



Au Conseil communal

1462 Yvonand

Yvonand, le 20 octobre 2026

Préavis municipal No 2026/14

Concerne : 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 LPPPL et par la LPrPCI, et constitution d'une Commission des affaires immobilières du Conseil communal

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

La Municipalité a l'honneur de vous soumettre le présent préavis, qui vise à doter notre commune des outils juridiques et financiers indispensables pour agir rapidement en matière de politique du logement et de sauvegarde de notre patrimoine bâti, en application des législations cantonales.

1. Contexte et cadre légal

A. La Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

La LPPPL confère aux communes un droit de préemption légal (art. 31 à 38 LPPPL) qui leur permet d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée, en se substituant à l'acquéreur aux prix et conditions fixés par l'acte de vente. Ce droit ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes (art. 31 al. 2 LPPPL) :

- Il doit viser la création de logements d'utilité publique (LUP) ;
- Il doit répondre à une pénurie de logements dans le district concerné, soit un taux de logements vacants durablement inférieur à 1.50%, calculé sur la moyenne des trois dernières années (art. 2 LPPPL) ;
- La parcelle doit mesurer au moins 1'500 m², 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.

Le droit de préemption ne peut pas s'exercer en cas de vente à un proche du vendeur (descendants, parents, frères et sœurs, conjoint, partenaire enregistré ou concubin ; art. 31 al. 3 LPPPL).

Le district du Jura-Nord vaudois figure dans la liste des districts touchés par la pénurie pour l'année 2026 (arrêté du Conseil d'État du 17 décembre 2025). Cette liste étant revue chaque année, le droit de préemption LPPPL n'est ouvert à la Commune que pour les années où le district y figure.

B. La Loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI)

La LPrPCI confère également à la Commune un droit de préemption légal sur les objets classés situés sur son territoire (art. 38 LPrPCI). L'État ne dispose du même droit que si la Commune ne l'exerce pas. Le délai d'exercice est de trois mois (art. 681a CC, applicable par renvoi) : plus long que celui de la LPPPL, il reste trop court pour soumettre un préavis au Conseil communal.

C. L'impératif du délai légal de 40 jours

Dès la notification de l'avis de vente, que le propriétaire doit adresser à la Commune et qu'en pratique le notaire instrumentant transmet (art. 32 LPPPL), celle-ci ne dispose que de quarante jours pour notifier aux parties sa décision d'acquiescer (art. 33 LPPPL). Dans un tel laps de temps, il est matériellement impossible de suivre le processus ordinaire : préavis municipal, examen en commission, puis vote en séance de Conseil. C'est pourquoi la loi sur les communes permet au Conseil communal d'accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les acquisitions, en fixant une limite (art. 4 al. 1 ch. 6 LC).

L'autorisation générale actuelle de la Municipalité (CHF 30'000.- par opération et CHF 100'000.- par année civile) reste en vigueur pour l'ensemble des opérations immobilières courantes qui ne relèvent pas de l'exercice du droit de préemption LPPPL ou LPrPCI. Ces opérations ne sont pas imputées sur le plafond de CHF 8'000'000.- décrit ci-dessous.

2. Dispositif proposé et seuils financiers

Afin de concilier la réactivité requise par la loi et le strict respect des prérogatives de votre Conseil, la Municipalité propose un système à double palier, encadré par un plafond de législation :

- **Jusqu'à CHF 1'000'000.- par opération** : la Municipalité est compétente pour statuer seule sur l'exercice du droit de préemption et pour engager financièrement la Commune. Elle en informe la Commission des affaires immobilières du Conseil communal (CAIMM) dans les meilleurs délais.
- **Au-delà de CHF 1'000'000.- par opération** : l'autorisation générale ne s'applique qu'avec l'accord préalable de la CAIMM, décrite au point 3. À défaut de cet accord, la Municipalité ne peut pas exercer le droit de préemption.
- **Plafond global de législation** : le montant total cumulé des préemptions exercées sous ce régime ne pourra pas excéder **CHF 8'000'000.-** pour l'entier de la législation en cours. Au-delà, un préavis ordinaire sera soumis au Conseil.

