Yverdon-les-Bains

Municipalité

11 septembre 2025

PR25.32PR

PRÉAVIS AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

l'octroi à la Municipalité d'une autorisation générale de statuer sur les acquisitions immobilières dans le cadre de l'exercice des droits de préemption institués par la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) et par la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI)

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

En date du 3 février 2022, le Conseil communal d'Yverdon-les-Bains a accepté le préavis PR21.39PR concernant l'octroi à la Municipalité d'une autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions immobilières, ainsi que sur l'aliénation et l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. Il a ainsi, en particulier (ch. 3 du dispositif de la décision du Conseil communal), accordé à la Municipalité une autorisation générale de statuer, venant à échéance six mois après la fin de la législature 2021-2026 pour les acquisitions d'immeubles ou de droits réels immobiliers ou de participations dans des sociétés immobilières dont la valeur n'excède pas CHF 500'000.- par objet, charges éventuelles comprises, avec un plafond du compte général arrêté à CHF 8'000'000.-. Pour les acquisitions supérieures à CHF 500'000.- par objet, la Municipalité devra obtenir l'accord préalable de la Commission des affaires immobilières désignée par le Conseil communal.

Selon les explications contenues dans le préavis, cette autorisation permet la concrétisation d'opérations d'une certaine importance dont la réussite dépend souvent de la discrétion et de la rapidité avec lesquelles elles sont menées. Il était mentionné, à titre d'exemple, le cas de vente aux enchères ou la volonté de faire valoir le droit de préemption prévu par la loi vaudoise du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15). Cela implique cependant que la Municipalité dispose parallèlement de la compétence financière pour mener à terme une telle opération, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle et nécessiterait donc l'octroi d'un crédit d'investissement par le Conseil communal. Afin de disposer, à terme, de la possibilité de pouvoir mener en temps utile de telles opérations, la Municipalité indiquait alors, dans le cadre de ce préavis, qu'elle envisageait la création d'un fonds spécifique au bilan, d'un montant de l'ordre de CHF 8'000'000.-. Il était précisé que ce fonds pourrait constituer un fonds de roulement pour l'acquisition de biens-fonds intéressants qui pourraient par exemple être ensuite revendus, avec l'autorisation du Conseil communal, à des coopératives d'habitation aux conditions prévues par la LPPPL, le produit de la vente permettant alors de renflouer le fonds considéré. La Municipalité relevait qu'elle examinait à quelles conditions et selon quelles procédures de telles acquisitions pourraient être proposées et indiquait qu'elle en saisirait ultérieurement le Conseil communal par un préavis spécifique.

1. Evolution de la situation entre 2022 et 2025

Selon les informations données par le Conseil d'Etat vaudois (réponse à l'interpellation Philippe Miauton et consorts – *Droit de préemption : l'heure du bilan* (23_REP-60) du 11 octobre 2023), la plupart des droits de préemption exercés à ce jour portent sur des immeubles existants, et pas sur des terrains constructibles. Ils n'ont donc pas permis la «création » , à proprement parler, de nouveaux logements d'utilité publique (LUP). La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal considère toutefois que la LPPPL n'exclut pas que la commune préemptrice puisse acquérir une parcelle déjà bâtie afin d'affecter les logements qu'il contient en LUP ; à ce titre, le terme de "création" figurant à l'art. 31 al. 2 premier tiret LPPPL doit être compris largement, soit dans le sens que les logements déjà existants ou à construire doivent être affectés à des LUP. Dans ce contexte, de l'avis du département en charge du logement, il faut au moins que le projet apporte une plus-value en termes de LUP. Une acquisition qui ne pourrait aboutir à aucune amélioration sur ce plan ne se justifierait pas.

