

Politique immobilière de la Commune de Lausanne
Réponse à la motion de M. Olivier Français

Rapport-préavis N° 2008/30

Lausanne, le 9 juillet 2008

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité entend redéfinir et clarifier sa position quant à la politique immobilière qu'elle entend suivre en matière d'acquisition, de maintien et d'aliénation du patrimoine immobilier de la commune ; elle répond en cela à de nombreuses interventions au Conseil communal, notamment lors des débats sur des préavis concernant la mise à disposition de biens-fonds communaux sous la forme de droits de superficie ou, exceptionnellement, de ventes.

En outre, la Municipalité répond à la motion de M. Olivier Français, renvoyée pour étude et rapport à la Municipalité le 21 mars 2000¹, demandant de définir et classer les propriétés communales selon leur intérêt public, en relation avec les projets de développement collectif ou privé.

2. Table des matières

1. Objet du rapport-préavis	Page 1
2. Table des matières	Page 1
3. De la propriété	Page 4
4. Les préavis successifs	Page 4
5. Instruments de la politique immobilière	Page 7
5.1. <i>La Commune de Lausanne - un grand propriétaire</i>	Page 7
5.2. <i>L'acquisition</i>	Page 8
5.2.1. <u>Motifs d'acquisition</u>	Page 9
5.2.2. <u>Critères d'acquisition actuels</u>	Page 10
5.2.3. <u>De nouveaux critères pour une politique d'acquisition dynamique</u>	Page 11
5.2.4. <u>Conclusion</u>	Page 12
5.3. <i>L'expropriation</i>	Page 12
5.4. <i>L'échange</i>	Page 12

¹ BCC 2000 T I, pp. 316-317

5.5.	<i>Le droit distinct et permanent de superficie (DDP)</i>	Page 13
5.5.1.	<u>Evolution du droit de superficie et rappel de quelques notions juridiques</u>	Page 13
5.5.2.	<u>Le cas de Lausanne</u>	Page 13
5.5.3.	<u>Importance du droit de superficie dans le cadre de la politique immobilière</u>	Page 14
5.5.4.	<u>Le contrat de droit de superficie</u>	Page 16
5.5.5.	<u>Attribution des terrains</u>	Page 18
5.5.6.	<u>Limites de la transmissibilité du droit de superficie</u>	Page 18
5.5.7.	<u>Conclusion</u>	Page 18
5.6.	<i>Le syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir</i>	Page 19
5.6.1.	<u>Introduction</u>	Page 19
5.6.2.	<u>Le système vaudois</u>	Page 19
5.6.3.	<u>Le syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir</u>	Page 19
5.7.	<i>La vente</i>	Page 20
5.7.1.	<u>Ne pas vendre les propriétés communales : un dogme ?</u>	Page 20
5.7.2.	<u>Nécessité de conserver le patrimoine</u>	Page 20
5.7.3.	<u>Critères de vente</u>	Page 21
5.7.4.	<u>Conclusion</u>	Page 22
6.	Patrimoine « vert » : une politique immobilière ad hoc	Page 22
6.1.	<i>Généralités</i>	Page 22
6.2.	<i>Forêts</i>	Page 22
6.3.	<i>Domaines</i>	Page 22
6.4.	<i>Vignobles</i>	Page 23
6.5.	<i>Fonds d'acquisition de parcelles ou d'immeubles du patrimoine « vert »</i>	Page 23
7.	Urbanisme et politique immobilière	Page 24
8.	Perception d'une partie des plus-values résultant de mesures d'affectation du territoire : une piste à explorer	Page 24
8.1.	<i>Préambule</i>	Page 24
8.2.	<i>Base légale</i>	Page 25
8.3.	<i>Le cas de Neuchâtel</i>	Page 25
8.4.	<i>Perception d'une indemnité de plus-value par la Commune</i>	Page 26
9.	Politique immobilière et développement durable	Page 26
9.1.	<i>Exigences écologiques</i>	Page 27
9.2.	<i>Exigences économiques et sociales</i>	Page 28

10. La Commission immobilière : un agent d'exécution efficace	Page 28
10.1. <i>Historique</i>	Page 28
10.2. <i>Crédits d'acquisition votés depuis 1956</i>	Page 29
10.3. <i>De la Commission d'achat d'immeubles à la Commission immobilière</i>	Page 29
10.4. <i>Fonctionnement de la Commission immobilière</i>	Page 30
10.5. <i>Conclusion : une présence plus active sur le marché immobilier</i>	Page 30
11. Réponse à la motion de M. Olivier Français	Page 31
11.1. <i>Rappel de la motion</i>	Page 31
11.2. <i>Inventaire des parcelles communales</i>	Page 31
11.3. <i>Affectation des parcelles communales</i>	Page 32
11.4. <i>Synthèse</i>	Page 34
11.5. <i>Classer les parcelles communales : un instrument de promotion économique ou une entrave aux enjeux urbanistiques ?</i>	Page 34
12. Conclusions	Page 35

3. De la propriété

Sujet hautement philosophique et politique, la propriété a fait l'objet d'innombrables écrits, analyses, études, réflexions et essais, tant il est vrai qu'elle participe à la fois des causes et des effets de l'organisation politique et sociale d'un Etat.

Le régime de la propriété est consacré par notre constitution fédérale qui le caractérise en ces termes :

« Article 26 - Garantie de la propriété

1. La propriété est garantie
2. Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation ».

Bien que garantie, la propriété n'est donc pas intangible, car elle peut faire l'objet d'expropriation. Mais cette procédure est longue et nécessite l'apport de la preuve de l'intérêt public. Dès lors, et quelle que soit l'idée que l'on puisse avoir au sujet de la propriété, individuelle ou collective, il importe qu'une collectivité publique soit présente et active comme propriétaire foncier et immobilier, si elle veut influencer de manière décisive sur l'avenir et l'aménagement de son territoire. Elle représente la liberté, pour une commune, de réaliser des projets d'intérêt général.

Etre propriétaire passe d'abord par l'achat de biens immobiliers, puis par leur maintien ou leur usage collectif, sauf cas exceptionnels. C'est ce que la Municipalité tient à affirmer ou à réaffirmer par le présent préavis.

4. Les préavis successifs

La politique immobilière de la Ville a fait l'objet de plusieurs préavis soumis au Conseil communal et rappelés ci-dessous ; pour la plupart, ces documents répondaient à une motion ou une interpellation.

Préavis du 16 juin 1956 - Acquisition de terrains - Nouvelle procédure

Par ce préavis, accepté par votre Conseil le 9 juillet 1956², la Municipalité demandait, pour la première fois, une délégation de pouvoir « pour procéder à l'acquisition de terrains » et, dans ce but, un crédit global hors-budget de 15 millions de francs. Ce crédit cadre sera ensuite octroyé pour chaque législature.

Ce document mentionnait notamment ce qui suit :

« L'extension des villes incite leurs autorités à définir une politique foncière adaptée aux problèmes devant lesquels elles se trouvent placées et, partant, à acheter à temps le terrain nécessaire à la réalisation d'un plan directeur général prévoyant un aménagement urbanistique adapté aux nécessités de la vie moderne.

Le tracé des voies publiques, l'édification des temples, des écoles, des centres industriels, des places de sport, des zones de verdure, etc., ne peuvent être réalisés n'importe où et, comme leur emplacement est dicté par des impératifs auxquels on n'échappe pas impunément, il est indispensable que les villes soient maîtresses du terrain envisagé.

En outre, le problème du logement est une des grandes préoccupations de nos villes, problème qui ne trouve sa solution, pour les loyers modestes, que par la construction d'immeubles là où le terrain échappe à la spéculation.

L'importance de cette question n'a d'ailleurs pas échappé à votre Conseil qui, à maintes reprises, a recommandé à la Municipalité de parfaire le domaine communal et de soustraire à la spéculation des parcelles dont on aura indiscutablement besoin un jour ou l'autre pour satisfaire aux exigences toujours plus grandes de notre collectivité lausannoise. »

Ainsi, le principe de la nécessité d'acquérir des biens fonciers en vue du développement de la cité, pour résoudre le problème du logement et soustraire du terrain à la spéculation se trouve déjà clairement affirmé.

² BCC 1956, pp. 607-609 et 766-768

Il est à relever qu'au cours de la même séance, le 9 juillet 1956, le Conseil communal acceptait trois acquisitions d'immeubles.

Préavis N° 1983/63, du 15 mars 1983³ - Mise à disposition de terrains communaux sis en zone de villas - Réponse à la motion de M. Georges Aguet

Par voie de motion, M. Georges Aguet, Conseiller communal, a invité la Municipalité à étudier la mise à disposition à des citoyens de terrains communaux situés en zone de villas. Le motionnaire, après avoir relevé que « les habitations individualisées, grandes consommatrices de surface, correspondent à un besoin de notre société », précise que « ... quelques facteurs doivent nous inciter à ne pas rester inactifs et nous devons absolument libérer les zones régulièrement légalisées par les plan d'extension votés dernièrement par notre Conseil ».

Dans sa réponse, la Municipalité a relevé tout d'abord que le fait pour la Commune d'être propriétaire de parcelles classées en zone de villas était la conséquence d'une politique générale d'acquisition de terrains ou d'immeubles menée par la Commune ; la Municipalité a ensuite affirmé son intention de poursuivre cette politique, tout en précisant qu'elle n'entendait pas conserver tous les terrains acquis, ces derniers pouvant être mis à disposition par droit de superficie ou par vente, cette dernière pouvant être envisagée en principe pour de petites parcelles isolées ou de plus grands biens-fonds d'aucune utilité ultérieure pour la réalisation d'équipement, ou de programmes spéciaux.

