



## Rapport de la commission N° 40 chargée de l'examen du Rapport-préavis n° 2023/29 – Réponse au postulat de M. Jean-Pascal GENDRE et consorts : « Préemption et transparence »

---

<b>Présidence :</b>	Eric BETTENS (Les Verts)
<b>Membres présents :</b>	Anne BERGUERAND (Les Verts) ; Virginie KYRIAKOPOULOS (Les Verts) ; Louis DANA (Socialiste) ; Samuel DE VARGAS (Socialiste), remplace Mme MIELI ; Yusuf KULMIYE (Socialiste), remplace Mme MENDY ; Benoît GAILLARD (Socialiste) ; Jean-Pascal GENDRE (Libéral-Radical) ; Matthieu DELACRETAZ (Libéral-Radical) ; Virginie CAVALLI (Vert'libéraux) ; Fabrice MOSCHENI (UDC)
<b>Membres excusés :</b>	Özlem DURSUN (Ensemble à Gauche) ; Matthieu CARREL (Libéral-Radical)
<b>Municipal concerné :</b>	M. Grégoire JUNOD, Syndic, directeur Culture et développement urbain
<b>Accompagné par :</b>	M. Rolf EBERHARD, délégué à la Commission immobilière
<b>Notes de séance :</b>	Patricia Pacheco Delacoste

---

Lieu : Salles 2-3, Chauderon 9

Date : Mercredi 13 septembre 2023, 8h00 – 9h20

---

### Discussion générale

Le Président présente le postulat et le rapport-préavis, ainsi que la lettre aux membres du Conseil.

Le postulant rappelle que son postulat a été établi suite au sentiment d'un certain manque de transparence sur la stratégie d'utilisation des fonds mis à disposition par le Conseil communal dans le cadre du droit de préemption. S'il n'est pas opposé à la loi et au droit de préemption, il relève que le Conseil communal met à disposition des montants importants et demande la réflexion sur un cadrage de l'utilisation de ces investissements ; au travers d'un règlement sur les choix stratégiques de la Municipalité, sur l'utilisation de ces fonds. Il aurait attendu plus de créativité, permettant aux membres du Conseil d'avoir plus d'emprise sur la stratégie communale en termes d'utilisation de ces fonds au moment de l'acquisition – quels objets sont intéressants, stratégique dans les quartiers, de qualité architecturale, mixité – une sorte de plan directeur des acquisitions. Il relève également qu'une plus grande transparence dans la stratégie municipale permettrait aux acteurs économiques de mieux gérer leur propre stratégie et d'éviter de se lancer dans des projets que la Municipalité préempterait par la suite et que cela contribuerait à modérer les coûts.

Le Syndic relève que si ce postulat pose une série de questions, il vise un peu à faire le procès du droit de préemption. C'est vrai que pour l'acheteur, le droit de préemption crée une incertitude évidente en rajoutant une contrainte à la réserve existante sur les logements locatifs. Le droit de préemption est indéniablement une contrainte à la liberté économique. De plus, le Canton peut préempter derrière si la Ville ne fait pas. Mais ce qui fait que la Ville va acheter ou pas, ce sont bien les conditions de la vente et il n'y a pas moyen de formaliser les conditions en avance.



A chaque fois, on est en face d'un cas d'espèce duquel on ne peut pas fixer des règles générales. Il y a par contre des règles fixant les objets pour lesquels on ne préempte pas. Pour les logements standards, on doit pouvoir juger en l'espèce.

Le droit de préemption donne aussi une bonne vision du marché par le niveau d'échanges. Aujourd'hui, les prix sont élevés, et on a parfois des rendements à un peu moins de 3%. Le Syndic ne pense pas qu'un règlement ferait baisser les prix pour la Ville. Les immeubles à rendement, c'est le cœur de ce qui intéresserait une collectivité.

Le délégué à la Commission immobilière précise que le crédit d'acquisition ne sert pas seulement à faire de la préemption, mais aussi à acquérir d'autres objets en vente directe. La ville communique rapidement sur les affaires qui n'intéressent pas la Commission immobilière (environ 50%) et la Ville y renonce de manière anticipée. Sur 300 opérations, seulement 10% – soit 30 objets, ont été étudiés et la Commission se détermine assez vite sur la possibilité de préempter. Il arrive que des vendeurs contactent directement la Ville, mais ce sont souvent des immeubles en mauvais état.

Un commissaire s'estime satisfait de la réponse au postulat de par le fait que le Conseil peut déjà intervenir lors de ces acquisitions via la Délégation aux affaires immobilières de la COFIN qui est consultée pour savoir s'il est judicieux d'acquérir des objets. De plus, elle a accès à un certain nombre de documents très complets. Le délai de 40 jours pour faire valoir le droit de préemption est aussi très court. Il pense qu'on a trouvé un bon fonctionnement avec cette délégation de compétences.

Concernant d'éventuelles reventes, la Municipalité viendra auprès du Conseil pour valider ces principes. Le rapport-préavis dont nous débattons permet d'avoir une bonne vue d'ensemble sur la question. La conclusion lui semble logique compte tenu de la loi qui offre aux parties concernées un droit de recours contre la décision de la Ville.

Un autre commissaire met en opposition la logique de la rapidité et de l'efficacité de l'outil – par une délégation à l'exécutif ; avec l'idéalisme d'une décision individuelle sur chaque acquisition par le Conseil. La seule solution serait alors de reprendre ce droit et de ne pas le déléguer à la Municipalité – ce qui existe dans certaines communes, avec la problématique du nombre de transactions et la difficulté du marché. C'est la délégation d'un des plus grands pouvoirs du Conseil, cela fait mal, car on se dessaisit d'un des pouvoirs les plus importants.

Une commissaire relève que tout est bien « bétonné » pour que cela respecte le cadre légal, comme on peut le lire dans le préavis. Elle relève néanmoins que les critères de durabilité devraient faire partie de cette politique, notamment dans les cas de revente lorsque l'organisme acheteur ne procède pas aux rénovations dans les délais convenus.

Un commissaire relève aussi qu'avec le droit de préemption, la Ville devient un acteur important dans le marché immobilier et que certaines sociétés immobilières pourraient être favorisées par rapport à d'autres lors de la revente des biens préemptés. Il note que le DDP n'est pas soumis au marché public et que la Ville pourrait favoriser tel ou tel acteur et fausser le marché entre entreprises concurrentes.

Le Syndic remarque que ce n'est pas l'objet du préavis et que si la Ville doit vendre des immeubles, ce qui n'est pas encore sûr, elle passera devant le Conseil avec un préavis dans lequel tous ces détails seront fixés, y compris ce qu'on fait de l'argent. Il propose que ce débat soit mené cas échéant au moment où il y aurait une vente. Les transactions au-delà de 100 000 francs de valeur sont soumises de toute façon au Conseil.



La stratégie de la Ville est de garder la possibilité d'étudier tous les immeubles de rendement. Il y a 50% des ventes qui sont exclues de facto. C'est clair que, pour l'acheteur, c'est une privation de liberté. Mais ce sont des cas extrêmement rares sur une année. A l'échelle de ce qui se vend sur le marché immobilier, cela reste marginal. Il est vrai que la Ville n'est pas soumise au marché public. Jusqu'à il y a peu, l'usage de la Ville était de tourner entre les coopératives, et comme il y a des coopératives ouvrières et des patronales, cela fonctionnait assez bien et permettait aux sociétés de gérer leurs fonds propres de manière opportune. Le marché a un peu changé, il y a des coopératives qui sont devenues assez pros, qui n'ont pas grand-chose à envier à des acteurs privés, et d'autres qui ont moins à la recherche de nouvelles affaires. Dans la pratique qui a été suivie aux Plaines-du-Loup, on ouvre le marché ; pas un marché public au sens propre du terme, mais un marché ouvert aux acteurs d'utilité publique, par un appel d'offres. Par deux fois, la Ville a proposé le marché aux acheteurs lors de la préemption : s'ils étaient prêts à inscrire au registre foncier le fait d'appliquer les mêmes règles que la Ville (75% de LUP pendant vingt-cinq ans), la Ville ne préemptait pas. Dans les deux situations, les acheteurs ont rapidement dit non après analyse. Cet exercice a permis de constater que le droit de préemption est utile.

Un commissaire revient sur la revente en argumentant que la Ville a le droit d'en faire ce qu'elle veut, mais, dans le cadre d'objets acquis par un avantage, on doit faire attention à ne pas créer d'autres avantages pour certains acteurs et de faire ainsi une distorsion du marché. Dans le cadre du droit de préemption, on doit s'en inquiéter et cadrer ce que la Ville peut faire des immeubles après la préemption et trouve que cet élément a tout à fait sa place dans le cadre de ce débat.

Le Syndic répond que la stratégie de la Ville est de pouvoir étudier l'ensemble des objets. La ville sait très bien qu'il y a un certain nombre de cas qui ne sont même pas envisagés, car ils sont trop chers et il serait impossible d'en faire des LUP. De plus, le règlement fixé par le Conseil d'État est trop contraignant concernant les surfaces. Cela augmente le nombre d'objets où le droit de préemption n'est pas exerçable, car cela impliquerait trop de travaux. C'est un des critères d'exclusion importants.

Un commissaire revient sur la LPPPL et le droit d'emption (art. 30, al 2. LPPPL) en demandant comment la Ville utilise cette définition du droit d'emption dans le cadre de l'activité actuelle de la Ville. Le Syndic répond que la question a été tranchée par le tribunal dans le cadre de la première affaire de droit de préemption sur l'immeuble de Montagibert. Les députés ont longuement aussi débattu de cette question et cela a été tranché au tribunal.

Plusieurs commissaires pensent qu'on gagnerait à expliquer mieux un certain nombre de notions de base dans ce domaine. Cela mériterait de réaliser un aide-mémoire ou une présentation du domaine pour bien expliquer ces notions complexes. Il y a des gens qui ne comprennent pas bien. Cet aide-mémoire pourrait être complété avec une quantification de l'impact de ces acquisitions/ventes au niveau des loyers, etc. Cela aiderait à comprendre le sens de la politique municipale.

## Discussion particulière

### 8.1 En fonction de quels critères le droit de préemption est-il exercé ou non ?

Un commissaire dit que la Municipalité ne répond pas à la demande du postulat quant à la liste des critères en fonction desquels le droit de préemption est exercé. Au vu du nombre extrêmement limité de cas où il a été utilisé, il doit bien y avoir d'autres critères et s'il n'y en a pas d'autres et que la Ville est simplement opportuniste, il faudrait avoir l'honnêteté de le dire.



## 8.4. Qui vérifie les critères fixés ?

Un commissaire dit que du moment qu'il n'y a pas vraiment de critères fixés, c'est difficile de vérifier le reste. Il faut vérifier les critères légaux, mais il imagine que l'administration fait bien son travail.

## 8.8. Les immeubles achetés sont-ils appelés à rester durablement propriété de la Ville ?

Un commissaire pense que cet élément devrait faire l'objet d'un règlement afin éviter une distorsion de concurrence lorsque ces objets seront revendus ou retransmis.

Le Syndic comprendrait cette objection si la Ville revendait à n'importe quel acteur économique, mais dans la mesure où ils seraient revendus à des sociétés d'utilité publique, qui n'ont pas la qualité de faire des bénéfiques, ou à des sociétés de la Ville, il ne voit pas la distorsion. Ce à quoi le commissaire répond qu'on pourrait aussi s'imaginer faire fonctionner le marché libre, en fixant des critères, plutôt que d'avoir un droit de priorité pour certains acteurs. Le Syndic dit que le marché libre ne sera pas intéressé. C'est une objection plus politique, et il le comprend. Mais là on donnerait un vrai avantage économique à un privé, alors qu'en le laissant dans le giron de l'autorité publique, on ne ferait pas ça.

À la question d'avoir un règlement qui dit que ces immeubles seraient revendus à des acteurs d'utilité publique, le Syndic répond qu'en l'occurrence, ce sera le choix du Conseil communal.

## 9. Règlement et informations

Un commissaire émet un vœu

*La commission souhaite que la Municipalité rédige une note ou une information explicative à l'intention du Conseil communal expliquant et vulgarisant l'exercice du droit de préemption, notamment de ses critères.*

Le Syndic propose une alternative par une formation tous les deux ans pour mieux expliquer le sujet.

La parole n'étant plus demandée, le président fait voter la détermination de la commission

## **Conclusion**

- 1. d'adopter la réponse de la Municipalité au postulat de M. Jean-Pascal Gendre et consorts « Préemption et transparence »**

La conclusion est **adoptée** par la commission par **6 oui et 4 non**, sans abstention

## **Vote sur le vœu**

Le vœu est adopté par la commission à l'unanimité.

Le Président lève à la séance à 9h20 et remercie Mme Pachecho pour les notes de séances

Lausanne, le 19 novembre 2023

Le rapporteur :  
Eric Bettens