Lorsqu'une commune a préempté des logements existants, elle dispose d'un délai de 3 ans pour en faire reconnaître le caractère d'utilité publique; sur demande motivée, le département cantonal peut prolonger ce délai de 2 ans au maximum (art. 34 al. 3 RLPPPL). Le règlement précise désormais que la date à partir de laquelle court le délai de réméré et d'emption est celle de l'inscription du transfert d'immeuble au registre foncier.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a modifié le 1er novembre 2023 le règlement d'application de la LPPPL, en complétant et précisant les conditions liées à l'exercice du droit de préemption. Enfin, plusieurs arrêts de la Cour de droit administratif et de droit public (CDAP) du Tribunal cantonal, de la Cour constitutionnelle et du Tribunal fédéral ont été rendus dans l'intervalle sur ces questions. Certaines conditions liées à l'exercice du droit de préemption prévu à l'article 31 LPPPL ont ainsi été clarifiées et permettent désormais à la Municipalité de proposer au Conseil communal un dispositif stabilisé et conforme aux dispositions légales applicables.

On mentionnera encore que la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI), entrée en vigueur le 1er juin 2022, a également introduit à son article 38, à certaines conditions, un droit de préemption légal sur un objet classé situé sur le territoire communal. Cette disposition implique en pratique un dispositif largement similaire à celui qui découle de l'exercice du droit de préemption prévu à l'article 31 LPPPL; toutefois le délai est de trois mois à compter du moment où l'autorité qui préempte a eu connaissance de la conclusion du contrat et de son contenu, mais au plus tard deux ans après l'inscription du nouveau propriétaire au registre foncier (art. 681a al. 2 du Code civil, applicable par renvoi de l'article 38 LPrPCI).

Au niveau communal, les travaux menés dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de politique foncière active (cf. préavis PR22.22PR Concernant une demande de crédit d'étude de CHF 380'000.- pour la mise en place d'une politique foncière et une étude type « Objectif logement » au niveau communal et le rapport sur le postulat du 23 juin 2016 de Monsieur le Conseiller communal Vassilis Venizelos « *Pour une valorisation des parcelles communales occupées par le parking du Midi* », accepté par le Conseil communal le 1er décembre 2022) ont conduit la Municipalité, avec le concours de ses services, à se pencher en détail sur ces questions.

2. Exercice et mise en œuvre du droit de préemption (art. 33 ss LPPPL)

Aux termes de la loi, la Commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de l'avis qui lui a été donné. Elle doit exercer son droit de préemption sans réserve, condition ou terme.

Selon l'art. 31 al. 1 LPPPL, le préempteur au sens strict ne peut être que la Commune, qui peut ensuite céder le bien-fonds ainsi préempté à un tiers, Ainsi, si la commune n'entend pas réaliser elle-même la construction de logements d'utilité publique (LUP), elle doit néanmoins acquérir en son nom propre le bien-fonds préempté avant de procéder à son adjudication publique[1] et elle doit ensuite procéder à une mise en concurrence publique d'éventuels acquéreurs potentiels, l'application de l'article 35, alinéa 2 LPPPL devant permettre le respect de l'égalité de traitement entre concurrents.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a jugé dans un arrêt du 27 novembre 2024[2] que la modification du règlement d'application de la LPPPL, en particulier de son article 34e, intervenue le 1er novembre 2023, n'implique pas que la Commune détienne les fonds nécessaires lorsqu'elle préempte un bien-fonds, mais uniquement qu'elle puisse s'acquitter du prix de vente le moment venu, celui-ci pouvant être versé par un partenaire (consid. 3). Il lui est donc possible de solliciter des fonds étrangers, que ce soit auprès d'un établissement bancaire ou d'un tiers. Elle doit uniquement être en mesure de payer le prix de vente prévu lorsqu'elle exerce son droit de préemption. En cas de vente à terme, elle doit être en mesure de payer le prix au terme et aux conditions fixées par l'acte de vente.