En conclusion de son préavis, la Municipalité a proposé trois opérations test, une sous la forme d'un droit de superficie et deux sous la forme de vente directe à des particuliers. Lors de sa séance du 28 juin 1983, le Conseil communal a refusé la vente et s'est prononcé pour trois droits de superficie.

Préavis N° 1987/51, du 28 janvier 1987⁴ - Acquisition de la majeure partie de la propriété de Rovéréaz

Alors que la Municipalité sollicitait du Conseil l'autorisation d'acquérir 49,5 hectares de la propriété Fallot, elle relevait ce qui suit :

« Cet achat s'inscrit dans la continuité d'une politique qui a permis à la Commune d'acquérir plusieurs belles propriétés avec leurs maisons de maîtres, telles que la propriété de Mon-Repos, au début du siècle et, depuis trente ans, les propriétés suivantes :

- 1956 : Campagne de Bellerive
- 1960 : Propriété du Château de Vidy
- 1962 : Propriété de la Grande Chablière
- 1970 : Propriété du Château de Valency
- 1980 : Une partie de la propriété de l'Hermitage »

Ces différents exemples illustrent l'importance du rôle que peut jouer la Commune par une politique d'achat intelligente et ambitieuse ; cela a permis de préserver des sites importants, voire prestigieux du point de vue historique, et d'y aménager des lieux à usage utile pour la collectivité ou le développement de la ville (CIO, musées, etc.).

Préavis N° 1988/152, du 17 juillet 1988⁵ - Politique immobilière de la Commune de Lausanne - Avenir des terrains d'Etagnières acquis par la Ville - Réponse à la motion de M. Jacques-André Hauray demandant la mise en vente des terrains communaux d'Etagnières et environs

Dans sa motion, Monsieur Hauray affirmait que la Commune :

« doit agir d'une façon plus nette : elle doit mettre en vente ses terrains d'Etagnières et environs. Alors seulement il apparaîtra à l'évidence que tout projet est définitivement banni d'intentions lausannoises.

³ BCC 1983, pp. 939-947 et 997-1018

⁴ BCC 1987, T I, pp. 826-841 et 863-879

⁵ BCC 1989, T I, pp. 398-425

Il n'est pas souhaitable que la trop puissante Ville de Lausanne demeure maître et seigneur d'une surface de 185 hectares dans la région d'Étagnières. Les relations entre Lausanne et les communes concernées ne peuvent qu'en pâtir. Par la faute de notre Ville, ce sont autant de terrains qui échappent au pouvoir des collectivités locales. Et c'est encore la faute de Lausanne si, dans toute cette région, et sans doute pour très longtemps, tout le développement risque de se trouver perturbé par le fait qu'un seul propriétaire demeure possédant d'une surface exactement compatible avec la construction d'un aéroport régional ».

Dans sa réponse, la Municipalité a d'abord relevé qu'au cours des trente-deux dernières années, soit depuis 1956, sur proposition de la Commission d'achats d'immeubles, elle s'est efforcée d'acquérir les biens-fonds nécessaires aux besoins communaux dans de multiples domaines, ainsi qu'à la constitution de réserve de terrains à des fins d'intérêt général. La Municipalité précise ensuite qu'elle s'est « toujours montrée très prudente et modérée dans sa politique d'acquisition d'immeubles. Elle n'a pas visé l'accaparement des terres et n'a acheté qu'en fonction des besoins, sans jamais chercher à épuiser les crédits qui lui étaient accordés. »

Préavis N° 1988/166, du 16 septembre 1988⁶ - Patrimoine immobilier urbain loué à des tiers - Politique d'achat, de gestion, d'aide au logement, de vente des immeubles de la Bourse communale - Réponse aux motions de M. Jean-Marie Pidoux et Mme Brigitte Dind-Pellaux, ainsi qu'à la pétition du Mouvement pour la défense de Lausanne

Ce préavis répondait à deux motions, l'une de M. Jean-Marie Pidoux, qui proposait la création d'un fonds de réserve pour l'entretien périodique de chaque immeuble, un ajustement systématique et périodique des valeurs au bilan des immeubles ainsi qu'un amortissement annuel de ces derniers, l'autre de Mme Brigitte Dind-Pellaux, demandait la réévaluation des immeubles du patrimoine financier, la réadaptation des locations en conséquence, la vente des immeubles qui resteraient malgré tout d'un rapport insuffisant et la révision de la politique d'achat des immeubles de la Bourse communale.

Enfin, la pétition du Mouvement pour la défense de Lausanne demandait la publication d'une liste des immeubles communaux classés ou inventoriés au sens de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, ou ayant reçu la note 1, 2 ou 3 au recensement architectural communal. En outre, il invitait la Municipalité à faire connaître ses intentions en matière d'affectation, d'entretien et de rénovation pour ces immeubles.

Après avoir rappelé les principes de sa politique d'achat et, notamment, les sept critères de référence, la Municipalité rappelait sa position de principe et, notamment, son attachement au droit de superficie. Ces points sont traités plus loin au chapitre 5.7. « La vente ».

Préavis N° 2005/45, du 23 juin 2005⁷ - Création de 3'000 nouveaux logements à Lausanne

Ce préavis, issu des propositions faites dans le cadre de la démarche participative Quartiers 21, affirme la volonté de la Municipalité de développer un ambitieux programme de construction de logements à Lausanne, dont 1/3 de loyers subventionnés et 2/3 sur le marché libre. Il annonce également la création d'une unité interne de promotion du logement, dans laquelle la Commission immobilière est active, « chargée de repérer les terrains constructibles, convenant à l'affectation au logement à court ou à moyen terme ; sélectionner les terrains stratégiques pour la Ville ; budgétiser et planifier les acquisitions nécessaires ; recenser les terrains à densifier en logement et définir leur potentiel ; étudier la compensation des surfaces vertes perdues et les autres possibilités de densification envisageables à moyen terme ; ouvrir des discussions avec les propriétaires de parcelles privées intéressantes afin de les convaincre de vendre ou de réaliser des logements... »

Par ailleurs, le préavis précise la position de la Municipalité s'agissant de petites parcelles sans intérêt stratégique au chapitre 5.3. : « Quant aux parcelles en zone de villas, suivant leur taille (ne permettant qu'une construction individuelle) et leurs situations particulières (isolées des autres parcelles propriété

⁶ BCC 1989, T I, pp. 707-777

⁷ BCC 2005, T I, pp. 697-724

de la Commune), elles pourraient faire l'objet d'une vente à des particuliers, leur nombre restant très faible sur l'ensemble des parcelles propriété de la Commune ».

Préavis N° 2005/77, du 27 octobre 2005 - Vente des parcelles propriété de la Commune à Montblesson

La Municipalité a proposé au Conseil communal la vente de neuf lots de terrains sis à Montblesson, d'une surface totale d'environ 10'573 m²; elle a au préalable rappelé que sa politique constante était d'acquérir, si possible, des terrains situés en ville ou « présentant un intérêt évident pour telle ou telle réalisation dans les domaines économique, social, culturel ou du logement ».

Les biens-fonds sélectionnés pour la vente ne présentaient pas d'importance stratégique pour le développement de la Commune et étaient classés en zone de villas, donc de faible densité, et loués à des agriculteurs. De surcroît, ils faisaient l'objet de nombreuses demandes de particuliers.

Il y a lieu d'ajouter que des conditions précises ont été posées aux candidats acquéreurs en matière de financement, de développement durable et d'utilisation rationnelle du terrain, le tout assorti d'un droit de réméré.

Il s'agit donc là d'un des cas cités comme possibles pour une vente, comme rappelé sous chiffre 5.7.2. du présent rapport-préavis.

Préavis N° 2007/41, du 6 septembre 2007 - Politique du logement - S'impliquer sur le marché libre - Réponse à la motion de M. Grégoire Junod

Bien que cette motion ne traite pas de la politique immobilière de la Commune en général, la réponse de la Municipalité rappelle l'existence de la Commission immobilière et du crédit d'acquisition d'immeubles pour la législature. Il annonce également la volonté de faire du Service du logement et des gérances, associé à la Commission immobilière, un acteur privilégié s'agissant d'orienter l'achat de parcelles et d'immeubles utiles à la réalisation de la politique communale du logement.

A cette relative retenue doit succéder une politique systématique d'achats, pour autant, bien sûr, que l'objet corresponde aux critères définis plus loin.

5. Instruments de la politique immobilière

5.1. La Commune de Lausanne - un grand propriétaire

La Commune de Lausanne peut sans aucun doute être considérée comme un grand propriétaire foncier puisque 3'245 ha environ sont en mains communales, dont 73 % sur le territoire lausannois.

Le tableau ci-dessous, qui dresse l'état des propriétés communales au 30 avril 2008, démontre que Lausanne est un propriétaire important ; une analyse plus précise de ces données figure au chapitre 11 « Réponse à la motion de M. Olivier Français ».

	Nombre de Parcelles	Surfaces en m ²
Lausanne-Ville	1'247	6'550'710
Lausanne-Vernand	34	2'188'222
Lausanne-Nord	140	14'848'378
LAUSANNE	1'421	23'587'310
CANTON DE VAUD (66 communes)	287	8'674'274
CANTON DU VALAIS (3 communes)	14	189'028
TOTAUX	1'722	32'450'612

Il faut également relever que Lausanne est un important propriétaire depuis fort longtemps, tant pour des raisons liées à son histoire qu'à la politique suivie par ses autorités. Le préavis n° 166 du 16 septembre 1988⁸ rappelait à ce sujet :

« L'état de propriétaire de la ville de Lausanne remonte à 1536, époque où les Bernois placèrent le Pays de Vaud sous leur domination. En effet, tout en rabaissant la ville au niveau d'un chef-lieu de baillage, ils lui concédèrent une grande partie des biens des couvents lausannois afin d'obtenir son assujettissement. Ces biens étaient constitués par des bâtiments et leurs terres, de larges étendues de forêts et de nombreuses vignes. Ceci explique l'importance des propriétés actuelles de la Ville qui possède, outre ses nombreux bâtiments et terrains, dix domaines agricoles et pastoraux, cinq vignobles, ainsi que des forêts...

