

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 – Augmentation du crédit d'acquisition

Préavis N° 2023 / 08

Lausanne, le 2 février 2023

Madame la Présidente, 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 2021-2026, un premier crédit de CHF 80 millions a été accordé en vue de procéder à des acquisitions.

Les affaires immobilières en cours ou déjà réalisées représentent un volume important, de sorte que le crédit accordé est pratiquement épuisé. Afin de pouvoir continuer à procéder à des acquisitions, 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 un deuxième crédit de CHF 50 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 immobilier, 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.

S'y ajoute la volonté de la Ville de développer et préserver un parc de logements à loyer abordable pour une majorité de la population. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 du droit de préemption prévu par la LPPPL représente à cet égard un outil essentiel. Il permet en effet aux collectivités locales de préempter, à certaines conditions, pour réaliser du logement d'utilité publique. Le droit cantonal fixe de manière précise les conditions applicables à condition de réaliser du logement d'utilité publique¹. C'est un outil très efficace pour garantir le maintien d'immeubles dans le giron des biens immobiliers avec des loyers

¹ Lorsqu'un bien-fonds a été préempté par la commune (ou subsidiairement l'Etat), cette dernière est tenue de réaliser un minimum de logements d'utilité publique. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter lorsque :

1. il s'agit d'un bien-fonds bâti, au moins 70 % de la surface utile principale (SUP) doit être vouée à la création de LUP ;
2. une part de ces surfaces de plancher bâties est affectée à d'autres fonction que l'habitation, au moins 65 % de la SUP doit être vouée à la création de LUP ;
3. il s'agit d'un bien-fonds non-bâti, au moins 75 % de la SUP doit être vouée à la création de LUP ;
4. il s'agit d'un bien-fonds non-bâti sur lequel la commune (ou l'État) ne réalise pas elle-même la construction, le maître d'ouvrage ayant obtenu le droit de bâtir est tenu de vouer la totalité de la SUP à la création de LUP.

abordables. Sur le plan financier, cela permet d'apporter des rendements raisonnables à la Ville de Lausanne.

Dans ce contexte, en date du 8 décembre 2021, le Conseil communal de Lausanne a accordé à la Municipalité une 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.

Cette autorisation a été assortie de l'octroi à la Municipalité d'un crédit du patrimoine financier de CHF 80 millions.

Les affaires immobilières réalisées sur la législature en cours en 2021 et 2022 totalisent un volume de plus de CHF 62.5 millions. Les affaires en cours représentent aujourd'hui un montant d'environ CHF 8.4 millions. Le montant global des dépenses et des engagements actuels est donc de plus de CHF 70.9 millions, à mettre en relation avec le crédit de CHF 80 millions accordé à la Municipalité.

Dès lors, afin de permettre à la Commune de Lausanne de poursuivre une politique active d'acquisition de biens immobiliers et de se doter des moyens nécessaires pour saisir les opportunités qui pourront se présenter, notamment au travers du droit de préemption LPPPL, la Municipalité demande aujourd'hui au Conseil communal l'ouverture d'un deuxième crédit de CHF 50 millions, en plus des CHF 80 millions initiaux.

3. Définition

Immeubles

Au sens de la loi (art. 655 CCS), sont des immeubles :

- les biens-fonds ;
- les droits distincts et permanents, immatriculés au Registre foncier ;
- les mines ;
- les parts de copropriété d'un immeuble.

Droits réels

Les droits réels sont ceux qui confèrent à une personne physique ou morale la maîtrise directe sur un bien ; il s'agit de droits absolus : on peut les faire valoir à l'encontre de chacun. Les droits réels immobiliers peuvent être complets, comme la propriété, ou restreints, telles les servitudes par exemple.

4. Bases légales

L'autorisation décrite précédemment a été accordée en vertu de l'article 20, lettre f, du Règlement du Conseil communal de Lausanne, qui reprend les dispositions de l'article 4, chiffre 6 de la loi 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 ».

5. Procédures communales

5.1 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 de la Commission des finances aux affaires immobilières 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 culture et 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.

5.2 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 délégation 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.

5.3 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.

6. Autorisations 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 50 millions pour les législatures de 1962-1965 et 1970-1973 représentant le montant le plus élevé. Lors de sa séance du 17 janvier 2017, votre Conseil a initialement accordé à la Municipalité une autorisation de CHF 40 millions pour la législature 2016-2021, montant qui a été augmenté d'un complément de CHF 30 millions en cours de législature.