La Cour constitutionnelle considère également qu'il n'est pas interdit à une commune d'entreprendre des démarches préalables au transfert du bien-fonds à un tiers avant même d'exercer son droit de préemption. En revanche, l'adjudication elle-même ne peut intervenir qu'une fois le droit exercé et elle doit être publique, comme l'indique l'article 35, alinéa 2 LPPPL, ce qui suppose un processus de mise en concurrence[3]. La commune peut donc préparer l'adjudication avant même d'exercer son droit de préemption, mais ne peut pas s'entendre avec un partenaire privé sur l'octroi d'un droit de superficie ou sur le transfert du bien-fonds sans avoir préalablement procédé à une adjudication publique. Selon le Conseil d'Etat, la notion d'«adjudication publique» qui figure à l'art. 35 al. 2 LPPPL (et que reprend l'art. 34e RLPPPL) désigne une procédure qui doit être ouverte à la concurrence. La LPPPL et le RLPPPL laissent toutefois toute la liberté à la commune de désigner les priorités requises au cas par cas et de désigner ensuite le lauréat selon des critères qui lui appartiennent (cf. réponse du Conseil d'Etat du 9 avril 2025 à l'interpellation 23_INT_177 Thanh-My Tran-Nhu et consorts au nom Groupe socialiste - *Le Conseil d'Etat affaiblit-il les logements d'utilité publique au profit des spéculateurs ?*).

Les art. 31 ss LPPPL ne disent pas expressément si une promesse de vente peut constituer cas de préemption. Toutefois, l'art. 32 al. 2 prévoit que le propriétaire doit aviser le titulaire du droit de préemption en cas de promesse de vente; en outre, selon l'art. 33 de ladite loi, la commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds dans un délai de 40 jours à compter de la notification de cet avis. Autrement dit, elle doit se

[1] Arrêt de la CDAP AC.2022.0337 du 15 mars 2024, consid. 3.a
[2] Arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2023.0011
[3] Arrêt de la CDAP AC.2022.0337, consid. 6.b.bb

déterminer sur l'usage ou non de son droit de préemption dès la réception de cet avis, même s'il n'a trait qu'à une promesse de vente (et non à un acte de vente). La CDAP a toutefois laissé ouverte la question de savoir si une promesse de vente doit être considérée, dans le cadre de la LPPPL, comme un cas de préemption[4], à l'instar du Tribunal fédéral qui a confirmé cette décision[5]. La compétence pour renoncer à ce droit appartient à la commune, par le Conseil général ou communal, ou par la Municipalité sur la base d'une autorisation générale de statuer sur les acquisitions d'immeubles[6]. Pour exercer à titre préalable une telle renonciation, la commune doit procéder par la voie de la décision[7].

Comme le démontrent les expériences faites dans d'autres communes (en particulier la Commune de Prilly), il est extrêmement difficile de remplir les conditions et de respecter les délais légaux si l'acquisition nécessite, dans un délai de 40 jours, une décision définitive du Conseil communal. Outre la nécessité de déposer un préavis, qui doit obligatoirement faire l'objet d'un rapport de commission, le Conseil doit être convoqué dans les délais réglementaires et le quorum doit être atteint[8]. Ainsi, si la commission ne rend pas son rapport dans un délai extrêmement court, que le Conseil n'est pas convoqué à temps ou que le quorum ne soit pas atteint, il existe de grands risques que le propriétaire évincé n'en tire argument à l'appui d'un recours, avec quelques chances de succès. Dès lors, seule une forme de délégation à la Municipalité, le cas échéant avec l'accord de la Commission des affaires immobilières (CAIMM), voire la consultation de la COFIN, s'avère praticable.

3. Dispositif proposé : une demande d'autorisation générale spécifique, avec des conditions particulières, pour l'exercice du droit de préemption prévu par la LPPPL ou par la LPrPCI

Il découle de ces analyses que la proposition envisagée en 2022, consistant à demander un crédit complémentaire extraordinaire au budget, voire un crédit d'investissement pour la création d'un fonds de réserve spécifique ne s'avère pas judicieuse, ni réaliste.