« Quant au logement, il s'avéra un problème aigu dès le milieu du 19^{ème} siècle. En effet, l'augmentation spectaculaire de la population lausannoise - qui passa de 9'965 habitants en 1803 à 29'356 en 1880 - obligea la Commune à accroître son patrimoine immobilier et l'amena surtout à se préoccuper de la construction de logements salubres et bon marché. Il lui fallut en outre entretenir ce patrimoine et tenter de maîtriser l'évolution de la construction.

« C'est en 1859 qu'un premier tableau recensa tous les bâtiments communaux et leurs caractéristiques. Il fut établi suite à une intervention de la commission de gestion, qui déplorait l'absence de vision d'ensemble du parc immobilier. A défaut d'un inventaire des bâtiments communaux, toute planification était impossible, notamment en matière d'entretien.

« A cette époque, l'augmentation du nombre des habitants souleva différents types de problèmes. En premier lieu, il s'agissait d'assainir les quartiers populaires du centre, dont la surpopulation engendrait des problèmes sociaux, et dans lesquels diverses maladies se développaient par manque d'hygiène.

« Une première enquête sur l'état sanitaire et le nombre de logements en 1894 déboucha sur la création d'une société à but social ayant pour objectif la construction de logements bon marché. Les solutions choisies pour remédier à l'insalubrité et au manque de logements consistaient soit en une intervention directe de la Municipalité, soit en l'octroi de terrains communaux à des sociétés coopératives d'habitation. C'est par le biais de telles sociétés, auxquelles la Commune participe, que seront construits de nombreux logements à loyers modérés satisfaisant aux critères de salubrité et d'hygiène nouvellement définis.

« En outre, il convenait aussi d'aménager le territoire urbain : ouverture de rues nouvelles et rectification d'anciennes, délimitations de zones d'habitat, de loisirs, industrielles, etc. La Loi sur la police des constructions de 1875 fut d'ailleurs élaborée en fonction de cet objet. A cet effet, la Commune acheta des terrains et des immeubles... ».

Ainsi, dès le XIX^{ème} siècle déjà, la Ville engage une politique d'acquisition de biens immobiliers en nombre pour assurer son développement ; la cité grandit, le nombre de ses habitants croît et le territoire urbain est rempli presque entièrement dans les années 1980.

Les espaces agricoles près de la Ville commencent à subir de profondes mutations et des acquisitions importantes sont alors réalisées (Hermitage, Rovéréaz).

5.2. L'acquisition

Règle générale : acheter

Depuis toujours, et quelle que soit la majorité politique au pouvoir, la Commune s'est comportée comme un acquéreur de biens immobiliers et a constitué un patrimoine respectable ; l'utilité de cette politique n'est plus à démontrer, particulièrement aujourd'hui puisqu'un projet aussi important que Métamorphose ne pourrait être réalisé si la Commune n'était pas propriétaire d'une grande partie des terrains concernés.

⁸ BCC 1989, T I, pp. 398-425

Pour mener cette politique, Lausanne s'est dotée d'un moyen important, le crédit d'acquisition pour la législature, et d'un instrument d'exécution efficace, la Commission immobilière. Nous reviendrons plus loin sur ces deux éléments.

A l'inverse, la Commune s'est montrée plutôt conservatrice en ce qui concerne la vente de terrain, avec quelques exceptions notables, par exemple pour fixer une société importante ou une grande fédération sportive à Lausanne. Elle a aussi admis de se séparer de parcelles en zone de villas, sans importance stratégique ; les autres ventes occasionnelles ne portent que sur des surfaces extrêmement réduites, souvent d'ailleurs pour faciliter le développement de certains projets.

5.2.1. Motifs d'acquisition

Il y a plusieurs manières d'avoir connaissance d'une possibilité d'achat ; toutes ne sont pas aujourd'hui exploitées :

Offre spontanée

Il arrive souvent qu'un tiers s'adresse à la Commune pour lui proposer un immeuble ; il s'agit en général d'un bien de famille ou le fait d'un héritage lourd à porter fiscalement. C'est dire si, souvent, les objets proposés ne sont pas d'un rapport qualité-prix avantageux, et/ou nécessitent des travaux importants.

Jusqu'à présent, ce genre d'offre était souvent écarté, à moins que l'acquisition ne permette d'emblée d'affecter le bâtiment à un usage particulier ou de démolir ultérieurement l'immeuble pour des travaux d'édilité. Ce système a toutefois l'avantage de permettre de négocier en bonne position, face à un demandeur désireux de se séparer de son bien.

Vente aux enchères

La Commune va rarement miser dans une vente aux enchères. Il y aurait pourtant là, parfois, des occasions intéressantes à saisir, encore qu'un contact préalable avec le créancier hypothécaire permet de réaliser souvent une meilleure opération, dans la mesure où le principe de l'enchère veut que la vente se fasse au plus offrant. C'est toutefois un mode d'achat qui ne devrait pas non plus être négligé même s'il doit être abordé avec prudence.

Appel d'offres

Dans certains cas, le vendeur lance un appel d'offres. Cela a été le cas des immeubles sis à l'avenue de Morges, anciennement occupés par le garage Ramuz-Edelweiss, dont la société propriétaire était en faillite. En l'occurrence, la difficulté consiste, d'une part, en une marge de négociation extrêmement réduite et, d'autre part, dans l'ignorance de la hauteur des offres faites par d'autres acheteurs intéressés. Dans ce cas, comme dans d'autres, le fait pour la Commune d'être un débiteur sûr et de ne pas conditionner l'acquisition à l'obtention d'un permis de construire a cependant été un avantage décisif.

Achat par nécessité

La Commune est parfois amenée à acquérir des terrains ou des immeubles dans un but futur d'aménagement, car il est préférable de négocier un achat dans une procédure amiable, plutôt que d'aller au devant d'une procédure d'expropriation.

Parfois, et afin de permettre la mise en valeur d'un quartier, la Commune joue le rôle de promoteur et se porte acquéreur d'immeubles. C'est le cas au chemin de Bérée où de nombreux propriétaires détiennent une servitude de restriction de bâtir très pénalisante. Après avoir passé des conventions avec les différents détenteurs des fonds dominants, la Commune a pu acquérir la parcelle d'un propriétaire privé, après de longues négociations. Dans ce cas, il faut mettre le prix payé en relation avec l'importance d'un grand projet de mise en valeur de la zone.

Autres

Pour mémoire, on peut enfin citer internet et les sites immobiliers offrant toute une gamme de biens. Mais, souvent, il s'agit d'objets « haut de gamme » ou d'immeubles « difficiles », déjà proposés auparavant par des courtiers, et qui n'ont pas trouvé preneur sur le marché.

Une consultation systématique de ces annonces n'est cependant pas inutile, et elle est désormais pratiquée.

5.2.2. Critères d'acquisition actuels

Le préavis n° 166 du 16 septembre 1988⁹ rappelait les sept critères d'achat définis par la Municipalité d'alors, soit :

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

La plupart de ces critères sont encore d'actualité, même si celui destiné au sauvetage d'un site ou d'un bâtiment doit aujourd'hui être relativisé grâce aux mesures de protection et aux réglementations en la matière qui permettent la conservation d'un patrimoine.

Le septième critère donne une des clés de la politique foncière de la Commune, qui explique notamment sa réticence à vendre ses biens immobiliers afin de ne pas participer ainsi à la spirale des prix du marché.

Prix des biens acquis

« Le manque d'homogénéité des immeubles fait qu'il n'existe pas de topographie uniforme du marché, mais des segments différents liés entre eux selon le degré d'interchangeabilité. L'hétérogénéité des biens immobiliers rend difficile la comparaison des objets entre eux, ce qui complique sérieusement la formation des prix. Aussi le marché se caractérise-t-il par un manque de liquidité qui peut être à l'origine de fluctuations de prix importantes...

... Chaque immeuble étant unique, les ventes prennent des allures d'enchères dans lesquelles le consentement à payer des acheteurs potentiels est évalué. Les prix sont généralement négociables et ne sont pas fixés une fois pour toutes. Ainsi, la « malédiction du gagnant » (winner's curse) décrite dans la théorie des enchères est une notion qui, d'une certaine façon, s'applique aussi à l'achat d'une villa ou d'un appartement en propriété par étages. On désigne par là la tendance de l'acheteur à payer trop cher les objets. Le plus souvent, les enchérisseurs ne connaissent pas le prix du marché, qui correspond en quelque sorte au prix moyen offert par tous les enchérisseurs. C'est donc le plus offrant qui achète, mais il paie un prix supérieur au marché.

La cherté de l'immobilier est toutefois aussi le reflet d'une valeur réelle élevée. Les immeubles sont des constructions massives dont la durée de vie peut excéder 100 ans. Et comme ils gardent longtemps leur utilité, ils se rangent parmi les biens de consommation durables... »¹⁰.

Ainsi, aujourd'hui on estime que les achats se font à un prix supérieur au marché. Et demain ? Demain, même s'il est probable que le marché aura évolué, il est avéré qu'à long terme, il y a toujours une plus-value foncière, même si, entre-temps, un ou deux « crash » immobiliers surviennent. L'avantage de la Commune comme acheteur est de ne pas être tenue à un rendement financier à très court terme et de pouvoir ainsi attendre que le marché se reprenne.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, le prix payé peut être conditionné par la nécessité ou l'utilité d'acquérir un bien ; mais là aussi, il convient de relativiser les choses,

⁹ BCC 1989, T I, pp. 398-425

¹⁰ Crédit Suisse - Swiss Issues Immobilier, marché immobilier 2008, frais et tendances

un investissement, même coûteux, permettant souvent la valorisation ultérieure d'une ou d'un ensemble de parcelles.

