LE MONT sur Lausanne

Préavis au Conseil communal

Exercice du droit de préemption selon la LPPPL

Demande d'octroi d'un crédit de CHF 7'350'000.-. pour l'acquisition de la parcelle n° 3618 du Mont-sur-Lausanne et l'attribution d'un mandat d'accompagnement externe

---

Municipalité

Mme Laurence Muller Achtari, Syndique

N° 04/2023

Préavis adopté par la Municipalité le 14 mars 2023

Table des matières

1 Objet du préavis 3

2 Contexte et situation 3

2.1 Cadres légal et politique 3
2.2 Situation de la parcelle 4
2.3 Opportunité 5

3 Aspects financiers 7

3.1 Analyse économique et financière sommaire 7
3.1.1 Variante "Promoteur" : 8
3.1.2 Variante "MOUP" : 8
3.2 Intentions 9
3.3 Impact sur les finances communales 9
3.3.1 Plan des investissements 9
3.3.2 Financement 9
3.3.3 Charges financières 9
3.3.4 Charges d'exploitation 9
3.3.5 Amortissement 9

4 Procédure et suite des opérations 9

5 Conclusion 10

1 Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité demande au Conseil communal de lui octroyer un crédit de CHF 7'350'000.- permettant d'acquérir pour un montant de CHF 6'934'096.50[1] la parcelle n° 3618 du Mont-sur-Lausanne, sise dans le périmètre du Plan d'affectation La Clochatte, auquel sont ajoutés, d'une part, les frais d'acquisition à hauteur de 5%, soit CHF 345'903.50.-[2] et, d'autre part, d'utiliser le solde, soit CHF 70'000.-, pour attribuer un mandat d'accompagnement externe à un bureau d'assistance à maître d'ouvrage (BAMO).

L'opération d'achat s'effectue dans le cadre de l'exercice du droit de préemption prévu par la loi sur la préservation et de la promotion du parc locatif (LPPPL) du 10 mai 2016 et de son règlement d'application (RLPPPL) du 25 octobre 2017.

2 Contexte et situation

2.1 Cadres légal et politique

Dans sa séance du 7 mars 2023, la Municipalité a pris connaissance de l'instrumentation d'un acte notarié de vente de la parcelle n° 3618 du Mont-sur-Lausanne, pour un coût de CHF 6'934'069.50.-. Cet acte notarié, daté du 22 février 2023, est notifié à la Municipalité le 23 février 2023.

Les art 31 et ss de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) du 10 mai 2016 permettent aux communes d'acheter de manière prioritaire un bien-fonds (bâti ou non bâti) mis en vente et déjà affecté en zone à bâtir légalisée, dans le but d'y créer des logements d'utilité publique (LUP). Il ne s'agit pas d'une expropriation, mais d'un achat respectant les conditions fixées initialement entre le vendeur et l'acheteur.

Pour pouvoir exercer le droit de préemption, les trois conditions cumulatives ci-dessous doivent être respectées au sens des articles précités :

1. La création de logements d'utilité publique (LUP) ; les LUP sont les catégories de logements énumérées à l'art. 27 al. 1 LPPPL, à savoir les logements bénéficiant d'une aide à la pierre (LLM), les logements protégés destinés aux personnes âgées (LP), les logements pour étudiants dont l'État contribue à la création par un prêt (LE) et les logements à loyer abordable (LLA)) ;
   ➔ Cette condition sera respectée, le type de LUP restant cependant à définir.