En effet, la création d'un fonds de réserve, dans l'objectif de créer une réserve qui serait utilisée lors de l'acquisition d'un bien immobilier au moyen d'un droit de préemption, est considérée, sur le plan comptable, comme un préfinancement, soit une réserve pour une immobilisation du patrimoine qui n'a pas encore été concrétisée. Or, dès l'exercice 2024, la comptabilité communale est tenue selon le nouveau Modèle comptable harmonisé de deuxième génération (MCH2), qui restreint de manière importante la possibilité de constituer, voire de maintenir, de tels fonds. Les préfinancements nécessitent en effet une validation du Conseil communal, et ce uniquement dans le cadre de l'adoption des comptes. Par ailleurs, les attributions à ce type de fonds ne peuvent pas dépasser l'excédent de revenus de l'exercice, si le résultat des comptes est équilibré. Indépendamment de cette question, il n'y a au demeurant guère d'avantage à créer un fonds impactant le plafond d'endettement, alors qu'on ne sait pas si, et le cas échéant quand et pour quel montant, il sera utilisé.

---

[4] Arrêt AC 2023.140, du 14 décembre 2023, concernant la Commune du Mont sur-Lausanne, consid. 3a
[5] Arrêt 1C 56/2024, du 17 janvier 2025, consid. 2.4
[6] Arrêt de la CDAP AC 2022.0258, du 3 août 2023 concernant la Commune de Renens, consid. 2
[7] Arrêt de la CDAP AC 2022.0258, du 3 août 2023 concernant la Commune de Renens consid. 3a
[8] Cf. sur ces points et les difficultés qui en découlent l'arrêt de la CDAP GE 2023.0092, du 20 novembre 2023 consid. 3 concernant la Commune de Prilly.

La Municipalité a également examiné la possibilité de demander au Conseil communal un crédit d'investissement destiné à couvrir préventivement les coûts d'acquisition d'un immeuble aux conditions de l'article 31 LPPPL, respectivement de l'article 38 LPrPCI. Elle a cependant renoncé à cette idée. En effet, sur le plan comptable, l'ouverture d'un crédit d'investissement implique une dépense très importante sur l'exercice considéré, qui se terminerait par des comptes lourdement déficitaires, alors même qu'il n'existe aucune certitude qu'un objet puisse être acquis lors du même exercice comptable sur la base de ce crédit. Au demeurant, les crédits d'investissement sont en principe bouclés au plus tard après 10 ans. Il ne s'agirait donc pas d'une solution durable.

Après examen détaillé des conditions juridiques applicables et des implications pratiques liées à l'exercice du droit de préemption prévu par l'article 31 LPPPL, respectivement par l'article 38 LPrPCI, la Municipalité est arrivée à la conclusion que la solution la plus pragmatique, dans le cadre juridique déterminé par le droit cantonal, consiste à demander au Conseil communal, par le présent préavis, une autorisation générale spécifique d'acquérir des immeubles, limitée à l'exercice des droits de préemption prévus à l'article 31 LPPPL et à l'article 38 LPrPCI, moyennant des processus, procédures et conditions spécifiques. Indépendamment des terminologies adoptées, parfois improprement, dans d'autres communes, cette proposition reprend dans une large mesure la pratique des autres villes vaudoises.

L'autorisation générale conférée à la Municipalité le 3 février 2022 (cf. préavis PR21.39PR) demeure bien entendu en vigueur et pourra continuer d'être utilisée dans les différents cas pour lesquels elle a été prévue (notamment la constitution de servitudes ou la prolongation, aux mêmes conditions, d'une servitude de superficie ou autre droit réel restreint). S'agissant en revanche d'opérations plus importantes qui ne rentrent pas dans le cadre de l'autorisation susmentionnée, en particulier l'acquisition d'un ou plusieurs immeubles par l'exercice d'un droit de préemption légal (art. 31 LPPPL ou 38 LPrPCI), la Municipalité disposera d'une autorisation spécifique, moyennant le respect des processus, procédures et conditions définis ci-après.

Dans tous les autres cas, qui n'impliquent pas une urgence induite par le respect de délais légaux, le Conseil communal continuera d'être saisi d'une demande spécifique dans le cadre d'un préavis particulier.