Certes, le prix payé n'est pas sans incidence sur les finances communales, mais l'accroissement de son patrimoine ne peut à terme qu'enrichir la Ville.

Valeur et rendement des biens acquis

Tout acheteur de biens immobiliers procède à une analyse préalable de l'objet, analyse fondée sur diverses méthodes, notamment une étude prospective de la vie de l'immeuble, basée sur le rendement. Même si ce n'est pas le critère décisif pour l'achat, par la Commune, d'un immeuble, le rendement est un élément qui n'est ni négligeable, ni négligé ; il est notamment fort utile pour la négociation en vue de l'acquisition.

Le critère déterminant n'est donc pas ici la valeur de rendement, mais la valeur d'usage, l'utilité sociale ou l'appropriation de biens en vue de projets futurs et du développement harmonieux de la ville.

Dès lors, toute la difficulté réside, et c'est la particularité d'une acquisition par la Commune, dans la recherche d'un certain équilibre entre le prix payé, la valeur supposée du marché et le but de l'achat.

5.2.3. De nouveaux critères pour une politique d'acquisition dynamique

En réalité, bien que des critères existent depuis 1988, et comme nous l'avons vu plus haut, les achats d'immeubles se sont essentiellement faits, jusqu'à présent, suivant les occasions, souvent sans but précis. Dans les faits, la Commune s'est d'ailleurs souvent montrée plus réactive qu'active par rapport au marché immobilier et si la volonté d'être acheteur a toujours été affirmée par les Municipalités et les Conseils communaux successifs, il faut bien admettre qu'il n'y a pas véritablement eu de stratégie claire ni de politique définie sur ce plan, la Commune saisissant plutôt les occasions qui se présentaient.

Cette attitude opportuniste n'est plus d'actualité. La nécessité, pour la Commune, d'accroître son patrimoine immobilier n'est plus à démontrer. L'opération « Métamorphose » va épuiser nos réserves de terrain et la poursuite d'une politique constante et plus dynamique d'acquisition est nécessaire. L'argument soupçonnant la Commune d'accaparement et de thésaurisation de biens fonciers ne peut être retenu car, d'une part, les limitations financières à l'achat sont posées en début de chaque législature et, d'autre part, la Commune remet généralement ses biens-fonds sur le marché par le biais de droits de superficie.

La Ville de Lausanne doit donc poursuivre la politique résolue d'achat engagée au cours de cette législature. Elle le fera avec discernement, la notion d'utilité immédiate ou future devant guider cette démarche, sans exclusion quelconque. A cet effet, l'opportunité de l'achat sera appréciée, non plus exclusivement en se fondant sur les critères décrits plus haut, mais au travers d'une grille d'évaluation qui permet d'apprécier l'utilité ou la nécessité pour la Ville d'acheter un bien. Cette grille, instrument d'aide à la décision, consiste en une série de questions liées au bien-fonds et énumérées ci-dessous :

- est-il stratégique pour la Commune (terrain au centre-ville ou nécessaire à une mise en valeur proche ou future, etc.) ?
- facilitera-t-il une mission de la Commune (son achat permettra une réalisation d'intérêt public) ?
- a-t-il un rendement financier correct (le prix payé ne doit pas être excessif en regard de l'importance de l'objet pour la Commune) ?
- permettra-t-il un échange intéressant pour la collectivité ?
- la propriété de la parcelle permettra-t-elle la réalisation d'un but social, économique, écologique ou environnemental ?

5.2.4. Conclusion

En conclusion, la Municipalité confirme son intention de poursuivre une politique systématique d'acquisitions immobilières, intéressantes et/ou utiles pour la Commune en regard des critères ci-dessus, par le biais du crédit accordé par le Conseil communal pour chaque législature. Le maintien du niveau du crédit voté se justifie pleinement ; aujourd'hui, il est d'ailleurs systématiquement augmenté du montant résultant du produit des ventes. Enfin, la Commission immobilière sera plus active sur le marché et, à cet effet, elle a mis au point un concept exposé au chapitre 10.5.

5.3. *L'expropriation*

Selon l'Article 1 de la Loi sur l'expropriation (LE), l'expropriation se définit comme « la procédure par laquelle une personne est contrainte de céder sa propriété ou tout autre droit sur un immeuble ou sur un meuble totalement ou partiellement.

L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant pleine indemnité, en cas d'intérêt public préalablement et légalement constaté.

Les restrictions apportées à la propriété par des dispositions légales, des règlements ou des plans donnent droit à une indemnité lorsqu'elles équivalent dans leurs effets à une expropriation ».

Il est également à préciser que « l'expropriation peut avoir pour objet la propriété d'un immeuble ou d'un meuble, une propriété immatérielle, tout autre droit réel portant sur un immeuble ou un meuble, les droits de voisinage, ainsi que les droits personnels des locataires ou fermiers de l'immeuble à exproprier » (article 7 LE).

En outre, selon l'article 9 LE,

« L'expropriant doit à l'exproprié réparation intégrale du préjudice résultant pour lui de la suppression, de la restriction ou de la modification de son droit.

Sauf accord entre expropriant et exproprié, et sauf disposition légale contraire, l'indemnité s'acquitte en argent et comporte l'allocation d'un capital. Sa fixation est de la compétence d'un tribunal. »

Il convient enfin de relier l'article 3 LE (qui dispose qu'une expropriation ne peut se faire qu'en application d'une loi qui prévoit expressément ce mode d'acquisition) à l'article 76 a de la loi sur l'aménagement du territoire (LATC) qui dispose de ce qui suit :

« La collectivité publique peut procéder à une expropriation formelle dans des cas d'intérêt public au sens de la loi vaudoise sur l'expropriation.

Les aires d'activités économiques sont reconnues cas d'intérêt public dans la mesure où elles sont comprises à l'intérieur du périmètre d'un pôle de développement économique cantonal inscrit au plan directeur cantonal y relatif. »

Le premier alinéa de cet article prévoit un cas d'expropriation lorsque la collectivité publique procède à un acte d'aménagement du territoire, alors que le second alinéa précise que la notion d'intérêt public est réalisée lorsque les mesures d'aménagement du territoire visent des aires d'activités économiques à l'intérieur d'un pôle de développement économique inscrit au Plan directeur cantonal.

Ainsi, et pour autant qu'elle démontre l'intérêt public d'un projet, la Commune pourra acquérir un bien-fonds ou un immeuble par le biais de la procédure d'expropriation formelle. Mais il est clair qu'un achat négocié est préférable, ce qui permet d'éviter une procédure longue et des frais importants.

5.4. *L'échange*

Il peut être dans l'intérêt de la Commune de procéder à des échanges de parcelles. Cela nous ramène à une politique active d'achat puisque, pour échanger des parcelles, il faut évidemment que Lausanne ait des biens-fonds en réserve. Ces échanges peuvent déboucher sur une différence de valeur (la soulte) et constituent en fait un achat et une vente simultanés. On peut donner à titre d'exemple l'échange, avec

l'Etat de Vaud, de la maison Gaudard (Mudac) contre le Musée Arlaud¹¹, ainsi que l'échange, avec LO Immeubles S.A., de l'immeuble administratif de Beau-Séjour contre une parcelle au Flon¹².

5.5. *Le droit distinct et permanent de superficie*

5.5.1. Evolution du droit de superficie et rappel de quelques notions juridiques

Dans le code civil de 1907, le droit de superficie n'avait qu'une importance secondaire et était peu pratiqué. En fait, en instituant cette forme juridique qui n'était d'ailleurs régie que par deux articles (675 et 779 CCS), le législateur avait en tête certains ouvrages, tels des écluses, des digues, des caves, etc.

Après la première Guerre mondiale, la rareté des terrains incita quelques villes, dont celle de Berne, à ne plus vendre leurs propriétés et à accorder des droits de superficie pour des logements, utilisant un instrument juridique à des fins complètement nouvelles.

En vertu du principe de l'accession, toute construction située sur un fonds appartient au propriétaire de celui-ci. L'article 667, al. 1 du Code civil suisse (CCS) précise en effet que « la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice ».

Le droit de superficie fait donc échec à ce principe ; il est défini comme une servitude en vertu de laquelle une personne a la faculté d'avoir ou de faire des constructions ou d'autres ouvrages sur le fonds d'autrui. Le droit de superficie permet ainsi de dissocier la propriété du sol de celle des constructions qui s'y trouvent, le propriétaire du fonds servant (le superficiel) restant propriétaire du premier et le titulaire de la servitude (le superficiaire) devenant propriétaire des secondes. Ainsi, l'article 675, al. 1 CCS dispose de ce qui suit : « Les constructions et autres ouvrages établis au-dessus et au-dessous d'un fonds ou mis avec lui de quelque autre manière durable, peuvent avoir un propriétaire distinct, à la condition d'être inscrits comme servitude au registre foncier ».

Outre l'article 675 CCS, ce sont les articles 779 a) à 779 l) qui régissent le droit de superficie ; ce dernier peut être créé en faveur d'une personne déterminée (servitude personnelle), en faveur d'un fonds (servitude foncière) ou peut être constitué en une servitude qui a le caractère d'un droit distinct, cessible et passant aux héritiers. Ce droit ne peut être constitué pour plus de cent ans (art. 779 l). En outre, le droit de superficie est permanent s'il est établi pour trente ans au moins. S'il a le caractère distinct et permanent, le droit peut être immatriculé comme immeuble au registre foncier et inscrit sur un feuillet qui lui est propre. Le droit peut donc être aliéné ou mis en gage. Enfin, il faut relever qu'une partie de bâtiment, tout comme un étage, ne peut pas faire l'objet d'un droit de superficie (art. 675, al. 2, CCS).

