

**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° 2006/52

Lausanne, le 28 septembre 2006

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

1.1 Acquisitions

La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation générale, valable pour la législature 2006-2011, 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 30 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 Fr. 100'000.-- 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 les droits distincts et permanents de superficie et les autres droits réels. La Commission préavise à l'intention de la Municipalité qui prend la décision finale, après avoir consulté la Délégation de la Commission des finances aux affaires immobilières pour toutes les affaires dont le montant est supérieur à Fr. 10'000.-- entrant dans le cadre de l'autorisation générale.

La Commission est présidée par le Syndic ; elle est constituée par la Conseillère municipale en charge de la Direction de la culture, du logement et du patrimoine, par le Directeur des travaux et par les chefs des services financier, du logement et des gérances, des forêts, domaines et vignobles, du cadastre, d'urbanisme, ainsi que d'un représentant du Service des études générales et relations extérieures.

Un délégué à la Commission, qui dépend directement de la Conseillère municipale en charge de la Direction de la culture, du logement et du patrimoine, 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, sans les soumettre à la Commission plénière et dans le cadre de la procédure mentionnée au premier alinéa, les affaires dont la valeur n'excède pas Fr. 10'000.-- pour les acquisitions et les cessions de droits réels et Fr. 10'000.-- pour les achats et les ventes d'immeubles.

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, financiers et politiques du problème, ce qui facilite la prise de décision de l'Exécutif.

2.2.2 Définitions - Rappel

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 Délégué à 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 rappeler que toutes les acquisitions et les aliénations 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.

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.

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 9 avril 2002, votre Conseil a accordé à la Municipalité une autorisation de 15 millions de francs pour la législature 2002-2005.

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>	<u>Surfaces acquises</u>	<u>Montants des dépenses</u>
	Fr.	m ²	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
2002-2005	15'000'000.00	59'979	16'241'488.55
	<u>365'000'000.00</u>	<u>4'848'047</u>	<u>260'045'412.00</u>

Remarque :

Par communication du 6 mars 2006, la Municipalité a informé votre Conseil d'un dépassement probable de l'autorisation d'acquérir accordée en 2002, dépassement supputé entre 6 et 10 millions de francs.

Au 31 juillet 2006, le solde négatif du crédit s'élevait à 1,2 million de francs environ. L'écart entre les chiffres annoncés et le montant réel vient du fait que le versement de la Commune aux CFF pour la constitution d'un DDP à Renens en vue de la construction du Centre intercommunal de logistique a été retardé et que l'achat prévu d'un immeuble à la rue de Genève 52, propriété de la CPCL, a été modifié en un échange qui fera l'objet d'un prochain préavis à votre Conseil.

3.1.2 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers lors de la législature 2002-2005

Pour la législature 2002-2005, la répartition annuelle des dépenses est la suivante (jusqu'au 31 juillet 2006) :

<u>Années</u>	<u>Surface</u> <u>m²</u>	<u>Montant</u> <u>Fr.</u>
2002	5'948	3'132'864.55
2003	1'971	1'717'465.90
2004	44'471	110'991.10
2005 (au 31.07.2006)	7'589	11'280'167.00
	<u>59'979</u>	<u>16'241'488.55</u>

Commentaire :

- La répartition entre 2005 et 2006 se présente ainsi :

<u>Années</u>	<u>Surface</u> <u>m²</u>	<u>Montant</u> <u>Fr.</u>
2005	2'945	1'205'545.25
2006 (au 31.07.2006)	4'644	10'074'621.75
	<u>7'589</u>	<u>11'280'167.00</u>

- En 2004, il a été acheté 33'423 m² sur la Commune de Belmont, dans le cadre de la protection de sources situées en zone SI et 9'725 m² de forêt, ce qui explique le faible montant des dépenses par rapport aux surfaces acquises.
- L'acquisition du bâtiment de Jeunotel représente environ le 70 % des dépenses effectuées en 2006.
- Les montants ci-dessus comprennent les frais d'acquisition. Certains de ces frais, essentiellement les honoraires de notaires, ne sont pas tous enregistrés au 31 juillet 2006 ; ils seront reportés sur l'autorisation suivante.
- Il y a lieu de relever que les dépenses effectuées comprennent également des frais d'expertises effectuées par des bureaux extérieurs et destinées à valider certaines estimations d'immeubles.
- Le détail des acquisitions de 2002 à 2005 (sans l'année 2006), 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. 856'034.50. Dans ce montant sont compris Fr. 30'000.-- pour une parcelle expropriée au Galicien et Fr. 121'272.50 de taxes de plus-value aux Boveresses.

Les opérations concernant les ventes uniquement s'élèvent au nombre de quinze et portent sur une surface de 44'879 m² et pour un montant de Fr. 645'362.--. Il est à relever que la surface de 44'879 m² comprend celle d'une forêt, de 36'174 m², cédée à une commune.

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

<u>Années</u>	<u>Ventes</u>		<u>Servitudes</u>	<u>Expropriation</u>		<u>Taxe de plus-value</u>	<u>Total</u>	
	m ²	Fr.	Fr.	m ²	Fr.	Fr.	m ²	Fr.
2002	1'490	40'000.00	0.00	1'274	30'000.00	0.00	2'764	70'000.00
2003	572	183'300.00	15'000.00	0.00	0.00	0.00	572	198'300.00
2004	1736	227'975.00	44'400.00	0.00	0.00	0.00	1'736	272'375.00
2005 (au 31.07.2006)	41'081	194'087.00	0.00	0.00	0.00	121'272.50	41'081	315'359.50
	44'879	645'362.00	59'400.00	1'274	30'000.00	121'272.50	46'153	856'034.50

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.

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 2006-2011 et l'ouverture à cet effet d'un crédit spécial de 30 millions de francs.

L'augmentation par rapport à l'autorisation précédente est justifiée par la volonté de la Municipalité de réaliser la politique et les projets qu'elle a exposés dans le préavis N° 2005/45 « Création de 3000 nouveaux logements à Lausanne », préavis adopté par votre Conseil le 15 décembre 2005¹. Il est en effet important de disposer d'une marge de manœuvre pour agir vite, parfois sur plusieurs fronts et pour des affaires portant sur des montants importants.

En outre, le fait pour une collectivité publique d'acquérir des terrains et des immeubles contribue à soustraire ces derniers du marché et des risques de spéculation foncière.

Ainsi, en disposant d'un crédit important, la Commune se présente comme un acheteur solide et qui ne conditionne pas son acquisition à l'obtention d'un crédit bancaire et du permis de construire, ce qui représente un atout indéniable au niveau de la négociation.

Enfin, la demande d'un crédit important est liée à la définition d'une politique immobilière claire et dynamique qui fera bientôt l'objet d'un préavis à l'intention de votre Conseil.

4.1.2 Justification du montant de 30 millions de francs

Un montant identique à celui accordé lors de la précédente législature s'avérerait insuffisant. En effet, dans le cadre de sa politique de réaliser 3000 logements à Lausanne, la Municipalité se doit d'acquérir des biens-fonds chaque fois que l'occasion s'en présente et que le prix est jugé acceptable. De plus, certaines

¹ BCC 2005, p. 215 à 218

opérations en cours, tels l'achat d'un terrain à l'Etat de Vaud pour un parking d'échange à Vennes, le versement d'une indemnité unique pour le DDP accordé à la Commune à Malley dans le cadre de la construction du Centre de logistique, ainsi que d'autres tractations actuellement engagées nécessitent une marge de manœuvre importante.

Sur la durée de la législature, il apparaît que le montant demandé soit dans la cible.

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 et chaque vente dès Fr. 10'000.--. Là aussi, le délai joue son rôle et la délégation peut intervenir très rapidement pour consulter une affaire.

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 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, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2006/52 de la Municipalité, du 28 septembre 2006;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;

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

décide :

1. d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2006-2011, 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 30 millions de francs;
3. de charger la Municipalité, pour toutes les acquisitions et les ventes 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 et 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 un montant égal au 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