Afin que la Municipalité puisse disposer d'une marge de manœuvre en fonction de chaque opportunité, tout en inscrivant son action dans les limites d'un cadre financier déterminé, il est proposé de limiter les possibilités de faire usage de cette autorisation générale à un **montant de CHF 15'000'000.- pour la durée de la législature**. Cette limite permettrait de réaliser, si l'opportunité se présente, une à deux acquisitions par législature, sachant que la Ville n'a de toute manière pas les capacités opérationnelles d'en faire plus.

Cette proposition offre plus de souplesse par rapport à une variante qui consisterait à fixer un plafond financier par opération; elle présente aussi moins de risque que les vendeurs/acheteurs ne conviennent volontairement d'un prix légèrement supérieur à ce plafond afin d'empêcher que la Commune ne puisse exercer son droit de préemption ; elle offre également une meilleure sécurité, définie par une limite financière à l'échelle de la législature.

La Municipalité sera ainsi libérée de l'obligation de requérir l'accord du Conseil communal, sur la base d'un préavis spécifique, pour l'achat ou la vente d'un bien immobilier qui fait l'objet de son droit de préemption. Dans la mesure où le financement de cet achat excède le cadre budgétaire de la Municipalité et ne peut se fonder sur l'utilisation d'un fonds au bilan, les

conditions afférentes à cette autorisation générale impliqueront dès lors également une autorisation d'emprunter, respectivement de dépenser, dans le cadre financier et aux conditions définies.

Concrètement, cette variante implique, contrairement à la pratique habituelle, qu'un crédit d'investissement soit ouvert sans décision formelle du Conseil communal, sur la base de la décision municipale exercée par délégation de compétence du Conseil et aux conditions de celle-ci. Cette manière de faire est cependant tout à fait conforme à la loi et constitue même, de l'avis des autorités cantonales, une des seules manières praticables d'exercer le droit de préemption prévu à l'article 35 LPPPL.

Comme on l'a vu plus haut, l'article 35 LPPPL n'implique pas forcément que la Commune détienne les fonds nécessaires lorsqu'elle préempte un bien-fonds, mais uniquement qu'elle puisse s'acquitter du prix de vente le moment venu, celui-ci pouvant être versé par un partenaire. Il lui est donc possible de solliciter des fonds étrangers, que ce soit auprès d'un établissement bancaire ou d'un tiers. Elle doit cependant être en mesure de payer le prix de vente prévu lorsqu'elle exerce son droit de préemption. Dans la mesure où certaines transactions, notamment entre investisseurs institutionnels, prévoient le paiement intégral du prix à la signature de l'acte de vente, il demeure dès lors nécessaire, du moins dans ces cas, de disposer très rapidement du montant correspondant au prix de la transaction.

Dans les conditions actuelles du marché et en considération de la santé financière de la Commune, il n'apparaît toutefois pas réaliste que la Ville puisse obtenir dans des conditions optimales un emprunt d'un montant de plusieurs millions de francs en l'espace de 40 jours au maximum. Afin que la Ville puisse, en cas d'intérêt, actionner efficacement son droit de préemption, il est donc nécessaire qu'elle dispose en permanence des liquidités nécessaires.

En pratique, considérant l'intention de ne pas limiter les possibilités de faire usage de l'autorisation générale pour un seul objet, il est cependant peu probable qu'une opération intéressante pour la Ville porte sur un montant de plus de CHF 8'000'000.-, voire CHF 10'000'000.-. Il sera ainsi possible de faire usage de la réserve de liquidités d'un montant de CHF 5'000'000.- comptabilisée au bilan sur un compte de liquidités, qui s'inscrit dans le cadre d'un fonds de roulement stable et répond aux besoins structurels de gestion des liquidités de la Commune (« réserve de guerre »). Cette réserve couvre le tiers du plafond financier accordé à la Municipalité pour la durée de la législature.

Si le montant d'une opération le rendait concrètement nécessaire, il serait toujours possible d'obtenir assez facilement, à brève échéance, un montant complémentaire permettant d'acquérir l'immeuble aux conditions prévues. Une fois cette opération effectuée, il conviendrait alors de conclure un nouvel emprunt à concurrence de CHF 5'000'000.- pour reconstituer la réserve de liquidités et le cas échéant pouvoir réaliser une nouvelle opération jusqu'à concurrence du plafond de CHF 15'000'000.- octroyé à la Municipalité.

Sur la base des taux d'intérêts actuels, le coût d'un emprunt de CHF 5'000'000.- se monte à environ CHF 65'000.- par année. Le présent préavis n'implique cependant aucun coût direct, dès lors que les coûts d'intérêts liés à un emprunt ne devront être supportés qu'en cas de mise en oeuvre du processus dans un cas concret.

4. Processus de mise en œuvre

Il découle de ce qui précède qu'il n'apparaît pas possible de déterminer à l'avance avec un partenaire défini à l'avance (coopérative d'habitation etc.) que celui-ci se substituera à la collectivité publique pour exercer le droit de préemption de celle-ci, ni de s'entendre à l'avance avec un partenaire – hors appel d'offres public – pour lui revendre immédiatement le

bien-fonds dans la foulée de son acquisition, et ce indépendamment du fait que les droits de mutation seraient alors perçus deux fois, puisque fondés sur des actes de vente successifs.

Il apparaît de même difficile de se prononcer sur une attribution ouverte à diverses entités sans connaître au moins dans les grandes lignes le projet de chacune des entités intéressées et pouvoir examiner les chances qu'il puisse se réaliser ; or, cela nécessite du temps, sans garantie au demeurant que les intéressés ne renoncent finalement à leur projet.

Dès lors, la décision de faire ou non valoir le droit de préemption prévu par la LPPPL ou la LPrPCI sera prise par la Municipalité sur la base d'une évaluation réalisée par ses services. Le choix de réaliser la construction de LUP par la Commune ou de la faire réaliser par un tiers, le cas échéant le choix de ce tiers et les conditions auxquelles l'immeuble lui sera remis, s'effectueront dans un deuxième temps.

Si l'opération présente un intérêt pour la Commune, un groupe de travail constitué des services communaux en charge de la politique foncière préparera dans les plus brefs délais un rapport à la Municipalité, en lui recommandant de faire usage de son droit de préemption, et en indiquant les possibilités de mise en valeur ou les pistes de réflexion pour l'avenir.

Lorsque la commune envisage d'exercer son droit de préemption, elle doit entendre préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur (art. 32 al. 3 LPPPL).

Sur cette base, la Municipalité sollicitera la Commission des affaires immobilières (CAIMM) du Conseil communal et conviendra avec son/sa président.e d'une séance de commission à très bref délai, afin de lui présenter le projet et de recueillir son assentiment. Le délai légal de 40 jours nécessaire pour examiner le dossier, entendre le vendeur et le tiers acquéreur et faire valoir le droit de préemption dans les formes prévues implique une disponibilité de la CAIMM, dans des délais très courts. Un procès-verbal décisionnel sera rédigé séance tenante, afin qu'il puisse être joint à la déclaration de la Municipalité de faire valoir le droit de préemption communal.

En parallèle, la Municipalité, par le Boursier communal, veillera à pourvoir disposer en temps utile, soit dans le délai de 40 jours dès communication du cas de préemption, des liquidités nécessaires au paiement du prix, selon les conditions stipulées dans l'acte. A cet égard, elle disposera, comme mentionné ci-dessus, du compte de liquidités d'un montant de CHF 5 mios, complété si nécessaire par un emprunt complémentaire. La commune qui se substitue à l'acheteur devient propriétaire de l'immeuble avec effet à la date du dépôt de l'acte au registre foncier.

Dans un deuxième temps, la Municipalité devra déterminer sous quelle forme elle entend donner suite à sa décision, à savoir :

- soit en réalisant elle-même la construction (art. 35 al. 2 LPPPL *in initio*), ce qui nécessitera en règle générale qu'elle obtienne en temps utile du Conseil communal un crédit d'investissement pour l'étude et la réalisation du projet.

