Autorisation générale de statuer sur les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières et sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

Préavis Nº 2021 / 53

Lausanne, le 28 octobre 2021

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Pour chaque législature, le Conseil communal octroie à la Municipalité une autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles et droits réels. Pour la législature 2016-2021, un crédit de CHF 40 millions a été accordé en vue de procéder à des acquisitions. Ce crédit a été augmenté à CHF 70 millions en cours de législature.

Afin de pouvoir continuer à procéder à des acquisitions immobilières, notamment par le biais du nouvel outil du droit de préemption octroyé par la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), la Municipalité sollicite pour la législature 2021-2026 un crédit d'acquisition de CHF 80 millions.

2. Objet du préavis

La Commune de Lausanne est propriétaire de nombreux immeubles et détentrice d'un grand nombre de servitudes foncières et personnelles ; elle est également « propriétaire » du domaine public. C'est dire qu'elle intervient souvent sur le marché, d'où l'importance de pouvoir agir vite et donc de bénéficier de la compétence que lui a déjà accordée votre Conseil au cours des législatures précédentes.

En outre, la maîtrise du sol est un élément capital dans la gestion de la cité et il demeure indispensable, dans la mesure des capacités financières de la Ville et des possibilités du marché d'acquérir des biens immobiliers. Il est tout aussi important de pouvoir faciliter la réalisation de projets de construction et, dans ce sens, le règlement rapide des problèmes de servitudes, voire de cessions de terrains prend toute son importance.

Depuis l'entrée en force du droit de préemption octroyé par la LPPPL le 1er janvier 2020, la Commune de Lausanne a fait valoir son droit de préemption à six reprises. Afin de pouvoir poursuivre sa politique active en matière de préservation du parc locatif, la Municipalité de Lausanne sollicite une augmentation du crédit d'acquisition.

1. Autorisation générale d'acquérir

   La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation générale, valable pour la législature 2021-2026, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières. À cet effet, la Municipalité sollicite l'ouverture d'un crédit de CHF 80 millions.

2. Autorisation générale d'aliéner

   La Municipalité demande également à votre Conseil une autorisation générale, valable pour la présente législature, de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers, dont la valeur n'excède pas CHF 100'000.- par cas.

3. Préambule

Les deux autorisations ci-dessus sont sollicitées en vertu de l'article 20, lettre f, du règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, qui reprend les dispositions de l'article 4, chiffre 6 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC). Cet article 20, lettre f, dispose de ce qui suit :

« Le Conseil communal délibère sur […] l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1 LC, est réservé.

Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite.

Le Conseil est informé des acquisitions et des aliénations par le rapport de gestion ».

Teneur de l'article 44, chiffre 1 LC : « […] la municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune ».

4. Procédures communales

4.1 Commission immobilière

La Commission immobilière est un organe qui centralise et coordonne toutes les transactions immobilières de la Commune ; elle traite donc toutes les opérations s'y rapportant, y compris les droits distincts et permanents de superficie et les autres droits réels. La Commission préavise à l'intention de la Municipalité qui prend la décision finale, après avoir consulté la Délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances pour toutes les affaires dont le montant est supérieur à CHF 10'000.- entrant dans le cadre de l'autorisation générale.

La Commission est présidée par le syndic. Elle est composée de la directrice du logement, de l'environnement et de l'architecture, du directeur de la sécurité et de l'économie ainsi que par des représentants des services concernés par les opérations immobilières.

Un délégué à la commission, rattaché au Secrétariat général de la Direction de la culture et du développement urbain, mais qui dépend directement du syndic, est chargé de procéder aux études des dossiers, de soumettre ces derniers avec des propositions à la commission et de s'occuper du suivi (expertises, négociations avec les tiers, préparation des actes, réquisition des autorisations légales, jusqu'à l'inscription finale des transactions au registre foncier). Il a la compétence de régler seul, sans les soumettre à la Commission plénière et dans le cadre de la procédure mentionnée au premier alinéa, les affaires dont la valeur n'excède pas CHF 10'000.- pour les acquisitions et les cessions de droits réels et CHF 10'000.- pour les achats et les ventes d'immeubles.

La Commission immobilière réunit des spécialistes des divers domaines touchant à l'immobilier communal. Elle travaille sur la base de documents détaillés qui lui sont envoyés avant chaque séance et donne à la Municipalité une position qui tient compte de tous les aspects techniques, financiers et politiques des dossiers étudiés. L'exécutif peut ainsi décider en toute connaissance de cause.

4.2 Délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances du Conseil communal

Chaque acquisition fait l'objet, par le délégué à la Commission immobilière, d'un rapport et d'une proposition à dite commission qui prend position. Le dossier est ensuite soumis à la Municipalité qui prend une décision de principe. Pour toutes les affaires dont la valeur dépasse CHF 10'000.- et qui ne sont pas soumises au Conseil communal par voie de préavis, il y a ensuite consultation de la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances. Cette commission est formée de trois membres qui, après consultation du dossier émettent un avis par écrit à l'intention de la Municipalité qui prend sa décision définitive après avoir pris connaissance de l'avis de dite délégation.