5.5.2. Le cas de Lausanne

Entre la Ville de Lausanne et le droit de superficie, c'est une longue histoire. En effet, dans un préavis daté du 13 décembre 1920, la Municipalité a rapporté sur une motion déposée en novembre 1919 et qui demandait la mise à disposition de terrains pour l'industrie privée dans la vallée du Flon, sur la base de concessions de droits de superficie. S'étant heurtée au refus d'industriels pressentis qui ne souhaitaient pas construire sur un sol propriété d'autrui, la Municipalité a alors proposé au Conseil communal de conclure des contrats de cette nature pour faciliter la construction de maisons d'habitation. C'est ainsi que se sont implantées les maisons familiales du quartier de Prélaz, à l'avenue de Morges (37 droits de superficie). Cette décision du Conseil communal, intervenue le 19 avril 1921, a été le début de toute une série de décisions du parlement lausannois en faveur du droit de superficie. On peut dire que la Commune de Lausanne a fait du droit de superficie une véritable règle pour la mise à disposition de ses terrains.

¹¹ BCC 1994, T II, pp. 958-974

¹² BCC 2004-2005, T II, pp. 221-250

Au 30 avril 2008, la Commune a conclu 192 droits distincts et permanents de superficie, d'une surface totale de 1'425'306 m², répartis par affectation selon le tableau ci-après :

Affectation	Nombre	%	Surface m ²	%
Logement	107	55.7	330'591	23.2
Industrie	31	16.1	161'906	11.4
Social	10	5.2	39'719	2.8
Ecole	7	3.7	20'167	1.4
Parking	9	4.7	52'576	3.7
Autre	28	14.6	820'347	57.5
	192	100.0	1'425'306	100.0

Commentaires

- L'affectation « logement » se rapporte essentiellement, mais pas exclusivement, à du logement social (DDP en faveur de coopératives d'habitation).
- La catégorie « Industrie » inclut, notamment, le Centre industriel et artisanal de Sévelin, le Centre artisanal de Vernand, la Fondation de Beaulieu et quelques autres sociétés (Gabella, Sodimed, etc.).
- La rubrique « Social » regroupe des associations et des fondations à but social ou religieux (par ex. Armée du Salut, Mercy Ships, SVPA, Fondation Plein Soleil, Fondation du Levant) et de petites sociétés sportives locales qui bénéficient de droits gratuits (Compagnie des Archers).
- Quant au groupe « Ecole », il comprend principalement l'Ecole d'Etudes Sociales et Pédagogiques, le Centre Thérèse Fréminet et la Fondation de Verdeil.
- Sous la dénomination « Autre », on regroupe les droits de superficie octroyés pour l'hôtellerie et la restauration (Hôtel d'Angleterre, Chalet Suisse, Voile d'Or, etc.), pour des infrastructures sportives ou économique-sportives (CIO, Golf de Pra Roman, Centre Equestre Lausannois, Maison du Sport International S.A., Aérodrome de la Blécherette, etc.), ce qui explique la surface importante de ces droits (57,5 % de la surface totale).
- Les droits de superficie sont accordés sur le territoire lausannois, à l'exception de ceux concernant les anciens abattoirs et le CIGM qui sont situés sur la commune de Prilly.
- Enfin, relevons que la surface grevée de droits de superficie représente environ 6 % de la surface totale (23'587'310 m²) des parcelles propriété de la Commune de Lausanne sur son territoire, en y incluant les droits de Malley et du CIGM.

5.5.3. Importance du droit de superficie dans le cadre de la politique immobilière

Plans d'affectation

Dans le cadre légal qu'elles ont défini avec l'approbation de leur Conseil communal, (PGA, Plan Partiel d'Affectation ou plan de quartier), les collectivités publiques, grâce à l'outil "droit de superficie", peuvent mettre leurs biens-fonds à disposition de différents intervenants pour utiliser concrètement les possibilités de construire, tout en gardant la maîtrise de l'avenir en demeurant propriétaires du fonds.

Par le moyen du droit de superficie, les collectivités publiques peuvent atteindre la réalisation de nombreux buts, par exemple :

- favoriser la construction ou le maintien de logements subventionnés par l'intermédiaire des coopératives d'habitation ou de logements sociaux par le biais de coopératives de locataires ;

- permettre la construction de logements sur le marché libre (ce volet figure dans le préavis « 3000 logements ») ;
- aider à l'implantation d'une PME ;
- favoriser le développement d'une activité sportive ou l'implantation ou le maintien d'une entité sportive internationale ou d'une fédération (Maison du Sport International S.A.) ;
- contribuer au développement d'une institution sociale ou assimilée ;
- d'une manière générale, contribuer à la lutte contre la spéculation foncière par le maintien, à long terme, de la propriété du sol en mains publiques.

Développement durable

Par le droit de superficie, une collectivité publique met en œuvre sa politique à long terme de développement durable en imposant, dans l'acte constitutif, des règles lors de la construction ou de la rénovation d'immeubles allant au-delà des règles applicables résultant de lois et règlements. Ces exigences doivent cependant ne pas entrer en conflit avec les Lois et règlements applicables seuls opposables à des tiers.

En effet, les actes constitutifs des droits accordés par la Commune comportent maintenant la disposition suivante :

« Indépendamment de l'application des dispositions réglementaires, le superficiaire s'engage à respecter les critères de construction préconisés par la Commune de Lausanne dans le cadre de sa politique de développement durable, en garantissant, en particulier, une occupation optimale du sol, en choisissant un mode judicieux de production de chaleur, en assurant une gestion correcte des eaux domestiques et de surface et en optant pour des matériaux ne présentant aucun risque pour la santé et ayant un faible impact environnemental. Les documents et plans de constructions objet du présent droit de superficie devront être approuvés par le superficiaire ».

La loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) et son règlement d'application, entrés en vigueur en automne 2006, comportent désormais des contraintes fortes en matière de développement durable ; le superficiaire doit cependant, de plus, soumettre son projet au superficiaire, représenté en l'occurrence par le Service du logement et des gérances, avant de présenter sa demande de permis de construire à la Direction des Travaux en vue de la mise à l'enquête publique. C'est seulement une fois le feu vert obtenu, que la procédure de demande de permis de construire peut être entreprise.

Intérêt des collectivités publiques

On voit donc tout l'intérêt que représente le droit de superficie pour une collectivité publique :

- il permet de répondre à la demande de logements, mais aussi de favoriser l'implantation, le maintien et le développement d'une activité économique, sociale, sportive ;
- le patrimoine de la collectivité est maintenu, entretenu et mis en valeur ;
- la collectivité lausannoise tire de son patrimoine - à quelques exceptions près justifiées - un rendement constant, puisque la redevance est adaptée régulièrement à l'indice suisse des prix à la consommation ;
- à l'échéance, la collectivité peut disposer de son terrain pour une éventuelle nouvelle orientation, ou elle peut choisir de prolonger ou de renouveler le droit. Dans tous les cas, elle bénéficie de la plus-value foncière à la fin du droit.

Quant au superficiaire, le droit de superficie lui évite d'investir pour l'achat du terrain. En outre, il peut constituer une hypothèque sur le droit de superficie, d'autant plus que la Commune accepte en principe de postposer son hypothèque légale. Le superficiaire peut également louer son droit et le céder ; il a aussi la possibilité de demander l'allongement de la durée et de constituer une propriété par étages. Enfin, le superficiaire est au bénéfice d'un droit de préemption légal.

Relevons que le droit de superficie a surtout son sens s'il est pratiqué sur le territoire de la Commune de Lausanne qui dispose ainsi non seulement du terrain mais aussi des orientations qu'elle veut donner à ce dernier par le biais des plans d'affectation. Cela n'est évidemment pas le cas sur le territoire d'une autre commune où notre collectivité publique ne maîtrise pas l'affectation légale. C'est le cas de la Commune du Mont-sur-Lausanne, par exemple, où notre Commune est un propriétaire foncier important. Dans ces cas, le maintien à terme de ces biens-fonds se pose en fonction de l'affectation des terrains concernés.

5.5.4. Le contrat de droit de superficie

Notre Commune a établi un contrat de base qui est adapté à chaque superficiaire suivant sa spécificité et la nature de la construction. Sans entrer dans le détail, on peut relever trois éléments déterminants pour la conclusion de ce contrat :

- la durée ;
- la redevance ;
- l'indemnité de retour à l'échéance du droit.

La durée

Il est rappelé qu'un droit de superficie, pour être inscrit au Registre foncier comme droit distinct et permanent, doit être transmissible, d'une durée de trente ans au moins, la durée maximum étant de cent ans.

Dès lors, suivant le genre et l'importance de son investissement, le titulaire du droit, ou superficiaire, choisira une durée plus ou moins longue à partir de trente ans. La tendance actuelle, pour des constructions importantes, notamment en matière de logements, est de nonante-neuf ans. Mais dans tous les cas, la durée fait l'objet d'une négociation.

La redevance

Le taux

Selon la jurisprudence, la rente de superficie est économiquement une rétribution pour l'usage de longue durée d'un bien-fonds ; le taux n'a donc aucun rapport avec celui du marché des capitaux ou un benchmark.

La Municipalité a retenu le taux légal de 5 % (art. 73 al. 1 du CO) qui a l'avantage d'être fixe pour la durée du droit. Cela permet d'éviter à la fois l'insécurité du superficiaire face à un taux qui suivrait les fluctuations du marché et la complexité, pour le superficiaire, d'assurer le suivi d'une telle situation.

La valeur du terrain

La valeur du terrain est déterminée en fonction du projet du superficiaire qui, en général, se rapproche d'une solution réglementaire, le but étant l'utilisation la plus rationnelle du terrain.

Cette valeur résulte du coût investi et du rendement espéré, compte tenu du marché de la construction et de l'immobilier.