- soit en recherchant un investisseur « par voie d'adjudication publique » (art. 35 al. 2 LPPPL *in fine*), respectivement par appel à projet ouvert à tous les intéressés, sur la base de critères prédéfinis de manière assez large et publiés, afin de respecter les exigences de la loi sur le marché intérieur (LMI).

La loi prévoit que si la commune met l'objet acquis à disposition d'un tiers, elle le fait « en principe » par l'octroi d'un droit de superficie, mais, selon les travaux préparatoires de la loi, une cession n'est pas exclue. Dans les deux cas, une autorisation du Conseil communal devra être requise (art. 4 al. 6 LC).

Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation (art. 37 al.1 LPPPL). Pour sa part, l'acquéreur évincé dispose d'un droit d'emption si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation (art. 38 al.1 LPPPL).

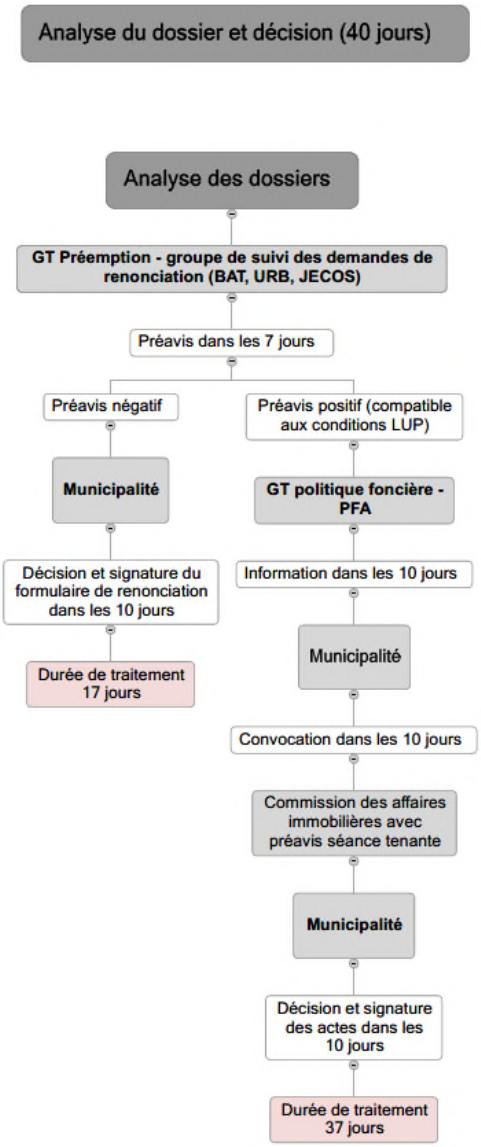
La Municipalité disposera ainsi d'un délai suffisant pour se déterminer sur la suite du processus et pour soumettre au Conseil communal un préavis étayé et fondé. Elle disposera également, le cas échéant, d'une possibilité de comparer différents projets, de chercher des possibilités d'optimisation, et de négocier les conditions avec les tiers intéressés à la réalisation du projet de LUP.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL l'examen de l'exercice du droit de préemption est effectué à l'aide d'une fiche qui reprend des critères préétablis (densité, localisation, surface, conditions financières etc.). Avec environ 100 demandes par année, ces critères permettent de préaviser rapidement (dans les 7 jours) 90 à 95 % des dossiers.

Dans le cas d'un préavis positif, le dossier sera traité par le groupe Politique foncière active (PFA) avec implication des chefs de services ; les membres de la Municipalité concernés seront immédiatement informés afin de pouvoir porter le dossier en séance de Municipalité dans les 10 jours. Cette manière de procéder doit permettre d'informer la Municipalité dans un délai de 17 jours à compter de la réception du dossier.