La modification du règlement du Conseil communal n'influence pas les attributions de la délégation aux affaires immobilières de la commission des finances du Conseil communal telles que prévues par le présent préavis. Seule la compétence de décider d'un dépassement de la limite fixée pour la législature a été supprimée, compétence qui n'a par ailleurs jamais été utilisée depuis l'octroi de la première autorisation général en 1956, les dépassements pour les législatures 2002-2005, 2006-2011 et 2011-2016 (cf. ci-dessous) résultant de l'augmentation du crédit d'acquisition provenant de ventes d'immeubles.

4.3 Commission des finances du Conseil communal

Au début de chaque année, la Municipalité adresse une lettre à la Commission des finances pour l'informer du détail des acquisitions effectuées au cours de l'année écoulée. Cette lettre informe sur les objets, les parties ainsi que sur les prix. Ces informations sont confidentielles pour des raisons de protection des données, raison pour laquelle elles ne peuvent être publiées. Enfin, le rapport de gestion mentionne la liste des acquisitions annuelles sans indication des prix.

5. Autorisation précédentes

La première autorisation générale a été accordée par votre Conseil le 9 juillet 1956 ; il s'agissait d'un montant de CHF 15 millions. Les montants attribués par la suite ont varié, une attribution de CHF 70 millions pour la précédente législature 2016-2021 représentant le montant le plus élevé.

5.1 Autorisations accordées depuis 1956

Années		Crédit		Investi
1956-1957	CHF	15'000'000.00	CHF	8'488'962.00
1958-1961	CHF	25'000'000.00	CHF	19'269'560.00
1962-1965	CHF	50'000'000.-	CHF	37'105'106.-
1966-1969	CHF	40'000'000.-	CHF	36'370'015.-
1970-1973	CHF	50'000'000.-	CHF	43'987'228.-
1974-1977	CHF	25'000'000.-	CHF	15'553'120.-
1978-1981	CHF	25'000'000.-	CHF	14'384'076.-
1982-1985	CHF	25'000'000.-	CHF	13'529'523.-
1986-1989	CHF	25'000'000.-	CHF	5'450'285.-
1990-1993	CHF	25'000'000.-	CHF	19'414'308.-
1994-1997	CHF	25'000'000.-	CHF	18'576'693.-
1998-2001	CHF	20'000'000.-	CHF	11'675'043.-
2002-2005	CHF	15'000'000.-	CHF	16'241'488.-
2006-2011	CHF	30'000'000.-	CHF	35'986'117.-
2011-2016	CHF	40'000'000.-	CHF	41'420’787.-
2016-2021	CHF	70'000'000.-	CHF	72'778’558.-
				Au 30.09.2021

5.2 Utilisation du crédit d'acquisition accordé pour la législature 2016-2021

Pour la législature 2016-2021, la répartition annuelle des dépenses est la suivante :

Années	Achats	Ventes
2017	CHF 140'162.-	CHF 2'646'000.-
2018	CHF 3'939'911.-	CHF 65'000.-
2019	CHF 7'704'730.-	CHF 359'800.-
2020	CHF 14'940'535.-	CHF 81'100.-
2021	CHF 32'453'220.-	CHF 412'800.-
Total	CHF 59'178'558.-	CHF 3'564'700.-
Crédit accordé		**CHF 70'000'000.-**
Augmenté du produit des ventes		CHF 3'564'700.-
Crédit à disposition		**CHF 73'564'700.-**
Crédit utilisé au 30.09.2021		**CHF 59'178'558.-**
Affaires en cours dont l'acquisition a été décidée		***CHF 13'600'000.-***
Crédit utilisé au 31.12.2021 (estimation)		***CHF 72'778'558.-***

6. Nouvelle autorisation

6.1 Acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers

Comme au début de chaque législature, la Municipalité sollicite de votre Conseil une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2021-2026 et l'ouverture à cet effet d'un crédit de CHF 80 millions.

Le fait pour une collectivité publique d'acquérir des terrains et des immeubles contribue à soustraire ces derniers du marché et des risques de spéculation foncière. Dans ce contexte, il est important de disposer d'une marge de manœuvre pour agir vite, parfois sur plusieurs fronts et pour des affaires portant sur des montants conséquents.

Le programme Métamorphose induira l'utilisation d'une partie importante des réserves de terrains de la Ville. La nécessité de se procurer les moyens de pratiquer une politique d'achat active pour tenter de reconstituer le patrimoine foncier qui sera utilisé justifie également le montant du crédit demandé.

Ainsi, en disposant d'un crédit important, la Commune se présente comme un acheteur solide et qui ne conditionne pas son acquisition à l'obtention d'un crédit bancaire et du permis de construire, ce qui représente un atout indéniable au niveau de la négociation.

Le système de l'autorisation générale permet à la Ville d'intervenir rapidement, avec efficacité et discrétion ; il permet un allégement de la procédure, tout en n'écartant pas le contrôle du Conseil communal, puisque la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances procède à un examen des dossiers et se prononce sur chaque achat et chaque vente dès CHF 10'000.-. Là aussi, le délai joue son rôle et la délégation peut intervenir très rapidement pour consulter une affaire.

De plus, dans le cadre du développement du quartier des Plaines-du-Loup, afin d'assurer une mixité sociale au sein des projets développés par des coopératives d'habitants, la Municipalité a souhaité qu'entre 10 et 15% des logements développés par ce type d'investisseurs soient attribués par le Service du logement et des gérances de la Ville. Pour ce faire la Ville acquerra des parts sociales correspondant à 5% du coût de construction des logements qu'elle souhaite attribuer elle-même. Le montant estimatif des parts sociales à acquérir durant cette législature s'élève à CHF 1'200'000.- sur les PPA 2 et 3.

6.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

L'autorisation d'aliéner jusqu'à CHF 100'000.- par cas limite la Municipalité au vu des prix pratiqués sur le marché. Elle lui permet néanmoins de réagir vite, notamment dans le cadre du règlement des problèmes de servitudes ; en effet, souvent, le promoteur ou le propriétaire ne peuvent obtenir le permis de construire avant que les questions de servitudes ou de cession de quelques mètres aient été résolues. L'autorisation d'aliéner permet donc de résoudre ces questions rapidement, sans que cela allonge la procédure pour le constructeur.

Si la Municipalité s'efforce de faciliter les choses en la matière, elle n'en reste pas moins ferme sur les principes, en ce sens qu'en règle générale la concession de servitudes ou l'abandon de droits au bénéfice de la Commune entraînent de la part des tiers intéressés le paiement d'indemnités.

Il est également prévu, comme pour la législature précédente, d'augmenter d'un montant égal au produit de ces dernières opérations le crédit du compte accordé.

Conformément aux principes comptables en vigueur pour les aliénations, l'immobilisation sera sortie du bilan à sa valeur comptable afin de ne plus y figurer et le résultat de la cession – gain ou perte – sera reconnu dans les comptes de fonctionnement.

7. Validité

L'autorisation générale demandée couvre la législature 2021-2026. Elle échoira le 30 juin 2026. En vue de permettre des opérations immobilières entre la date de fin de la législature et celle du passage devant votre Conseil de la nouvelle demande d'autorisation générale, il est d'ores et déjà demandé à votre Conseil de prolonger la durée de la présente autorisation jusqu'au 31 décembre 2026. Ce processus a précédemment déjà été mis en application lors des législatures 2002-2006 et 2011-2016 et il est conforme aux dispositions de l'article 4 alinéa 2 de la loi sur le communes qui précise que ce type de délégations de compétences est accordé pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales.

8. Impact sur le climat et le développement durable

Ce préavis n'a aucun impact sur le développement durable.

9. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap, si ce n'est que cela contribue à une ville inclusive permettant à toutes les catégories sociales de se loger.

10. Aspects financiers

10.1 Incidences sur le budget d'investissement du patrimoine financier

(en milliers de CHF)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Dépenses d'investissements		16'000	16'000	16'000	16'000	16'000	80'000
Recettes d'investissements							0
Total net	**0**	**16'000**	**16'000**	**16'000**	**16'000**	**16'000**	**80'000**

10.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Le rendement moyen est estimé à 3%.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Personnel suppl. (en EPT)							0
(en milliers de CHF)							
Charges de personnel							0
Charges d'exploitation							0
Charges d'intérêts							0
Amortissements							0
Total charges suppl.	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Diminution de charges							0
Revenus		480	960	1'440	1'920	2'400	7'200
Total net	**0**	**480**	**960**	**1'440**	**1'920**	**2'400**	**7'200**

Une rentabilité moyenne de 3% est attendue sur les immeubles achetés par le biais du crédit d'acquisition et ceci par la perception de loyers sur les immeubles locatifs acquis par voie de préemption LPPPL ou d'autres objets immobiliers mis en location.

11. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2021/ 53 de la Municipalité, du 28 octobre 2021 ;

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

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

décide :

1. d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable pour la législature 2021-2026, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières, conformément aux dispositions de l'article 20, lettre f, du règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 ;

2. d'accorder, dans ce but, à la Municipalité, un crédit du patrimoine financier de CHF 80 millions ;

3. de charger la Municipalité, pour toutes les acquisitions et les ventes réalisées sur la base de la présente autorisation et dont la valeur dépasse CHF 10'000.-, de requérir l'avis de la délégation aux affaires immobilières, la Municipalité n'en décidant définitivement qu'après avoir enregistré l'avis de ladite délégation, la Commission des finances étant informée par la suite des acquisitions effectuées ;

4. d'accorder à la Municipalité, en application de l'article 20, lettre f, du règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, une autorisation générale valable jusqu'à la fin de la

présente législature, de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers, dont la valeur n'excède pas CHF 100'000.- par opération ;

5. d’augmenter d’un montant égal au produit de ces dernières opérations le crédit d’achat accordé et de reconnaître le résultat de l’aliénation – perte ou gain – dans les comptes de fonctionnement, l’immobilisation étant sortie du bilan à sa valeur comptable afin de ne plus y figurer ;

6. de fixer l’échéance de la présente autorisation au 31 décembre 2026.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter