de cautionnement n'exige aucune formalité juridique particulière, hormis les quelques dispositions impératives contenues dans le Code des obligations⁵. Il peut être modulable en volume et en durée (par exemple, à Lausanne, en matière immobilière, la Municipalité a décidé de limiter sa garantie à 30% du montant des hypothèques liées à la construction dans toutes les affaires récentes).
- Effet de levier : le cautionnement permet de contracter des emprunts hypothécaires et des intérêts dans de meilleures conditions.
- Subvention non onéreuse : dans le cadre de la construction de logements subventionnés notamment, le cautionnement agit indirectement comme subvention et contribue à pérenniser le contrôle sur les loyers et les conditions d'occupation.

4. Information générale sur le cautionnement par la Commune de Lausanne

4.1 Les cautionnements octroyés par la Commune de Lausanne – bref aperçu

La Commune de Lausanne cautionne plusieurs types de personnes morales opérant dans divers domaines :

- 45% des contrats de cautionnement portent sur des opérations immobilières dont les débiteurs sont des coopératives (9), des fondations (8) et des sociétés immobilières (5) actives sur le marché du logement. Construits avec les aides des pouvoirs publics, la très grande majorité des immeubles ou groupes d'immeubles cautionnés ont été réalisés sur des parcelles communales cédées en DDP ou sont propriétés de la CPCL. Ces personnes morales sont en majorité des partenaires de très longue date de la Ville.
- 35% des cautionnements assurent des investissements liés aux transports (Société Métro Lausanne-Ouchy, Transports publics de la région lausannoise, Parking-relais Vennes).

⁴ Par exemple : Loi fédérale du 06.10.2006 sur les aides financières aux organismes de cautionnement en faveur des PME, Loi cantonale du 09.09.1975 sur le logement

⁵ CO art. 492 à 512

- Le solde des cautionnements (20%) garantit pour la plupart les emprunts d'institutions ou d'associations attachées au sport (Maison du sport international, Cercle de voile de Vidy, Association de curling, Société nautique d'Ouchy, Centre intercommunal de glace de Malley), à l'enseignement (SI Conservatoire Lausanne) ou à la santé (GRAAP, La Source, Ecole d'infirmières de la Croix rouge).

4.2 Montant total des contrats cautionnés par la Commune et solde garanti

Le montant alloué aux contrats de cautionnement totalise 400'665'555 francs et le solde encore garanti par la Commune se monte à 342'037'462 francs au 31.12.2012.

A notre connaissance, la Commune n'a pas été appelée à honorer sa garantie dans les opérations cautionnées figurant au paragraphe 4.1 durant ces 25 dernières années.

5. Constructions et cautionnement

5.1 Pratique générale

En matière de logement, la Commune n'a cautionné que des opérations de construction ou de rénovation d'immeubles propriétés de sociétés immobilières, coopératives ou fondations, sur des terrains communaux octroyés en DDP ou cédés pour des opérations à but social.

5.2 L'exception : le préavis 2010/15

A une seule occasion, la Commune a apporté sa caution à un projet destiné à soutenir une opération d'accès à la propriété individuelle.

Par le préavis n° 2010/15, adopté le 31 août 2010 par le Conseil communal⁶, la Ville a en effet accordé un DDP et un cautionnement solidaire et temporaire à la Société coopérative « Praz Gilliard » pour la construction, à Vers-chez-les-Blanc, de douze villas mitoyennes et quatre villas individuelles constituées en PPE, sur une parcelle communale cédée en DDP.

Le cautionnement solidaire accordé à la coopérative se caractérisait par une garantie limitée à 30% du coût de construction et par une durée limitée à dix ans. Au surplus, chaque maison vendue venait (*pro rata*) en remboursement du montant initial cautionné.

S'agissant du report de cautionnement sur les acquéreurs des villas, celui-ci n'a pas été admis, la Ville n'entendant pas cautionner des particuliers.

6. Octroi d'un cautionnement - règles de droit public applicables

Les règles générales de droit public⁷ régissant l'octroi de cautionnements par les communes⁸ ont été clarifiées par la récente Loi du 20 novembre 2012, modifiant celle du 28 février 1956 sur les communes (il est rappelé que cette nouvelle législation prévoit, en son art. 4 al.1, chiffre 7 : « le Conseil communal délibère sur les cautionnements... »).

⁶ BCC 2009-2010 TII (n° 19/II) – pp. 102 ss et BCC 2010-2011 TI (n° 1/I) – pp. 39ss

⁷ Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom) et la Loi du 28 février 1956 sur les Communes (LC)

⁸ Bases légales régissant le cautionnement au moment du dépôt de la motion, en bref : selon l'art. 2 RCCom, « Tout engagement de dépenses de l'exécutif doit reposer sur une base légale..... ». Le cautionnement étant une dépense potentielle, seule une décision du Conseil communal, sur la base d'un préavis, assure une base légale suffisante. Par ailleurs, l'art. 4 al.1 chiffre 7 LC prévoit que « le Conseil communal délibère sur l'autorisation d'emprunter ». S'agissant du cautionnement, la même règle doit s'appliquer par analogie au vu de l'art.143 al.5 LC qui prévoit que « les cautionnements ou autres formes de garantie sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts »

L'Arrêté fixant l'entrée en vigueur des nouveaux articles de la Loi sur les communes sera promulgué afin de coïncider avec les modifications prévues de la Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

7. Réponse de la Municipalité à la motion

La dynamique, instaurée par le préavis *3'000 logements durables*⁹ et par le projet «Métamorphose », ainsi que le contenu du dernier programme de législature 2011-2016, précisent l'intention de la Commune en matière de constructions immobilières : elle entend conférer désormais un rôle important à l'habitat d'utilité publique qui a pour mission d'offrir des conditions de logement fondées sur un examen et une surveillance constante des coûts qui, à terme, conduisent à des loyers très sensiblement inférieurs à ceux qui prévalent sur le marché.

Dès lors, le cautionnement va demeurer un outil utilisé par la Municipalité dans sa politique du logement. La Municipalité de Lausanne entend toutefois en principe réserver son usage à des opérations locatives. Elle se rallie donc à la proposition du motionnaire qui entend exclure des opérations de cautionnement pour des opérations en propriétés par étage.

Si une nouvelle exception devait se présenter, il convient de rappeler que c'est de toute manière le Conseil communal qui aurait le dernier mot puisque le cautionnement relève de sa compétence, au sens de la Loi sur les communes.

Par la présente, la Municipalité estime avoir répondu favorablement à la motion de M. Guy Gaudard intitulée « Cautionnons... ce qui doit l'être ».

8. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,
vu le préavis N° 2013/12 de la Municipalité, du 28 mars 2013,
où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,
décide :

- **D'accepter la réponse de la Municipalité à la motion de M. Guy Gaudard – « Cautionnons... ce qui doit l'être ».**

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter

⁹ Préavis n° 2055/45 BCC 2005-2006 V.II (n° 15) pp. 697, 711, 714 ss