Le montant d'une opération comprend le prix d'acquisition de l'ensemble des biens-fonds visés par un même acte de vente, ainsi que les frais et indemnités dus à l'acquéreur évincé (art. 35 al. 3 à 5 LPPPL). En cas de revente d'un bien-fonds acquis sous ce régime, le produit net de la vente reconstitue le plafond de législation à due concurrence.

3. Constitution d'une Commission des affaires immobilières du Conseil communal

L'autorisation générale conférée à la Municipalité ne saurait s'exercer sans contre-pouvoir. À l'instar de la Ville d'Yverdon-les-Bains, qui a adopté un dispositif analogue en 2025 (préavis PR25.32PR), la Municipalité propose de constituer une Commission des affaires immobilières du Conseil communal (ci-après : la CAIMM). Cette commission est chargée de donner son accord préalable à toute décision municipale d'exercer un droit de préemption d'un montant supérieur à CHF 1'000'000.- par opération.

La CAIMM est élue par le Conseil communal en début de législation, pour la durée de celle-ci ; elle reste en fonction jusqu'à l'élection de la commission de la législation suivante. Elle se compose de cinq membres et de deux suppléants, choisis parmi les Conseillères et Conseillers communaux, en respectant dans la mesure du possible une représentation politique équilibrée. Les suppléants remplacent les membres empêchés. La CAIMM est convoquée par son président. Ses séances ne sont pas publiques et ses membres sont tenus à la confidentialité, en raison de la sensibilité des informations traitées (prix de transaction, identité des parties).

La Municipalité statue seule, dans le cadre de l'autorisation générale conférée par le présent préavis, pour les opérations dont le montant n'excède pas CHF 1'000'000.-. Elle informe la CAIMM, dans les meilleurs délais, de toute opération réalisée en deçà de ce seuil.

Pour toute opération supérieure à ce seuil, l'accord préalable de la CAIMM est requis, selon le processus décrit au point 4 ci-après. La Municipalité n'exerce le droit de préemption que si la CAIMM donne son accord. En cas de refus, ou si la CAIMM ne s'est pas prononcée dans le délai imparti, la Municipalité renonce à exercer le droit de préemption.

La CAIMM peut également être consultée, à titre consultatif et à la demande de la Municipalité, pour toute autre opération immobilière d'importance qui ne relève pas de la préemption mais qui nécessite une expertise et une discrétion analogues.

La Municipalité rend compte de l'usage de la présente autorisation générale dans son rapport de gestion annuel (opérations réalisées, montants engagés, état de la mise en valeur).

4. Processus décisionnel

Le respect du délai légal de quarante jours impose un processus séquencé et resserré. La Municipalité propose le déroulement suivant. Il s'applique également aux préemptions LPrPCI, dont le délai de trois mois laisse davantage de marge.

Phase 1 – Analyse (jours 1 à 10)

Dès réception de l'avis de vente transmis par le notaire (art. 32 LPPPL), ou dès que la Commune a connaissance de la vente d'un objet classé, le greffe municipal transmet immédiatement le dossier au service en charge des bâtiments, du bureau technique et à la bourse communale. Ceux-ci en assurent l'analyse technique sur la base d'une grille d'évaluation préétablie : conformité à l'affectation, surface, localisation, conditions financières, potentiel de création ou d'affectation en LUP, charges et servitudes éventuelles. Cette analyse aboutit à une recommandation motivée, transmise à la Municipalité dans un délai maximal de dix jours dès la notification.

Phase 2 – Décision municipale de principe (jours 11 à 17)

Sur la base du rapport d'analyse, la Municipalité statue en séance ordinaire ou extraordinaire sur la question de principe. Elle peut refuser d'exercer le droit, auquel cas elle signe le formulaire de renonciation dans les délais. Elle peut aussi décider d'exercer le droit, sous réserve de l'accord de la CAIMM lorsque celui-ci est requis. Avant toute décision d'exercice, la Municipalité entend le propriétaire et le tiers acquéreur, conformément à l'art. 32 al. 3 LPPPL. Elle peut également céder son droit de préemption à l'État, dans le même délai (art. 34 LPPPL).

Phase 3 – Saisine de la CAIMM et délibération (jours 18 à 30)

Lorsque l'accord préalable de la CAIMM est requis, la Municipalité saisit la Commission, qui est convoquée par son président dans un délai de dix jours. La séance fait l'objet d'un procès-verbal décisionnel signé séance tenante et joint au dossier. En parallèle, le boursier communal s'assure que les liquidités nécessaires au paiement du prix seront disponibles dans les conditions prévues par l'acte de vente, soit par les réserves de trésorerie, soit par un emprunt complémentaire.

Phase 4 – Exercice du droit et acquisition (jours 31 à 40)

Dès réception de l'accord de la CAIMM, ou immédiatement après la décision municipale lorsque cet accord n'est pas requis, la Municipalité notifie aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par cet acte (art. 33 LPPPL), sans y ajouter de réserve ni de condition. La Commune devient propriétaire par l'inscription au registre foncier.

Phase 5 – Mise en valeur (après l'acquisition)

Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction de LUP (art. 35 al. 1 LPPPL). Si, dans un délai de trois ans, la Commune ne l'a pas mis à disposition d'un tiers ni déposé de demande de permis de

construire, ou, lorsqu'une adaptation du plan d'affectation est nécessaire, si elle n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans, le vendeur dispose d'un droit de réméré et l'acquéreur évincé d'un droit d'emption (art. 37 et 38 LPPPL). La Municipalité détermine donc rapidement la suite à donner :

- réalisation des LUP par la Commune elle-même, moyennant l'octroi d'un crédit d'investissement par le Conseil communal ;
- mise à disposition d'un tiers par voie d'adjudication publique au sens de l'art. 35 al. 2 LPPPL, en principe sous la forme d'un droit de superficie, sur la base de critères publiés et dans le respect des exigences de la loi sur le marché intérieur (LMI).

Dans les deux cas, une décision du Conseil communal est requise, par voie de préavis : octroi d'un crédit d'investissement, respectivement aliénation ou constitution d'un droit de superficie (art. 4 al. 1 ch. 6 LC). Ces décisions ne font pas partie de la présente autorisation générale.

5. Cadre financier

Afin de doter la Municipalité d'une marge de manœuvre suffisante tout en encadrant strictement l'engagement financier, il est proposé de limiter le recours à la présente autorisation générale à un montant total de CHF 8'000'000.- pour la durée de la législature 2026-2031.

La Cour constitutionnelle vaudoise (arrêt du 27 novembre 2024, CCST.2023.0011) a jugé que la Commune préemptrice n'a pas à détenir les fonds nécessaires au moment où elle exerce son droit, mais qu'elle doit pouvoir s'acquitter du prix de vente le moment venu, ce prix pouvant aussi être versé par un partenaire. Par l'intermédiaire du boursier, la Municipalité veille à maintenir une réserve de liquidités suffisante pour un premier acompte, et à activer en temps utile un emprunt complémentaire pour couvrir le solde, dans les limites du plafond d'endettement adopté par le Conseil communal pour la législature.

Lorsque la Commune ne réalise pas elle-même les LUP et qu'elle met le bien à disposition d'un tiers par voie d'adjudication publique sous forme de droit de superficie, le produit de cette opération reconstitue la trésorerie communale. En cas de revente, le produit net reconstitue également le plafond de CHF 8'000'000.- à due concurrence.

Le présent préavis n'engage aucune dépense tant que le droit de préemption n'est pas exercé. En cas d'exercice, l'acquisition est portée au compte des investissements et les charges d'intérêts liées à un éventuel emprunt ne naissent qu'à ce moment.

6. Synthèse

Les contraintes pratiques du droit de préemption communal rendent indispensable la mise en place d'un dispositif organisationnel et financier qui permet à la Municipalité d'agir efficacement en temps utile. Ces contraintes sont le délai de quarante jours, l'exercice aux prix et conditions de l'acte de vente, et la mise en concurrence publique imposée pour la mise à disposition d'un tiers. Le dispositif adopté par la Ville d'Yverdon-les-Bains en 2025, ainsi que la jurisprudence récente, confirment la voie proposée.

La Municipalité propose au Conseil communal :

- D'octroyer une autorisation générale de statuer sur les acquisitions immobilières dans le cadre exclusif de l'exercice des droits de préemption prévus à l'art. 31 LPPPL et à l'art. 38 LPrPCI, valable jusqu'à six mois après la fin de la législature 2026-2031 ;
- D'en limiter l'usage à un plafond financier de CHF 8'000'000.- pour la durée de la législature ;
- De constituer une Commission des affaires immobilières du Conseil communal (CAIMM), élue par le Conseil, dont l'accord préalable est requis pour toute opération excédant CHF 1'000'000.- par préemption ;
- D'autoriser la Municipalité à emprunter les montants nécessaires à l'exercice du droit de préemption, dans la limite du plafond fixé et du plafond d'endettement de la législature ;

- De maintenir en vigueur l'autorisation générale existante (CHF 30'000.- par opération, CHF 100'000.- par année civile) pour les opérations immobilières courantes hors préemption.

7. Conclusion

En conclusion, la Municipalité souhaite que le Conseil communal, après avoir entendu les rapports de la Commission des finances et de la commission ad' hoc, prenne les décisions suivantes :

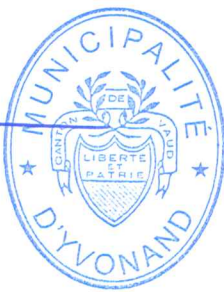
1. D'approuver le présent préavis municipal.
2. D'octroyer à la Municipalité une autorisation générale de statuer sur les acquisitions immobilières dans le cadre exclusif de l'exercice des droits de préemption prévus à l'art. 31 LPPPL et à l'art. 38 LPrPCI, valable jusqu'à six mois après la fin de la législature 2026-2031.
3. De fixer, pour ces seules opérations de préemption, la compétence financière autonome de la Municipalité à CHF 1'000'000.- par opération, frais et indemnités dus à l'acquéreur évincé compris.
4. De constituer une Commission des affaires immobilières du Conseil communal (CAIMM), composée de cinq membres et de deux suppléants élus par le Conseil communal pour la durée de la législature, et de subordonner toute décision municipale d'exercer un droit de préemption d'un montant supérieur à CHF 1'000'000.- à l'accord préalable de cette commission, selon le processus décrit dans le présent préavis.
5. De fixer le plafond financier global accordé pour ces opérations à CHF 8'000'000.- au total pour la législature en cours, le produit net de la revente d'un bien acquis sous ce régime reconstituant ce plafond à due concurrence.
6. D'autoriser la Municipalité à emprunter les montants nécessaires à l'exercice de ces droits de préemption, dans la limite du plafond fixé au chiffre 5 et du plafond d'endettement adopté par le Conseil communal pour la législature.
7. De prendre acte que la Municipalité rendra compte de l'usage de cette autorisation dans son rapport de gestion annuel.
8. De maintenir en vigueur l'autorisation générale existante (CHF 30'000.- par opération, CHF 100'000.- par année civile) pour les opérations immobilières courantes ne relevant pas de l'exercice du droit de préemption LPPPL ou LPrPCI.

Nous vous présentons, Madame la Présidente, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique :

Le Secrétaire :

Laura Marques

Cédric Pellet

Municipal délégué : M. Julien De Icco