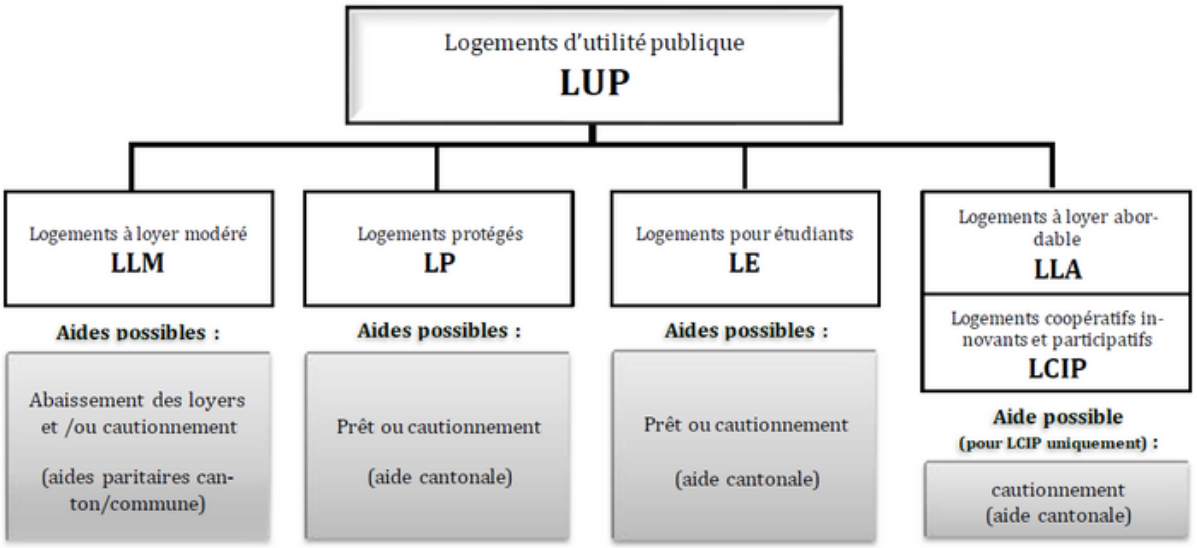

Figure 1 : Description des types de LUP

[1] Ce montant correspond au prix de vente de la parcelle indiqué dans la Minute n° 10'630 du notaire du 22 février 2023.

[2] Montant ajusté pour correspondre à une somme totale arrondie à CHF 7'350'000.0.

2. Le bien-fonds se situe dans un district soumis à pénurie ; il y a pénurie de logements lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1.5 % (moyenne sur 3 ans) ; un arrêté fixant la liste des districts touchés par la pénurie de logements est publié annuellement. Pour le district de Lausanne, le taux de vacance était de 0.56 % au 1er juin 2022 ;
   ➔ Cette condition est remplie ;

3. La surface de la parcelle doit être d'au moins 1'500 m^2, sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la Commune.
   ➔ La parcelle n° 3618 se trouve dans le périmètre compact du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) et a une surface de 1'917 m^2 ; cette condition est remplie.

Par souci d'anticipation, notamment dans le cadre de la mise en place d'une politique du logement sur le territoire communal, la Municipalité s'est notamment dotée d'un fonds lui permettant de mener une politique foncière communale active (Préavis N° 02/2022) afin de faire l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts sociales immobilières d'un montant limité à CHF 5'000'000.-.

En l'occurrence, la somme demandée étant supérieure à ce montant, la Municipalité présente le présent préavis pour adoption du Conseil communal afin de lui permettre d'acheter cette parcelle. Il s'agit ainsi d'amorcer la concrétisation de la politique foncière souhaitée en devenant active sur le marché de l'immobilier, notamment via la maîtrise du sol, élément fondamental dans la gestion durable du territoire.

2.2 Situation de la parcelle

Le bien-fonds n° 3618 se situe dans le périmètre du Plan d'affectation (PA) La Clochatte, plus particulièrement dans le secteur nord de celui-ci. Il jouxte la route de la Clochatte (DP 144) à l'ouest et le chemin de Bois-Murat au sud (DP 145). Il est affecté en zone à bâtir par le PA, légalisé le 30 octobre 2019.

Le PA est actuellement en construction dans le secteur sud. Celui du nord devrait être en chantier dans le courant 2023, voire début 2024.

Figure 2 : Situation de la parcelle

Le PA La Clochatte constitue un secteur à fort potentiel de développement au sud-est du territoire communal, où le quartier à lui seul accueillera près de 600 habitants/emplois à l'horizon 2026. À part le collège des Martines, la Commune ne possède aucun autre bien-fonds dans cette portion de territoire.

L'aire de construction de la parcelle, à proximité directe du futur terminus de la ligne de transports publics tl18, en fait un secteur privilégié pour atteindre le double objectif de devenir propriétaire foncier et ainsi augmenter le patrimoine communal (en l'espèce financier), et de créer des logements d'utilité publique.

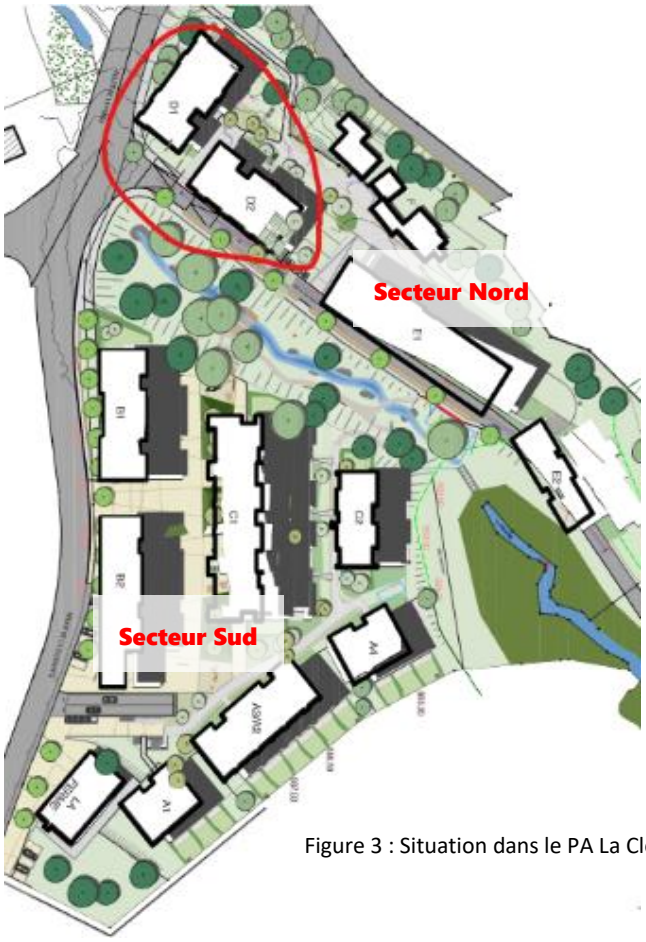

Figure 3 : Situation dans le PA La Clochatte

2.3 Opportunité

La Municipalité reçoit régulièrement des actes de vente sur lesquels elle peut faire valoir son droit de préemption selon les dispositions légales de la LPPPL. À ce jour, elle ne l'a pas fait, d'une part en raison du prix du bien-fonds, de sa localisation, de sa taille, souvent trop petite, ou encore de procédures longues et complexes, comme des changements d'affectation, et, d'autre part, grâce à des négociations avec certains promoteurs qui ont abouti à des projets conformes à la vision de la Municipalité.

La Municipalité reste cependant toujours très attentive aux informations qu'elle reçoit via ces actes notariés, compte tenu de la politique qu'elle entend mener en matière de maîtrise du sol et de création de logements pour tous sur le territoire communal. Ce dernier aspect est d'ailleurs bien mis en évidence dans le programme de législature 2021-2026, dans lequel la Municipalité affiche clairement la volonté de *veiller au développement de logements pour tous* comme un levier fort pour *Promouvoir la vie de quartier*.

L'objet d'achat du présent préavis, à savoir la parcelle n° 3618, est intéressant à plusieurs titres. En effet, avec une surface de 1'917 m^2, elle possède une surface de plancher déterminante (SPd) de 4'200 m^2,

conformément à l'art. 18 du règlement du PA La Clochatte. Le vendeur est déjà au bénéfice du permis de construire n° 2163 en force pour la construction de deux bâtiments de 42 logements avec parking souterrain de 48 places (Bâtiments D1 et D2 du PA).

Ainsi, sa taille (surface de 1'917 m^2 et 4'200 m^2 de SPd), sa localisation dans une future centralité secondaire communale proche d'une interface de transports publics et la possibilité de créer des logements d'utilité publique offrent à la Municipalité non seulement une chance unique de devenir un acteur immobilier important dans le secteur, mais encore de développer un type de logement qui fait actuellement défaut sur le territoire communal.

Cette opération permettrait de concrétiser les objectifs tels que définis dans le schéma directeur du développement territorial (SDDT) et d'aller dans le sens des conclusions d'une étude sur le logement actuellement en cours de finalisation, qui met clairement en exergue le manque de LUP sur le territoire communal.

De manière générale, les vision et stratégie communales développées par la Municipalité, dans le cadre du SDDT (cf. annexe 2), s'ancrent notamment autour de l'armature urbaine de la commune autour d'une centralité principale forte et de centralités secondaires complémentaires, dont le secteur de la Clochatte fait partie intégrante.

La démarche visée par le présent préavis entre directement dans les buts de la stratégie d'urbanisation, à savoir *une typologie diversifiée de logements dans les secteurs bien desservis par les transports publics.*

Dans le cadre du volet stratégique, la stratégie concernant l'habitat collectif s'articule ainsi *(extrait du volet stratégique du SDDT) :*

> *« Afin de favoriser la diversité sociale, la cohésion et le dynamisme qu'ils généreront, les centralités ainsi que les secteurs bénéficiant d'une bonne desserte en transports publics devront accueillir des logements de typologie variée, répondant à une diversité sociale et générationnelle.*
>
> *Le développement de logements accessibles et diversifiés assurera une diversité des classes sociales et des générations. Leur localisation sera définie principalement dans les secteurs bien desservis par les transports publics. Cette proximité est essentielle pour assurer la diversité de logements permettant de prendre en considération les besoins des différents types d'habitants, notamment les personnes âgées, les étudiants ou les familles à bas revenu.*
>
> *Dans ce cadre, une politique foncière active permettra d'œuvrer de manière ciblée afin d'atteindre les buts et objectifs définis. »*

La potentielle acquisition de cette parcelle s'inscrit dans la lignée directe de la vision récente issue du SDDT afin d'œuvrer dans le sens des objectifs décrits. En effet, les projets présentés aujourd'hui par les promoteurs du PA ne correspondent que très partiellement à cette volonté.

Le plan d'affectation La Clochatte prévoit déjà la réalisation de 16 logements d'utilité publique (LUP), correspondant à la "famille" des logements à loyers abordables (LLA). Ceux-ci ont pu y être intégrés *in extremis* en raison de l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018, sans devoir revoir tout le dossier du PA dont la présentation pour adoption par le Conseil communal était imminente.

En effet, ces 16 logements correspondent à 5% de la SPd destinée aux logements du PA conformément à la décision du Conseil du 19 novembre 2018. Si les 4'200 m^2 de SPd de l'aire de construction D (parcelle n° 3618) y sont ajoutés, cela porterait la part totale de LUP du quartier à 20%, soit 5'300 m^2 SPd sur un total de 25'900 m^2. Avec environ 50 LUP supplémentaires, la PA La Clochatte contribuerait à augmenter, sur l'ensemble du territoire communal, la part de 5% à 7% pour ce type de logements ; dans lequel on peut actuellement inclure les 28 logements subventionnés de la Société coopérative d'habitation de Lausanne (SCHL) au chemin de Longeraie (Grand-Mont), les 30 appartements protégés disponibles à l'EMS La Paix du Soir et les 128 logements réalisés dans le quartier du Bugnon, constitués

en logements à prix accessible (cf. annexe 1). Cette augmentation de 2% ferait passer le nombre actuel de 202 logements de ce type à environ 250, sur un total au niveau communal de 3'884 logements.

De plus, sous réserve des perspectives finales, issues de l'étude *Objectif Logement* [3], il paraîtrait a priori judicieux de développer des logements protégés (LP) et/ou des logements étudiants (LE) sous-représentés sur le territoire communal, ceci afin de garantir une typologie diversifiée de logements et qui soit en adéquation avec la vocation du secteur.

Il faut cependant préciser que le développement d'activités dans le cadre des LUP selon la LPPPL reste limité en vertu de l'art. 35 al.2 LPPPL, mais a priori, pas impossible en fonction de certaines catégories de LUP, notamment éventuellement celle des LP qui pourrait nécessiter certains appuis logistiques, de type CAT (centre d'accueil temporaire).

3 Aspects financiers

3.1 Analyse économique et financière sommaire

Afin de disposer d'arguments économiques et financiers en vue de l'acquisition de cette parcelle, nous avons mandaté le bureau CBRE Research & Consulting à Lausanne afin d'effectuer des calculs relatifs à la valeur du terrain et au rendement de l'opération du point de vue de la Commune dans le cas de productions de logements LUP – LLA. Celui-ci a produit une analyse économique et financière qui a complété, à titre illustratif et indicatif, l'analyse territoriale exposée ci-dessus.

En termes d'hypothèses de travail, les éléments ci-dessous ont été pris en compte. Ils sont tous plausibles pour la situation, mais pourraient être différents selon le projet réel, ce qui aurait évidemment une incidence sur la valorisation effective du terrain, à savoir :

- Surfaces de plancher déterminant (SPd) de 4'200 m^2, calculé selon les plans en vigueur ;
- Répartition des tailles de logements : 2,5 pièces : 15%, 3,5 pièces : 35%, 4,5 pièces : 45%, 5,5 pièces : 5%, selon les plans en vigueur également ;
- Nombre de places : une pour 100 m^2 de SPd, calculées selon les normes VSS, toutes en sous-sol ;
- Loyers LUP : admis sur la base de la tabelle de l'État de Vaud d'août 2022 ;
- Coûts de construction : selon les standards actuels ;
- Charges d'exploitation et frais d'entretien après construction : selon les ratios usuels ;
- Taux d'escompte : selon l'attente actuelle des investisseurs avec une répartition des fonds propres et des fonds étrangers de 25%/75% (usuel).

Ci-après, deux variantes sont présentées : l'une en admettant une vente à un promoteur qui construirait des LUP et prélèverait une marge-bénéfice / risque usuelle de 15%, l'autre en admettant que la construction soit effectuée par un Maître d'Œuvre d'Utilité Publique (MOUP), sans marge-bénéfice / risque, mais en prenant en compte un poste de divers et imprévus de 5%.

Le résumé des résultats de cette analyse économique rapide, à savoir la rémunération que la Commune pourrait tirer de son achat puis cession en droit distinct et permanent de superficie (DDP) en cas de préemption est le suivant :

[3] La Municipalité a lancé en 2022 une étude Objectif Logement, subventionnée par le Canton. Cette dernière permettra notamment de renseigner sur les meilleures typologies de logement à favoriser par quartiers.

3.1.1 Variante "Promoteur" :

Valeur du terrain en variante location (CHF)			**4'298'131**
Prix unitaire (CHF/m²)			2'242
Incidence foncière			19%
Rente du DDP à un taux de[4]	4%		**171'925**
Prix d'achat		6'900'000	
Frais d'achat[5]	5%	345'000	
Prix de revient		**7'245'000**	
Rémunération (rente / prix de revient)		**2.37%**	

Figure 4 : Tableau d'analyse de la variante « Promoteur »

Dans cette première option de cession du terrain par DDP à un investisseur privé, la valeur du terrain que ce dernier considérerait dans son estimation, de la rente qu'il serait d'accord et capable de payer, serait inférieure au prix d'achat. Cependant, le rendement de cet achat pour la Commune, puis cession, serait tout de même positif, à 2.37% (selon les hypothèses retenues).

3.1.2 Variante "MOUP" :

Valeur du terrain en variante location (CHF)			**6'560'503**
Prix unitaire (CHF/m²)			3'422
Incidence foncière			29%
Rente du DDP à un taux de	4%		**262'420**
Prix d'achat		6'900'000	
Frais d'achat	5%	345'000	
Prix de revient		**7'245'000**	
Rémunération (rente / prix de revient)		**3.62%**	

Figure 5 : Tableau d'analyse de la variante « MOUP »

Dans cette seconde option de cession du terrain par DDP à un MOUP, la valeur du terrain du point de vue de ce dernier est beaucoup plus proche du prix d'achat, car elle n'est pas grevée de la marge que prend usuellement un développeur privé pour rentabiliser son effort.

Il en découle que la rente DDP serait plus importante et donc que le rendement pour la Commune de cet achat puis cession serait plus élevé, à 3.62 % (avec les hypothèses retenues).

[4] Un DDP a une durée minimale de 30 ans et maximale de 100 ans. Dans ce type de simulation, le calcul se fait d'office sur la période maximale.

[5] Cette part est répartie usuellement à hauteur de 3,3% pour les divers frais prélevés par l'État, 1% pour l'inscription au Registre foncier et 0.7% d'émoluments et honoraires du notaire.

3.2 Intentions

Après analyse de cette étude sommaire, la Municipalité souhaite se diriger vers la réalisation d'une cession de terrain par DDP afin de mettre le bien-fonds sur le marché des logements d'utilité publique, sans, à ce stade, se déterminer sur l'une ou l'autre option, sachant qu'il y en a peut-être d'autres en fonction des choix qui seront opérés dans le cadre du programme du projet encore à développer (type et tailles des logements notamment). Les résultats de l'étude sont donc présentés dans les deux précédents chapitres à titre indicatif, comme hypothèses de travail.

Le but n'est pas de réaliser des bénéfices sur cette transaction, mais la Municipalité escompte néanmoins un retour sur investissement permettant de compenser les intérêts qu'elle aura à assumer dans le cadre de l'emprunt qu'elle effectuera.

3.3 Impact sur les finances communales

3.3.1 Plan des investissements

Le plan des investissements présenté dans le cadre du plafond d'endettement 2021-2026 a été adopté par la Municipalité le 1er décembre 2021. Outre les projets d'infrastructures (routes, collecteurs et bâtiments scolaires), celui-ci comprend également des aménagements de l'espace public, le développement dans les domaines de la durabilité, de la transition énergétique et de la mobilité.

Les éventuelles acquisitions de biens immobiliers dans le cadre de la politique foncière figurent dans le plan des investissements, rubrique N° 60 "Politique foncière" pour un montant de CHF 10 millions.

3.3.2 Financement

Cette acquisition sera financée par les liquidités courantes ou par voie d'emprunt aux meilleures conditions du marché, dans la limite du plafond d'endettement.

3.3.3 Charges financières

Le rendement attendu selon les variantes de rémunération présentées à titre d'exemples au point 3.1 sera suffisant pour couvrir la charge d'intérêt annuelle.

3.3.4 Charges d'exploitation

Ce préavis n'entraîne aucune charge d'exploitation annuelle supplémentaire.

3.3.5 Amortissement

Conformément aux dispositions de l'art. 26 al. 1 let. d du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom), ce terrain, non affecté à des tâches d'utilité publique, figurera au bilan sous le chapitre "Patrimoine financier". Dès lors, l'amortissement de cet objet n'est pas obligatoire.

4 Procédure et suite des opérations

En vertu de l'art. 33 LPPPL, la Municipalité a quarante jours pour notifier aux parties de l'acte sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte. Ces quarante jours courent depuis le 23 février 2023, date de réception de la notification du notaire. Le quarantième jour est le 4 avril 2023, le lendemain de la séance du Conseil communal, dans laquelle celui-ci se prononcera sur l'octroi du crédit nécessaire à l'acquisition de cette parcelle.

Cependant, au préalable, comme le stipule la LPPPL à l'art. 32 al. 3, le propriétaire et le tiers acquéreur ont le droit d'être entendus. À cet effet, une séance est organisée le 23 mars 2023 dans les locaux de l'administration. Chaque partie peut ainsi faire valoir ses points de vue et arguments dans le cadre de cette opération. Le PV de cette séance sera annexé à la notification de la décision de la Municipalité avec l'indication des voies de recours, qui courent alors pendant 30 jours, dès notification aux parties.

Une fois passé le délai de recours et toute(s) éventuelle(s) procédure(s) contentieuse(s) réglée(s), la Municipalité mandatera alors un bureau d'assistance à maître d'ouvrage (BAMO) qui aura pour mission d'élaborer un cahier des charges en vue d'un appel d'offres, par voie d'adjudication publique (cf. art. 35 al.2 LPPPL), pour le choix d'une société appelée à réaliser l'opération immobilière sur un DDP. Ce mandat sera externalisé et financé via le présent préavis. Il peut être estimé à CHF 70'000.-, montant représentant le solde du crédit total demandé.

Si le permis actuellement en force n'est pas adapté au futur projet, il faudra l'annuler et en solliciter un autre via un projet répondant au cahier des charges, élaboré par le BAMO. Dans ce cas et en vertu de l'art. 37 al. 1 LPPPL, la Municipalité dispose d'un délai de trois ans pour déposer un nouveau permis de construire. Si ce délai n'est pas respecté, le propriétaire dispose du droit de réméré, qui lui assure à nouveau la propriété de son bien au prix de vente payé par la Commune.

Une fois le projet réalisé, le contrôle par le Canton du respect des obligations légales découlant du statut de LUP, notamment s'il s'agit de LLA, est effectué pendant les 25 premières années. Celui-ci incombe ensuite à la Commune.

In fine, au vu de l'existence récente de cette loi, les expériences pratiques au niveau cantonal sont rares. Seules quelques villes, comme Lausanne et Morges, ont déjà exercé leur droit de préemption. Si le Conseil communal accorde le crédit sollicité, le Commune, bientôt ville, devra probablement se doter des ressources nécessaires pour gérer ce type d'opérations immobilières et foncières.

5 Conclusion

L'exercice du droit de préemption sur une parcelle stratégique permettant la construction de plusieurs logements d'utilité publique constitue un premier grand pas vers une politique foncière active, notamment en termes de logements pour tous.

Cette acquisition permettra à la Commune d'accroître son patrimoine foncier communal, en l'occurrence le patrimoine financier et, par ce biais, de participer au développement de ses futures centralités comme souhaité dans le SDDT. En effet, être propriétaire renforce également la position financière de la Commune (revenus, rentes, etc.).

Au vu de ce qui précède, la Municipalité demande au Conseil communal de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL DU MONT-SUR-LAUSANNE

- Vu le préavis N° 04/2023 de la Municipalité du 14 mars 2023 ;
- Ouï le rapport de la Commission des finances et celui de la Commission ad hoc désignée pour examiner cette affaire ;
- Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

décide

- D'autoriser la Municipalité à procéder à l'acquisition de la parcelle n° 3618 via son droit de préemption, pour une valeur de CHF 6'934'069.50 conformément à l'article 31, al 1 et 2 LPPPL ;
- D'autoriser la Municipalité à engager les frais d'acquisition de dite parcelle pour une valeur de CHF 345'903.50.-, correspondant à environ 5% du montant du prix de vente de la parcelle,
- D'autoriser la Municipalité à mandater un BAMO pour l'accompagner dans la démarche et élaborer un cahier des charges en vue d'un appel d'offres pour le choix de la société appelée à développer le projet de LUP, pour une valeur de CHF 70'000.-.
- D'autoriser la Municipalité à prélever la somme nécessaire sur les liquidités courantes et à recourir à l'emprunt aux meilleures conditions du marché, dans le cadre du plafond d'endettement ;

- D'autoriser la Municipalité à porter ce montant à l'actif du bilan, rubrique 9123 - Terrains et bâtiments du patrimoine financier, sans amortissement.

Au nom de la Municipalité

La syndique
Laurence Muller Achtari

Le secrétaire
Sébastien Varrin

Annexes :

- Annexe 1 : Localisation des LUP (état 2023).
- Annexe 2 : Extraits du SDDT (état en cours 2023).