6.1 Autorisations accordées depuis 1956

Années	Crédit	Investi
1956-1957	CHF 15'000'000.-	CHF 8'488'962.-
1958-1961	CHF 25'000'000.-	CHF 19'269'560.-
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 73'470'409.-

6.2 Utilisation de l'autorisation et du crédit accordé pour la législature 2021-2026

Pour la législature 2021-2026, la répartition annuelle des dépenses est la suivante :

Années		Ventes	Achats
2022	CHF	0.-	CHF 62'548'504.-
2023	CHF	0.-	CHF 0.-
Total	CHF	0.-	CHF 62'548'504.-

Crédit accordé	CHF 80'000'000.-
-----------------------	-------------------------

Augmenté du produit des ventes	CHF 0.-
--------------------------------	---------

Crédit à disposition	CHF 17'541'496.-
-----------------------------	-------------------------

Affaires en cours à clôture au 31.01.2023 (estimation)	CHF 8'400'000.-
---	------------------------

**Crédit utilisé au
31.01.2023 (estimation)**

CHF 70'948'504.-

Le solde du crédit accordé devrait donc être d'un peu plus de CHF 9'000'000.- pour la durée restante de la législature, soit jusqu'à fin 2026.

7. Autorisation actuellement en cours

7.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

7.1.1 Crédit octroyé pour la législature en cours

Comme au début de chaque législature, votre Conseil a octroyé à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2021-2026 et a ouvert à cet effet un crédit d'investissement du patrimoine financier de CHF 80 millions.

La Municipalité est soucieuse de conserver à Lausanne un parc de logements permettant à toutes les catégories de la population de se loger. Disposer d'une maîtrise foncière est, à cet égard, un outil essentiel. Le fait pour une collectivité publique d'acquérir des terrains et des immeubles contribue en effet 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 a induit 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 allègement 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.

7.1.2 Augmentation de crédit demandée

Comme cela a été exposé au point 6.2, les affaires réalisées au cours de la législature sur l'année écoulée représentent un total de plus de CHF 62 millions. Les affaires en cours représentent quant à elles un volume de plus de CHF 8 millions.

Il convient ici de préciser que la totalité du montant des affaires en cours est liée à des opportunités d'exercice du droit de préemption instauré au bénéfice de la commune par la LPPPL.

Cette disposition légale récente, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, permet aux communes d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente dans le but de créer ou de préserver des logements d'utilité publique (LUP). Ce droit de préemption offre de nouvelles possibilités d'acquisitions immobilières, ceci dans le but de préserver des logements à loyers abordables. Bien que la plupart des transactions ne présentent pas d'intérêt pour la Ville de Lausanne, cette dernière a déjà exercé son droit de préemption à trois reprises depuis le début de l'année et d'autres opportunités sont susceptibles de se présenter à tout instant.

Le montant global des dépenses et des engagements actuels est donc de près de CHF 71 millions, à mettre en relation avec le crédit initial de CHF 80 millions accordé à la Municipalité. Le montant aujourd'hui à disposition de la Municipalité n'est plus que d'environ CHF 9 millions.

Dès lors, afin de permettre à la Municipalité de poursuivre une politique active d'acquisition de biens immobiliers et de se doter des moyens nécessaires pour saisir les opportunités qui pourront se présenter, notamment au travers du droit de préemption LPPPL, elle demande aujourd'hui au Conseil communal l'ouverture d'un crédit supplémentaire de CHF 50 millions, en plus des CHF 80 millions initiaux, afin de porter à CHF 130 millions le crédit d'acquisition valable pour la législature 2021-2026.

Il convient encore de préciser que les immeubles acquis par voie de préemption n'ont pas nécessairement vocation à rester propriété de la Ville de Lausanne. Certains pourront être revendus à des maîtres d'ouvrages d'utilité publique ou sociétés propriétés de la Ville de Lausanne, sous forme de droits de superficie qui seront soumis au Conseil communal. Ce type d'opération permet à la Commune d'obtenir un rendement raisonnable sur son investissement, de pérenniser le statut d'utilité publique des bâtiments au travers du droit de superficie (DDP) et de faire procéder à l'assainissement énergétique des bâtiments conformément aux objectifs du plan climat de la Ville de Lausanne. Tout ou partie du produit de la vente pourra servir à augmenter le crédit d'acquisition immobilière.

7.2 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 carrés 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 l'abandon de droits au bénéfice de la commune ou la constitution de servitudes sur ses biens-fonds 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.

8. Validité

L'augmentation du crédit d'acquisition de CHF 50 millions demandée couvre la législature 2021-2026, qui 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 2016-2021 et il est conforme aux dispositions de l'article 4 alinéa 2 de la loi sur les 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.

9. Conclusions

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

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le Préavis n° 2023/08 de la Municipalité, du 2 février 2023 ;

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 un crédit complémentaire du patrimoine financier de CHF 50 millions, s'ajoutant au crédit d'acquisition initial de CHF 80 millions, accordé par le préavis N° 2021/53 en date du 28 octobre 2021.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter