

**Acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers  
et d'actions ou parts de sociétés immobilières  
et aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers**

(Article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal  
de Lausanne du 12 novembre 1985)

*Préavis N° 4*

Lausanne, le 31 janvier 2002

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du préavis**

*1.1 Acquisitions*

La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation générale, valable pour la législature 2002-2005, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières. A cet effet, la Municipalité sollicite l'ouverture d'un crédit de 15 millions de francs.

*1.2 Aliénations*

La Municipalité demande également à votre Conseil une autorisation générale, valable pour la présente législature, de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers, dont la valeur n'excède pas 100.000 francs par cas.

**2. Bases légales et procédure**

*2.1 Bases légales*

Les deux autorisations ci-dessus sont sollicitées en vertu de l'article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, qui reprend les dispositions de l'article 4, chiffre 6 de la Loi du 28 février 1956 sur les communes.

Cet article 17, chiffre 6, dispose de ce qui suit :

*«Le Conseil 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 dans la limite de fr. 100'000.-, charges éventuelles comprises.*

*Pour les acquisitions, cette limite peut être dépassée moyennant l'approbation du Département de l'intérieur (NB : aujourd'hui Département des institutions et des relations extérieures). La Municipalité prend alors l'avis de la délégation aux affaires immobilières. Le Conseil communal est informé des acquisitions et des aliénations par le rapport de gestion».*

## 2.2 Procédures

### 2.2.1 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, dès la présente législature, les droits distincts et permanents de superficie et les autres droits réels. La Commission préavisé à l'intention de la Municipalité qui prend la décision finale.

La Commission est présidée par le Conseiller municipal responsable de "Culture, sports, patrimoine", la vice-présidence étant assumée par le Syndic et par le Directeur des travaux; elle est constituée par les chefs de services des études générales et relations extérieures, financier, des gérances, des forêts, domaines et vignobles, du cadastre, d'urbanisme, des eaux ainsi que de l'environnement, de l'hygiène et du logement.

Le secrétaire de la Commission, rattaché dès 2002 au Service des gérances, est chargé de procéder aux études des dossiers, de soumettre ces derniers avec des propositions à la Commission et de s'occuper du suivi (négociations avec les tiers, préparation des actes, réquisition des autorisations légales, jusqu'à l'inscription finale de la transaction au Registre foncier); il a la compétence de régler seul les affaires dont la valeur n'excède pas fr. 5'000.-.

Incontestablement, la Commission immobilière est un instrument efficace : réunissant des spécialistes des divers domaines touchant à l'immobilier et travaillant sur la base de documents détaillés qui lui sont envoyés avant chaque séance, elle peut donner à la Municipalité une position qui tient compte de tous les aspects techniques et financiers du problème, ce qui facilite la prise de décision de l'Exécutif.

### 2.2.2 Définitions

#### Immeubles

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

1. les biens-fonds;
2. les droits distincts et permanents, immatriculés au Registre foncier;
3. les mines;
4. 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 une chose; 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.

### 2.2.3 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

Sur le plan de la procédure, chaque acquisition fait l'objet, par le secrétaire de la Commission immobilière, d'une étude, d'un rapport et d'une proposition à ladite Commission qui prend position; une fois l'accord réalisé avec le cédant, la Municipalité prend alors une décision de principe, puis, après consultation de la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances, formée de trois membres, l'Exécutif arrête sa décision définitive. Il convient de relever que la délégation a tout loisir d'examiner le dossier qui lui est soumis et de se renseigner; chaque membre émet un avis par écrit, qui est intégralement communiqué à la Municipalité. Il y a lieu de préciser que seules les acquisitions dont le montant dépasse fr. 10'000.- sont soumises à la délégation.

En outre, 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, en surfaces et en francs, ainsi que des frais enregistrés sur les affaires passées, en cours et futures.

Enfin, le rapport de gestion mentionne la liste des acquisitions sans les prix.

### 2.2.4 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

La procédure est identique à celle suivie pour les acquisitions, sauf que les dossiers ne sont pas soumis à la délégation aux affaires immobilières.

En outre, la liste des opérations figure dans le rapport de gestion sans les prix.

Il y a lieu de relever qu'étant donné la limitation de fr. 100'000.- fixée par le Règlement du Conseil communal, les affaires de ventes se limitent à des opérations de faible envergure; elles doivent être, de surcroît, toutes sanctionnées par une autorisation préfectorale.

## 3. Autorisations précédentes

### 3.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

#### 3.1.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers depuis 1956

La première autorisation générale a été accordée par votre Conseil le 9 juillet 1956; il s'agissait d'un montant de 15 millions de francs. Par la suite, ce crédit s'est élevé à 25 millions de francs par législature, avec des rallonges de 25 millions de francs en 1963 (législature 1962-1965), de 15 millions de francs en 1968 (législature 1966-1969) et de 25 millions de francs à nouveau en 1971 (législature 1970-1973).

Lors de sa séance du 24 mars 1998, votre Conseil a accordé à la Municipalité une autorisation de 20 millions de francs pour la législature 1998-2001.

Comment la Municipalité a-t-elle utilisé ces autorisations depuis 1956 ?

Le tableau ci-après donne les surfaces acquises et les montants dépensés, en regard des autorisations accordées :

<u>Années</u>	<u>Montants autorisés</u> fr.	<u>Surfaces acquises</u> m <sup>2</sup>	<u>Montants des dépenses</u> fr.
1956-1957	15'000'000.00	229'133	8'488'962.05
1958-1961	25'000'000.00	470'817	19'269'560.20
1962-1965	50'000'000.00	815'053	37'105'106.10
1966-1969	40'000'000.00	888'101	36'370'015.60
1970-1973	50'000'000.00	1'668'421	43'987'228.95
1974-1977	25'000'000.00	254'484	15'553'120.30
1978-1981	25'000'000.00	145'104	14'384'076.05
1982-1985	25'000'000.00	73'702	13'529'523.70
1986-1989	25'000'000.00	80'889	5'450'285.60
1990-1993	25'000'000.00	95'046	19'414'308.25
1994-1997	25'000'000.00	36'470	18'576'693.65
1998-2001	20'000'000.00	30'848	11'675'043.00
	<u>350'000'000.00</u>	<u>4'788'068</u>	<u>243'803'923.45</u>

Remarques :

A une période d'achats intensifs (1962-1973) ont succédé des années d'acquisitions "normales" jusqu'en 1985. Lors de la législature suivante, la flambée des prix sur le marché immobilier a incité à la retenue; toutefois il faut rappeler qu'en 1988, la Commune a acheté la majeure partie de la propriété de Rovéréaz (493'934 m<sup>2</sup> pour 36.8 millions de francs).

La législature écoulée a été caractérisée par deux premières années qu'on peut qualifier de modestes quant aux montants dépensés (moins de 1 million de francs), suivies de deux périodes plus "actives" (1.5 million en 2000 et 9.2 millions en 2001).

Une fois de plus, les ressources financières de la Commune ont amené la Municipalité à une retenue certaine dans le choix de ses acquisitions. En outre, si les offres d'immeubles ont été nombreuses, elles ont porté souvent sur des "invendus", des objets mal localisés, en mauvais état, à des prix inacceptables ou, tout simplement, sur des biens immobiliers ne correspondant pas à des buts recherchés par une collectivité publique.

3.1.2 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers lors de la législature 1998-2001

Pour la législature 1998-2001, la répartition annuelle des acquisitions est la suivante :

<u>Année</u>	<u>Surface</u> m <sup>2</sup>	<u>Montant</u> fr.
1998	2'077	772'917.40
1999	4'102	176'657.10
2000	14'689	1'524'302.70
2001	9'980	9'201'165.80
	<u>30'848</u>	<u>11'675'043.00</u>

Commentaires :

- Les montants ci-dessus comprennent les prix payés pour les acquisitions, augmentés des frais d'achat (notaire, géomètre, Registre foncier). Pour certaines opérations, la totalité des frais n'a pas été enregistrée. C'est le cas, par exemple, de notes d'honoraires non encore reçues. Etant donné la péremption de l'autorisation générale au 31 décembre 2001, ces frais seront portés sur le nouveau crédit qui est demandé

à votre Conseil. Cela signifie que le montant total à la fin de 2001 est en réalité un peu plus élevé que celui indiqué.

- Au cours de l'année écoulée, la Commune a dû s'exécuter en tant que caution et verser une somme de fr. 242'877.05 en lieu et place de la Coopérative de l'Union des sociétés lausannoises. En contrepartie, les refuges de Sauvabelin, propriété de la Coopérative, sont revenus à la Commune. Rappelons que ce cautionnement, à l'origine de fr. 300'000.-, a été accordé par le Conseil communal lors de sa séance du 16 novembre 1993<sup>1</sup>.
- L'Union lausannoise de badminton ne pouvant plus faire face à ses engagements financiers, la Commune doit également intervenir au titre de caution; il s'agit d'un montant de fr. 2'601'816.60 qui sera versé prochainement. Il convient de rappeler que le Conseil communal a voté un premier cautionnement de fr. 2'100'000.- le 29 septembre 1981<sup>2</sup>, puis un deuxième de fr. 1'100'000.-, le 28 avril 1987<sup>3</sup>, conjointement et solidairement avec la commune de Prilly, l'engagement de Lausanne se limitant à fr. 550'000.-. En contrepartie du paiement de la caution, la Commune deviendra copropriétaire, avec Prilly, chacune pour une proportion correspondant à son versement, d'une parcelle de 1'614 m<sup>2</sup> au chemin du Viaduc à Prilly, sur laquelle l'ULB a construit son centre de badminton.
- Afin de renforcer sa position dans une société immobilière à but social, la Commune a acquis, à leur prix nominal, des actions de cette société pour fr. 21'250.-.
- Le détail des acquisitions de 1998 à 2001, prix et surfaces, a été communiqué chaque année à la Commission des finances et il est à la disposition de la Commission chargée d'examiner le présent préavis; ce détail figure dans le rapport de gestion annuel, mais sans les prix. En effet, comme le relève la Municipalité lorsqu'elle communique la liste des acquisitions à la Commission des finances, *«une nomenclature détaillée des opérations effectuées dans le cadre de l'autorisation susmentionnée ne peut être portée à la connaissance du public. Une telle diffusion serait en effet susceptible de gêner, soit les vendeurs, soit la Commune lors de transactions futures.»*

### 3.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

Au cours de la législature écoulée, la Commission immobilière est intervenue sur le marché immobilier en procédant à des ventes et des cessions gratuites d'immeubles et de droits réels. Les transactions à titre onéreux s'élèvent à un total de fr. 189'972.-.

Les opérations concernant les ventes uniquement s'élèvent au nombre de cinq et portent sur une surface de 2'382 m<sup>2</sup> et sur un montant de fr. 152'480.-.

A cela, il faut ajouter que 1'727 m<sup>2</sup> de terrains ont été cédés dans le cadre de procédures d'expropriation (notamment pour l'aménagement du carrefour du Galicien) ayant généré des indemnités pour fr. 31'632.-.

En outre, l'octroi, la radiation ou la modification de servitudes passives et actives ont entraîné la perception d'indemnités pour fr. 5'860.-.

La répartition des aliénations à titre onéreux durant la législature écoulée est la suivante :

<sup>1</sup> BCC 1993, tome II, pages 561 à 565

<sup>2</sup> BCC 1981, pages 1359 à 1362

<sup>3</sup> BCC 1987, tome I, pages 585 à 587

Années	Ventes		Expropriations		Servitudes	Total	
	m2	fr.	m2	fr.	fr.	m2	fr.
1998	214	60'980.00	–	–	–	214	60'980.00
1999	2'014	41'500.00	272	1'632.00	860.00	2'286	43'992.00
2000	–	–	1'455	30'000.00	3'000.00	1'455	33'000.00
2001	154	50'000.00	–	–	2'000.00	154	52'000.00
	<u>2'382</u>	<u>152'480.00</u>	<u>1'727</u>	<u>31'632.00</u>	<u>5'860.00</u>	<u>4'109</u>	<u>189'972.00</u>

En outre, quatre opérations de cession de terrain à titre gratuit ont été effectuées, soit :

- 135 m<sup>2</sup> d'une parcelle à Perroy, dans le cadre de travaux de correction fluviale;
- 74 m<sup>2</sup> à la commune de Naz;
- 19'499 m<sup>2</sup> à l'Etat de Vaud, à Echallens, pour l'aménagement d'un étang et l'assainissement d'une décharge;
- 618 m<sup>2</sup> (chemin) à la commune de Montpreveyres.

Il y a lieu de relever également que plusieurs servitudes ou modifications de servitudes ont été concédées à titre gratuit; il s'agit en général de servitudes de canalisations de peu d'importance.

### 3.2.1 Echanges

Dans le cadre de ses compétences, la Municipalité a procédé à six échanges de terrain à Lausanne et à Echallens, qui ont rapporté un "gain" de surface de 3'100 m<sup>2</sup> à notre Commune.

## 4. Nouvelle autorisation

### 4.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

#### 4.1.1 Crédit demandé

Comme au début de chaque législature, la Municipalité sollicite de votre Conseil une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2002-2005 et l'ouverture à cet effet d'un crédit spécial de 15 millions de francs, inscrit au plan des investissements 2002-2003.

La réduction de 5 millions de francs par rapport à la législature précédente se justifie par la situation financière de la Commune et par le volume des transactions de la législature précédente.

#### 4.1.2 Considérations générales

Depuis l'octroi, par votre Conseil, d'une autorisation générale, la Municipalité, sur proposition de la Commission immobilière, s'est efforcée d'acquérir les biens-fonds nécessaires aux équipements publics, aux travaux d'infrastructure d'intérêt général, aux besoins sportifs, au logement, sans oublier, lorsque cela paraissait judicieux et économiquement soutenable, d'acquérir des terrains de réserve, en vue de réalisations ou d'échanges futurs ou pour éviter ultérieurement des expropriations coûteuses. La Municipalité s'est toujours montrée prudente et modérée dans sa politique d'achat, tout en ne négligeant pas de réagir en cas d'occasion favorable.

En ce qui concerne les prix payés, chaque transaction est soigneusement étudiée, sous tous ses aspects, et les négociations menées de manière très serrée; la Commune agit ici comme un acheteur ou un vendeur privé,

avec les mêmes moyens et les mêmes analyses, le but poursuivi écartant néanmoins toute opération spéculative.

Il est utile à nouveau, à ce stade, de rappeler que la Municipalité a, depuis 1975, défini les critères de sa politique d'acquisitions immobilières. Ces critères, au nombre sept, sont les suivants :

1. Faciliter la réalisation d'un plan d'extension ou d'alignement.
2. Faciliter l'implantation d'un équipement collectif ou de constructions à but social.
3. Faciliter l'établissement d'une activité économique profitable à l'intérêt général.
4. Permettre des échanges ultérieurs de parcelles avec des tiers.
5. Arrondir une propriété de la Commune.
6. Sauver un site, un bâtiment ou un ensemble de constructions dignes de conservation.
7. Tendre à modérer les prix des terrains et à éviter la spéculation foncière.

Il est clair que certains des critères ci-dessus peuvent parfois se cumuler; ils mettent en tout cas une limite à l'intervention de la Commune dans le marché immobilier, tout en laissant à la Municipalité, il est vrai, une bonne marge de manoeuvre. La Municipalité a ainsi acheté récemment un important bâtiment afin de maintenir des logements à loyer modéré.

#### 4.1.3 Avantages du système de l'autorisation générale

Incontestablement, le système de l'autorisation générale permet à la Ville d'intervenir rapidement, avec efficacité et discrétion; il permet un allègement de la procédure fort judicieux, 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 du dossier et se prononce sur chaque achat dès fr. 10'000.-. Là aussi, le délai joue son rôle et il faut reconnaître que la délégation peut être saisie très rapidement d'une affaire.

#### 4.1.4 Quelques remarques sur le marché immobilier

L'évolution des années 90 a montré de manière évidente combien l'état de l'économie en général peut influencer celui du marché immobilier. Ce dernier, au début de la récession, s'est effondré et la chute des prix a causé des pertes importantes. De plus, de nombreux logements sont restés vides, notamment dans les régions particulièrement touchées par la crise économique.

Depuis 1997, soit depuis l'inversion de la tendance conjoncturelle, la demande de biens immobiliers a connu un regain de croissance, dû, entre autres, à l'augmentation du pouvoir d'achat et à de nouvelles espérances de gain. L'amélioration des perspectives de revenus a souvent facilité la décision d'emménager dans un logement plus approprié ou d'accéder à la propriété. Par ailleurs, la baisse du prix du terrain, très sensible au cours de la dernière décennie, a rendu les emplacements bien situés de nouveau attractif. A cela, il faut ajouter la progression du coût de construction, après un long et constant recul pendant les années 90.

Dès lors, cette situation se traduit par un marché immobilier plus actif, dont les caractéristiques sont une hausse du prix des transactions (sans atteindre toutefois les sommets des années 85-90), un taux de logements vacants en forte diminution (on peut parler de pénurie dans certaines régions) et une forte résorption des surfaces commerciales vacantes, lesquelles ont passé, dans le canton de Vaud de 406'285 m<sup>2</sup> en 1997 à 222'247 m<sup>2</sup> en 2001. Toutefois, ce regain d'activité sur le marché immobilier touche avant tout des projets voués à la propriété; de nombreuses villas ou immeubles à vendre en PPE sont proposés. Or, si on constate un pourcentage en progression des propriétaires de leur logement, il ne faut pas oublier que, dans le canton de Vaud, près des deux tiers des habitants sont locataires. Selon les prévisions statistiques fédérales et cantonales, la population du Canton va croître (146'000 habitants de plus en 2025), en même temps que la

structure de l'âge va se modifier (la durée de vie devrait passer à 83,7 ans en 2025). Cela implique à terme une augmentation du parc de logements (on parle de 22'000 logements nécessaires dans le Canton la prochaine décennie) due à une demande plus forte et à une rotation des locataires plus lente. Or, les projets immobiliers pour la location se font moins nombreux en raison d'un rendement jugé peu attractif par les investisseurs qui se plaignent de surcroît d'une législation contraignante, d'une fiscalité lourde et d'oppositions systématiques à leurs projets.

L'acquisition de terrains et d'immeubles par les collectivités publiques demeure donc d'actualité.

Il y a lieu enfin de relever que, si l'offre d'immeubles proposés à la Commune a été plus généreuse ces deux dernières années, elle s'est caractérisée par des objets souvent marginaux, en mauvais état d'entretien, présentant des risques locatifs importants ou dont la valeur vénale était disproportionnée par rapport au prix demandé. C'est dire que, dans le cadre d'une politique d'achat, il convient d'être sélectif, mais aussi attentif aux occasions, d'où l'importance de pouvoir agir vite et avec efficacité. Dans ce sens, l'autorisation générale accordée par votre Conseil est utile.

#### *4.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers*

L'autorisation d'aliéner jusqu'à fr. 100'000.- par cas limite, bien sûr, la Municipalité au vu des prix encore 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 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 la concession de servitudes ou l'abandon de droits au bénéfice de la Commune entraînent de la part des tiers intéressés le paiement d'indemnités.

### **5. Conclusion**

Notre Commune est propriétaire de nombreux immeubles et détentrice de beaucoup de servitudes foncières et personnelles; elle est également "propriétaire" du domaine public. C'est dire qu'elle intervient souvent sur le marché, 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 notre Ville et des possibilités du marché, d'acquérir des biens immobiliers. Mais 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.

Il apparaît donc que le système de l'autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles et des droits réels est un instrument indispensable dans la gestion des transactions immobilières.

Enfin, il est évident que la Municipalité continuera à rendre compte, comme elle l'a fait jusqu'à aujourd'hui et conformément aux dispositions légales, de l'emploi qu'elle fera de ses compétences, tant en matière d'acquisition qu'en matière d'aliénation d'immeubles.

Dès lors, fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous propose, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 4 de la Municipalité, du 31 janvier 2002;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner ce préavis;

considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour;

*décide :*

1. d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2002-2005, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières, conformément aux dispositions de l'article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985;
2. d'accorder, dans ce but, à la Municipalité, un crédit du patrimoine financier de 15 millions de francs;
3. de charger la Municipalité, pour toutes les acquisitions dont la valeur dépasse fr. 10'000.-, de requérir l'avis de la délégation aux affaires immobilières, la Municipalité n'en décidant définitivement qu'après avoir enregistré l'avis de ladite délégation, la Commission des finances étant informée par la suite des acquisitions effectuées;
4. d'accorder à la Municipalité, en application de l'article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, une autorisation générale valable jusqu'à la fin de ladite législature, de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers, dont la valeur n'excède pas fr. 100'000.- par opération, charges éventuelles comprises;
5. de porter le produit de ces dernières opérations au crédit du compte «Immeubles» de la bourse communale ou de celui des Services industriels.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
François Pasche