Cette réactivité est très importante puisque la Municipalité disposera alors d'un nouveau délai de 10 jours pour réunir une délégation de la Commission des affaires immobilières en vue de l'obtention de son préavis. La CAIMM est actuellement composée de 8 membres et de 5 suppléants qui devront ainsi se rendre disponibles dans le délai de 10 jours préconisé afin que la Commission puisse siéger et rédiger son préavis séance tenante.

En prenant en compte 10 jours supplémentaires pour la validation et la signature des actes par la Municipalité, la circulation du dossier reste juste dans le cadre de 40 jours mentionné dans le loi (37 jours exactement).



5. Synthèse

La Municipalité est arrivée à la conclusion que la proposition envisagée jusque-là, consistant à demander un crédit complémentaire extraordinaire au budget, voire un crédit d'investissement pour la création d'un fonds de réserve spécifique ne s'avérait pas judicieux, ni réaliste. Elle propose en revanche une démarche alternative, qui puisse lui permettre, le cas échéant, de faire valoir efficacement le droit de préemption communal, dans le respect des dispositions légales applicables et sur la base de la jurisprudence rendue récemment par diverses autorités judiciaires.

La Municipalité demande ainsi au Conseil communal une autorisation générale d'acquérir des immeubles limitée à l'exercice du droit de préemption prévu par la LPPPL et par la LPrPCI, moyennant le respect des processus, procédures et conditions spécifiques décrits dans le présent préavis.

La Municipalité sera ainsi libérée de l'obligation de requérir l'accord du Conseil communal lorsqu'elle entend exercer le droit de préemption de la Commune. L'autorisation générale impliquera dès lors également une autorisation d'emprunter, respectivement de dépenser, dans le cadre financier et aux conditions définies. Par ailleurs, l'autorisation générale accordée le 2 février 2022 restera en vigueur pour les acquisitions n'impliquant pas l'exercice du droit de préemption prévu à l'article 35 LPPPL, respectivement 38 LPrPCI.

Afin que la Municipalité puisse disposer d'une marge de manœuvre en fonction de chaque opportunité de préemption, tout en inscrivant son action dans les limites d'un cadre financier déterminé, les possibilités de faire usage de cette autorisation générale sera limitée à un montant de CHF 15'000'000.- pour la durée de la législature. Cette limite permettrait de réaliser, si l'opportunité se présente, une à deux acquisitions par législature, sachant que la Ville n'a de toute manière pas les capacités opérationnelles d'en faire plus.

Dans le cas où la Municipalité entend faire valoir le droit de préemption de la Commune, la CAIMM sera consultée dans les dix jours; la Municipalité n'exercera le droit de préemption que si la CAIMM donne son accord à cette opération.

Conformément aux règles applicables aux autorisations générales données à la Municipalité par le Conseil communal, cette autorisation sera valable encore 6 mois après la fin de la législature en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2026. Le renouvellement de cette autorisation pour la législature 2026-2031 fera l'objet d'une nouvelle demande au Conseil communal dans le cadre des préavis de début de législature, qui seront adressés au Conseil communal en automne 2026.

◈◈◈◈◈◈

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

sur proposition de la Municipalité,

entendu le rapport de sa Commission des affaires immobilières, et

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

décide :

Article 1 : Une autorisation générale de statuer, venant à échéance six mois après la fin de la législature 2021-2026, est accordée à la Municipalité pour exercer le droit de préemption communal prévu à l'article 31 LPPPL, respectivement à l'article 38 LPrPCI.

Article 2 : Cette autorisation est limitée à un montant de CHF 15'000'000.- pour l'ensemble de la législature.

Article 3 : La Municipalité devra obtenir l'accord préalable de la Commission des affaires immobilières désignée par le Conseil communal, selon le processus décrit dans le présent préavis.

Article 4 : La Municipalité est autorisée à emprunter les montants nécessaires et à prendre toutes mesures utiles à la mise en œuvre de ce droit de préemption.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

Le Secrétaire

P. Dessemontet

F. Zürcher

Délégué de la Municipalité : Monsieur Pierre Dessemontet, syndic