Certains théoriciens préconisent un abattement de 25 à 30 % du prix obtenu pour tenir compte du fait que le terrain n'est pas cédé en pleine propriété et que le droit de superficie présente de nombreuses contraintes. En ce qui concerne la Ville, il n'y a pas de règle fixe et dans certains cas exceptionnels, l'abattement ne dépasse pas 10 %.

Si le terrain est déjà construit, il est procédé à l'estimation de la valeur résiduelle des bâtiments et il arrive parfois que le coût de la rénovation soit supérieur à celui de l'estimation de la valeur à neuf du bâtiment existant.

L'indexation de la redevance

Tous les cinq ans, la redevance est adaptée à l'indice suisse des prix à la consommation, afin de la maintenir en francs constants. La redevance découlant d'un prix de terrain lui-même

déterminé par un projet de construction, si ledit projet est sensiblement modifié (par exemple, augmentation de la surface locative) la redevance est adaptée.

Il en est de même en cas d'agrandissement ultérieur de la construction. En outre, si le superficiaire demande une prolongation de la durée du DDP, le montant de la redevance est alors généralement revu.

Ce sont pratiquement les seuls cas où la redevance peut être revue en dehors de l'indexation au cours de la durée du droit, ce qui est logique car, d'une part un contrat bilatéral ne peut être modifié au gré d'une des parties et, d'autre part, le revenu de la Commune consiste dans la redevance liée au terrain indépendamment des bonnes ou mauvaises affaires du superficiaire.

Paiement unique de la redevance

La baisse importante des taux d'intérêts hypothécaires a eu pour conséquence de multiplier les demandes de paiement unique de la redevance, car il est plus avantageux de se financer à 3,5 % sur la valeur du terrain que rétribuer celle-ci à 5 % durant 80 ans ou plus.

Dans ces cas, il est procédé à une actualisation des rentes futures selon une formule de mathématiques financières et le montant est perçu en principe dès l'obtention du permis d'habiter ou, s'il y a plusieurs immeubles, au moment où une partie de ceux-ci auront obtenu ce permis.

Le paiement unique de la redevance est intéressant pour le superficiaire qui s'évite ainsi l'indexation quinquennale de sa redevance ; de plus, il peut d'emblée inclure le prix payé dans son plan d'investissement et son budget de fonctionnement. Par contre cela a l'inconvénient d'augmenter son coût de construction.

Pour la Commune, le paiement unique permet d'avoir immédiatement une somme correspondant à peu près au prix du terrain. Par contre, si l'on calcule le montant des redevances en valeur finale, intérêts composés compris, la somme perçue au bout de l'échéance du DDP est évidemment beaucoup plus élevée. C'est la raison pour laquelle le paiement unique de la redevance ne devrait être accordé qu'avec circonspection.

Echelonnement de la redevance

Pour soutenir certaines rénovations ou constructions et permettre ainsi au superficiaire de constituer les provisions nécessaires pour entretien futur, la Commune accepte parfois une redevance progressive sur 5 ou 10 ans, par exemple, ladite redevance se déployant totalement dès la 6^{ème} ou la 11^{ème} année.

Hypothèque légale

Afin de garantir le paiement de la redevance, il est constitué, dans l'acte, une hypothèque légale égale à trois annuités de la redevance entière.

Parkings

Le cas des parkings est particulier, puisque la redevance n'est pas perçue au mètre carré, mais sur la base du potentiel économique de ces entreprises, dont les composantes sont frappées d'un coefficient de pondération, les points obtenus faisant l'objet de l'application d'un taux par tranche. Ainsi, le montant de la redevance suit l'évolution du chiffre d'affaires pondéré des entreprises.

L'indemnité de retour à l'échéance du droit

Si l'article 779 g CCS impose le versement, au superficiaire, d'une indemnité équitable en cas de retour anticipé, l'article 779 c CCS dispose que le superficiant verse au superficiaire, avec le consentement des créanciers hypothécaires, une indemnité équitable, mais que cette indemnité peut être supprimée.

Dès lors, la question se pose de savoir si une telle indemnité doit être versée. En effet, à la fin du droit, les parties ont rempli leur contrat qui prend fin et chacun se retire. Le superficiaire a réalisé son projet dont il a tiré un rendement et le superficiant a encaissé la redevance et retrouvé son terrain et la plus-value foncière s'y rapportant.

Mais est-ce juste pour le superficiant de reprendre une construction correctement entretenue (c'est une des obligations du superficiaire), voire rénovée plusieurs fois, donc de bénéficier outre de la plus-value foncière, d'une plus-value immobilière, ou d'exiger la remise en état du terrain avec la démolition de l'immeuble ?

Il existe plusieurs solutions pratiquées par les superficiants. La Municipalité a retenu celle qui consiste à verser une indemnité déterminée à dire d'expert et ne portant que sur la valeur basée sur le coût de construction, des impenses d'amélioration et des parties intégrantes, à l'exclusion de tout objet ou aménagement de nature mobilière. Si c'est le superficiant qui renonce à prolonger le droit, l'indemnité est entière ; si c'est le superficiaire, l'indemnité est réduite de moitié.

5.5.5. Attribution des terrains

Jusqu'à ces dernières années (avant l'adoption du préavis « création de 3000 nouveaux logements à Lausanne »), l'attribution d'un droit de superficie, notamment en vue de la construction de logement, se faisait suite aux sollicitations de promoteurs ou de sociétés coopératives qui venaient présenter un projet pour l'une ou l'autre des parcelles communales.

Actuellement, et sauf cas très particulier (demande d'un DDP pour une société industrielle par exemple), les terrains communaux susceptibles d'être grevés par des droits de superficie sont proposés aux investisseurs sous la forme d'un concours, l'attributaire étant ensuite chargé, avec la collaboration de la Commune, d'organiser un concours d'architecture, notamment pour les parcelles importantes.

Comme pour toutes les aliénations d'immeubles, le droit de superficie est soumis par préavis à la décision de votre Conseil si sa valeur excède Fr. 100'000.--.

5.5.6. Limites de la transmissibilité du droit de superficie

Le droit de superficie inscrit au Registre foncier est distinct, c'est-à-dire que sa transmissibilité n'est pas soumise au bon vouloir du superficiant. Ce dernier ne peut donc refuser un transfert au motif que le prix est trop élevé. En fait, les restrictions apportées sont définies ainsi :

« ... le superficiant peut s'opposer valablement au transfert dans un délai de deux mois dès l'avis (par le superficiaire) :

- a) si le bénéficiaire n'est pas solvable ;
- b) s'il poursuit une activité contraire aux mœurs ou à l'ordre public ;
- c) s'il n'offre pas pour le superficiant un intérêt équivalent à celui que représente le superficiaire ;
- d) s'il ne souscrit pas à toutes les obligations prévues dans le présent acte ou dans ceux passés en complément ou en exécution des présentes ».

Toutefois, afin d'éviter qu'un bâtiment ou qu'un lot de PPE sur un droit de superficie ne soit revendu avec un bénéfice excessif, la Municipalité a introduit dans certains actes un droit de préemption qualifié, c'est-à-dire qui définit le montant et les éléments pris en compte lors d'un rachat par la Commune.

5.5.7. Conclusion

D'une manière générale, l'expérience montre que le droit de superficie s'adapte parfaitement bien à la construction de logements, d'entités industrielles, sociales ou sportives; par contre, il est moins efficace en ce qui concerne la construction de villas, pour des raisons tenant au poids de la redevance au cours des années et au fait que celui qui a bâti sa villa souhaite être également propriétaire du terrain dans une perspective de valeur patrimoniale.

Le droit de superficie reste néanmoins un moyen d'action important et efficace dans le cadre d'une politique immobilière de mise à disposition de terrains en principe dans des buts d'intérêt

général. Ce moyen doit rester la règle, avec de rares exceptions, justifiées par l'intérêt supérieur de la collectivité (création d'emplois, rayonnement de la cité, etc.).

5.6. *Le syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir*

5.6.1. Introduction

L'article 20 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire permet aux cantons de mettre sur pied une instrumentation efficace en vue notamment d'assurer la réalisation effective des plans d'affectation. Seuls quelques cantons, dont Berne et Vaud, disposent d'une législation développée et en font application.

5.6.2. Le système vaudois

Contexte

Traditionnellement, les aménagistes et les géomètres agissaient successivement sur les terrains à bâtir, les premiers dressant des projets d'affectation du sol, les seconds réorganisant en conséquence la propriété du sol. Ainsi, il arrivait que certains projets d'aménagement conçus sans tenir compte des contraintes de la propriété du sol s'avéraient irréalisables en raison de problèmes fonciers insurmontables ou faute d'accord entre les propriétaires. Ainsi, le besoin de définir un concept de remaniement parcellaire mieux adapté aux réalités économiques a abouti en 1998 à l'introduction de nouveaux instruments dans la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et la Loi sur les améliorations foncières (LAF) dont le principe général est simple : les aspects fonciers doivent être traités en coordination avec la planification.

Etude de faisabilité

Dans la plupart des cas des conventions signées suffisent à assurer la réalisation du plan d'affectation. Toutefois, en cas d'intérêt public prépondérant ou lorsque la complexité du projet, ou l'ampleur des conflits, l'exigent, le Service du développement territorial peut intervenir pour initier une étude de faisabilité afin de vérifier la faisabilité du projet (conforme aux volontés publiques et aux exigences de l'aménagement et de l'environnement, cohérent avec les intentions des propriétaires et les conditions du marché, réalisable par des améliorations foncières). Les résultats de l'étude comprennent une esquisse d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre (schéma directeur, plan directeur localisé) ainsi que des équipements collectifs à prévoir, un devis déterminant les investissements à consentir par les propriétaires concernés et une proposition de démarche foncière.

5.6.3. Le syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir

Dans la majorité des cas, l'étude ci-dessus débouche sur la volonté des propriétaires de créer un syndicat d'améliorations foncières, valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires.

Le syndicat d'améliorations foncières est une corporation de droit public qui fonctionne comme une association dans un cadre légal organisé. Son fonctionnement est placé sous la surveillance de l'Etat et son assemblée générale réunit l'ensemble des propriétaires (1 chapitre cadastral = 1 voix). En règle générale, la durée d'un syndicat est de trois ans. L'objectif du syndicat est une redistribution cohérente des parcelles et des droits à bâtir ainsi qu'une épuration des servitudes, ce qui permet, au final, la concrétisation du plan d'affectation et la réalisation de tous les aménagements et équipements nécessaires aux futures constructions.

A titre d'exemple, la Commune de Lausanne est engagée dans un syndicat d'améliorations foncières sur la Commune du Mont-sur-Lausanne. A terme, cela devrait permettre à Lausanne d'agrandir ses terrains agricoles autour du Chalet de la Ville, tout en protégeant les sources propriété de notre Commune, et de recevoir de nouveaux droits à bâtir aux alentours de la Blécherette.

5.7. La vente

5.7.1. Ne pas vendre les propriétés communales : un dogme ?

Le préavis n° 166 du 16 septembre 1988¹³ traitait également de la question de la vente des propriétés communales, à son chapitre 8 intitulé « Politique de vente ». Se référant au contexte politique de l'époque, il vaut la peine de rappeler quelques un des points énoncés qui montrent que la politique actuelle face à la vente de terrains communaux, loin d'être conjoncturelle, a bien été une politique constante de la Ville de Lausanne.

Après avoir mentionné la situation tendue du marché foncier et immobilier, le texte décrit le cas de Zurich, ville qui a acheté et vendu, puis cessé de vendre pour conserver les terrains nécessaires à l'implantation d'équipement général, réservant les aliénations à des terrains que la ville possédait en périphérie. Constatant ensuite que l'exemple n'était pas transposable à Lausanne, le texte conclut qu'il n'est pas judicieux « de démunir la Bourse communale de ses biens-fonds... ». En outre, il est relevé que la vente de propriétés communales pour permettre le remboursement de la dette n'était pas indiquée, au vu de répercussions sociales possibles et du risque de favoriser la spéculation immobilière.

La Municipalité estime que la vente, par une collectivité publique, de ses propriétés immobilières, pour assurer le remboursement de sa dette, a pour conséquence de la priver des moyens d'une politique volontariste d'aménagement du territoire. Si les économies d'intérêt permettaient, à terme, de racheter des terrains et des immeubles, ce serait toujours dans des conditions plus défavorables, au vu de l'augmentation constante des prix sur le marché immobilier. En outre, l'économie d'intérêts réalisée serait compensée, et même au-delà, par la perte des revenus locatifs réels ou potentiels.

Le préavis de 1988 confirme encore que, pour sa part, « la Municipalité souscrit à la formule du droit de superficie qui assoit le principe d'une location à long terme », tout en admettant que la vente « pourrait être envisagée dans le cas où des offres d'achat, émanant de milieux privés, concerneraient des terrains résiduels ou des villas... Mais de telles opérations devraient demeurer exceptionnelles ».

Sans qu'il s'agisse de s'en tenir à une position dogmatique, la Municipalité actuelle peut faire sienne sans réserve la conclusion d'alors : « Pour l'essentiel, la Municipalité entend maintenir intact son patrimoine immobilier, en usant du droit de superficie chaque fois qu'elle en a la possibilité et en effectuant des échanges dans la mesure du possible. Toutefois, elle n'exclut pas la vente dans certaines circonstances ».

5.7.2. Nécessité de conserver le patrimoine

On l'a vu, il est essentiel, pour la Commune, de maîtriser son développement à moyen et long terme. Cette nécessité est la base de sa volonté de développer une politique plus systématique d'acquisitions ; elle explique aussi sa politique de conservation de son patrimoine en accordant généralement sa préférence aux droits de superficie. La constitution d'un patrimoine immobilier implique sa conservation, donc le refus de le vendre, sans quoi les buts recherchés ne pourraient plus être atteints.

Cela ne signifie cependant pas que ce principe doit être intangible. A plusieurs reprises, la Municipalité a proposé à votre Conseil la vente de terrains ou d'immeubles ; il s'agissait soit de parcelles ne présentant pas d'intérêt stratégique pour la Ville quant à leur situation et à leur affectation (par exemple, la vente de 9 parcelles en zone villas à Montblesson), soit de biens-fonds dont la vente était justifiée par l'intérêt supérieur de la Ville (ventes à KBA-Giori ou à la FIG).

Ces dérogations au principe de la conservation du patrimoine ne sont pas banales ; elles doivent rester des exceptions, à examiner au cas par cas en tenant compte de paramètres d'espèce : la Municipalité tient à affirmer ici très clairement que ces exceptions ne peuvent être considérées comme des signes d'une volonté de sa part de remettre en cause le principe de la non vente.

¹³ BCC 1989, T I, pp. 707-777

5.7.3. Critères de vente

Dans certains cas, la Commune se trouve néanmoins confrontée, de la part d'un acquéreur potentiel, à une demande de vente qui mérite d'être examinée ; lorsque de tels cas se présentent, il est impératif qu'ils soient analysés à la lumière de certains critères fixés d'avance. Deux possibilités doivent être envisagées :

- on peut classer les parcelles communales en leur attribuant une note, suivant l'utilité qu'elles présentent pour la Commune (intérêt public, stratégique, rendement ou affectation agricole et sylvicole) ;
- on peut aussi établir une grille d'analyse plus fine qui permet de vérifier l'opportunité de la vente.

La première solution, en dépit de son aspect subjectif qui entraînerait sans doute de nombreuses discussions et contestations, a le mérite d'établir une nomenclature claire et hiérarchisée des parcelles ; elle présente cependant l'inconvénient majeur de figer les propriétés communales dans leur notation. Or, en matière immobilière et de planification urbaine, les choses évoluent, parfois rapidement (ex. Métamorphose).

C'est donc la deuxième solution que la Municipalité propose de retenir, en reprenant la grille d'appréciation retenue pour la politique d'acquisition, avec une question complémentaire liée à l'intérêt supérieur de la Commune ; on voit que c'est cette notion qui pèse généralement en faveur de ventes importantes (ex. KBA-Giori ou FIG).

La parcelle dont la vente est envisagée doit être soumise à une analyse qui pose les questions suivantes :

- est-elle stratégique pour la Commune (terrain au centre-ville ou nécessaire à une mise en valeur proche ou future, etc.) ?
- facilite-t-elle la réalisation d'une mission de la Commune (sa vente empêcherait une réalisation d'intérêt public) ?
- apporte-t-elle un produit de la vente intéressant/correct ?
- permet-elle un échange intéressant pour la collectivité ?
- permet-elle la réalisation d'un but social, économique, écologique ou environnemental ?

Question complémentaire :

- la vente est-elle dans l'intérêt supérieur de la Ville ?

L'intérêt supplémentaire de cette grille d'analyse consiste en outre dans le fait qu'elle peut s'appliquer également aux parcelles situées hors du territoire communal lausannois ; on l'a vu, la Commune est aussi un propriétaire privé sur le territoire d'autres communes, en particulier en périphérie de Lausanne dans des zones dont la mise en valeur est à l'étude. Dès lors, et indépendamment des biens-fonds nécessaires aux Services industriels et à eauservice, ainsi que des parcelles gérées par le Service des forêts, domaines et vignobles, la question de la conservation de ce patrimoine pourrait se poser en termes différents par rapport au territoire lausannois, car ici la Commune ne maîtrise pas le développement du territoire, même si elle peut parfois y être associée. On pourrait en conclure rapidement, mais à notre sens légèrement, qu'une parcelle extérieure légalisée en zone habitable de forte densité pourrait être vendue avec un intéressant profit pour les finances communales. La Municipalité ne pense pas que ce serait une solution judicieuse, sans avoir au préalable analysé cette parcelle au travers de la grille proposée. Car un tel bien-fonds pourrait aussi être l'objet d'un échange futur avec une autre commune ou un tiers, ou il pourrait également être ultérieurement cédé sous forme de DDP pour y permettre une réalisation intéressante.

En ce qui concerne les propriétés gérées par le Service des forêts, domaines et vignobles, il y a lieu de se reporter au chapitre 6.

5.7.4. Conclusion

En conclusion, la Municipalité réaffirme la position exposée ci-dessus, à savoir le principe du maintien du patrimoine immobilier de la Commune, la cession des biens-fonds s'effectuant normalement sous la forme d'octroi de droits de superficie. Cette forme de cession sera toujours préalablement et prioritairement proposée à un acquéreur potentiel.

On l'a vu, il peut cependant y avoir des exceptions à la règle. Elles seront alors systématiquement soumises à la grille d'évaluation mentionnée ci-dessus et présentées de manière argumentée au Conseil communal. Ces exceptions pourraient concerner la vente de petites parcelles en zone de villas, de biens-fonds dont l'aliénation serait d'un intérêt exceptionnel pour Lausanne ou de parcelles situées hors de son territoire.

6. Patrimoine « vert » : une politique immobilière ad hoc

6.1. Généralités

La politique foncière menée pour les parcelles gérées par le Service des forêts, domaines et vignobles doit être différenciée de par la nature des ces propriétés ou des lois applicables.

6.2. Forêts

En Suisse, les forêts doivent être accessibles à tout le monde, ainsi que le prévoient les lois fédérale et cantonale sur les forêts ; c'est donc un peu la propriété de chacun. Consciente de cette responsabilité politique, la Ville de Lausanne pratique systématiquement une politique d'acquisition des forêts situées sur son territoire communal, chaque fois qu'un propriétaire veut se dessaisir de son bien. Elle a par exemple également joué un rôle prospectif dans des cas particuliers, notamment lors de la correction des rives de la Vuachère, opération au cours de laquelle elle a incité les propriétaires riverains à lui vendre une bande de forêt. Cette démarche a été couronnée de succès, puisque tous les propriétaires concernés ont accepté la proposition de la commune.

Outre l'accessibilité améliorée pour les habitants, cette politique d'achat permet également de gérer les forêts de manière rationnelle, en facilitant l'accès et l'entretien des grands massifs forestiers, grâce notamment à la suppression des limites de propriété. Un changement de cette pratique se justifie d'autant moins que le prix d'achat et le coût d'entretien de telles parcelles restent relativement modestes (charge nette = 1'270.-- francs/ ha / année en 2007).

Par contre, en ce qui concerne les forêts de la Ville disséminées, pour des raisons historiques, sur le territoire d'autres communes dans l'ensemble du canton, il y a lieu de faire à chaque fois une évaluation des coûts d'entretien (qui peut être important compte tenu de leur éloignement) et des bénéfices d'exploitation (qui fluctuent en fonction du prix du bois) avant de prendre la décision de les vendre ou de les conserver. Il faut également prendre en compte dans cette pesée d'intérêts le fait que les habitants lausannois n'en jouissent pratiquement pas selon l'éloignement de ces parcelles.

Il y a une exception notable à cette politique : le domaine des Amburnex au Col du Marchairuz. Cette propriété de 270 ha, dont 170 en nature forestière, propriété de la Ville depuis 1803, représente une image emblématique de la Ville de Lausanne et une contribution exemplaire de la capitale pour l'arrière pays. Elle marque l'appartenance de Lausanne au Parc jurassien vaudois, très appréciée des collectivités locales du périmètre du parc.

6.3. Domaines

En préambule, il convient de rappeler les missions assignées au service pour la gestion des domaines agricoles propriété de la Ville, collectivité urbaine s'il en est :

Conserver et entretenir de manière rationnelle le potentiel de mise en valeur et d'échange des parcelles agricoles propriétés de la Ville pour les besoins futurs de la commune et contribuer à donner une image de ville verte notamment par l'engagement de la Ville dans la conservation de son patrimoine historique, culturel et naturel et par la promotion d'intérêts publics "durables"

tels que l'agriculture de proximité et les énergies renouvelables (notamment par des réalisations telles que celles du site des Saugealles et du Chalet-des-Enfants et des Amburnex).

Cette politique s'est d'ailleurs avérée adéquate également pour des raisons purement urbanistiques. Il est en effet important de relever qu'une des raisons qui facilitent aujourd'hui la mise en œuvre dynamique du projet "Métamorphose", c'est le fait que la Ville est propriétaire des terrains concernés par cette opération.

Si on peut se féliciter de la politique menée jusqu'à aujourd'hui, il faut également penser à l'avenir ; le projet "Métamorphose" est d'envergure et va, de fait, utiliser une importante surface de ces terrains de « réserve ». Dès lors, et pour permettre aux générations futures de disposer à nouveau de réserves de terrains suffisantes, il convient que Lausanne prévoie dès maintenant l'acquisition de nouvelles parcelles, notamment à des endroits stratégiques. Cependant, les conditions pour acheter des parcelles agricoles ont beaucoup changé depuis les dernières grandes campagnes d'acquisition des années 1960 et 1970, notamment par l'introduction de la Loi sur le Droit foncier rural (LDFR) qui empêche les non exploitants d'acquérir des terres agricoles et par le fait qu'il n'y a pratiquement plus de parcelles agricoles en mains privées sur le territoire communal. Dès lors, les autorités de la Ville devraient s'engager sur différents niveaux pour reconstituer des réserves de terrains pour l'avenir. D'abord sur le plan politique, en visant à "alléger" la LDFR de manière à ce que des collectivités puissent acquérir des biens-fonds agricoles. Une telle démarche reste cependant longue et difficile et il est illusoire de penser que Lausanne pourrait agir seule. En parallèle, il est donc utile d'intensifier les relations avec les collectivités publiques voisines afin que les réflexions menées sur la planification des terrains agricoles soient menées de manière large, au niveau de la région. Par exemple, il serait bon que l'Etat consulte les communes concernées (territoriales et voisines) avant la mise en vente d'un de ses biens agricoles.

Pour le surplus, la procédure de remaniement parcellaire a fait ses preuves ; elle permet de régler à satisfaction les problèmes fonciers et d'équiper des terrains via une base légale solide, voire subventionnée (ex : différents syndicats AF dans le Gros-de-Vaud et au Mont-sur-Lausanne).

6.4. Vignobles

La situation des domaines viticoles lausannois est tout à fait particulière. Les cinq domaines de la Ville (Abbaye de Mont, Château Rochefort, Clos des Moines, Clos des Abbayes et Domaine du Burignon) sont un patrimoine témoin de l'histoire lausannoise et vaudoise ; la répartition de ces vignes dans les diverses appellations vaudoises permet également d'offrir aux citoyens des vins de qualité dans des gammes très diversifiées. Pour toutes ces raisons, la Municipalité estime qu'il ne faut en aucun cas se séparer de ce fabuleux patrimoine.

Le Service des forêts, domaines et vignobles a cependant toujours fait un point d'honneur de la rentabilité de ses vignobles (le prix de vente des bouteilles de vin de la Ville de Lausanne comprend l'entretien des bâtiments des domaines !). De plus, de récents efforts ont été faits en matière d'accueil dans les domaines viticoles pour apporter un complément de ressources aux vignerons et pour les ouvrir au public ; ils commencent à porter leurs fruits.

Enfin, la Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (art. 61 et suivants) nous interdit d'acquérir de nouvelles surfaces de vigne. Il n'y a donc pas de raison ni de possibilité d'apporter des changements à court ou moyen terme à la politique foncière pour ces domaines.

6.5. Crédit d'acquisition de parcelles ou d'immeubles du patrimoine « vert »

Si une politique foncière différenciée se justifie pleinement pour les parcelles et les domaines gérés par le Service des forêts, domaines et vignobles, il est également opportun que le produit des ventes de telles parcelles soit destiné une affectation différente ; votre Conseil a d'ailleurs souvent regretté que la « perte » de patrimoine « vert » soit compensée par l'achat de parcelles en zone urbaine. La Municipalité partage ce souci et estime que lors de la vente de biens-fonds « verts », essentiellement des forêts, il serait judicieux d'utiliser le produit de l'opération en vue de la reconstitution de réserve de terrain mentionnée ci-dessus. Dès lors, la Municipalité propose que le produit des ventes des biens gérés par le Service des forêts, domaines et vignobles constitue pour la présente législature un crédit

pour l'acquisition de parcelles ou d'immeubles du patrimoine « vert ». Ce crédit pourrait ainsi être utilisé pour maintenir en mains publiques des propriétés suffisantes à la réalisation future d'objectifs stratégiques. La question de l'utilisation de ce crédit pour l'entretien des propriétés du patrimoine « vert » peut également se poser et doit rester ouverte. En effet, les exigences liées au caractère « historique » de ces domaines rendent parfois leur amélioration et leur entretien très coûteux.

7. Urbanisme et politique immobilière

Le plan directeur communal de 1996 s'est intéressé à 4 thématiques, à savoir, l'habitat, l'économie, l'environnement et la mobilité. Pour chacune d'entre elles un ensemble d'objectifs a été fixé qui demeure, pour l'essentiel, toujours d'actualité. A cet égard, on peut citer la :

- lutte contre la dispersion de l'habitat et le gaspillage du sol,
- densification du territoire,
- mise en valeur des centres de quartier,
- protection du patrimoine construit,
- protection du milieu naturel,
- construction de logements,
- mise en valeur des parcs de quartier,
- valorisation du tissu économique.

La concrétisation de ces objectifs implique dans chaque cas qu'une portion de terrain soit mise à disposition ou réservée pour l'usage planifié. Dans ce contexte une politique d'acquisition foncière au service d'un urbanisme opérationnel se révèle être une des principales clés du développement urbain et de la préservation des espaces naturels. A fortiori, la maîtrise du foncier permet de réaliser au moment le plus opportun les constructions et les aménagements nécessaires, ou tout simplement de conserver le statu quo.

Dans ce domaine, la Ville de Lausanne peut être citée en exemple. Elle est propriétaire de plus de 60 % de son territoire communal non compris le domaine public, ce qui correspond à près de 2360 ha. De surcroît, elle est propriétaire de 886 ha sur le territoire d'autres communes qui peuvent à l'occasion représenter une monnaie d'échange appréciable. Cette maîtrise foncière lui permet ainsi de jouer un rôle de premier plan dans la poursuite des objectifs d'aménagement précités.

A ce titre, le projet Métamorphose, on l'a vu précédemment, synthétise à lui seul cette relation étroite entre politique immobilière et urbanisme. Les terrains nécessaires à la réalisation de cet ambitieux projet sont, à quelques exceptions près, en mains communales, ce qui facilitera, d'une part, la réaffectation de ces terrains et, d'autre part, leur mise en valeur.

8. Perception d'une partie des plus-values résultant de mesures d'affectation du territoire : une piste à explorer

La perception d'une partie des plus-values résultant de mesures d'affectation du territoire fait partie des instruments d'aménagement du territoire pouvant avoir des incidences économiques sur la politique immobilière au sens large, bien que la Ville de Lausanne ne l'ait jamais pratiqué faute de base légale le lui permettant. La Municipalité considère qu'il est aujourd'hui nécessaire d'aborder ce sujet ; les instances régionales ont d'ailleurs également empoigné ce problème.

8.1. Préambule

De manière générale, une analyse des plans et mesures d'aménagement du territoire étudiés dans le canton au cours de ces dernières décennies mettrait certainement en évidence que la réalisation des mesures visées a très souvent été entravée par des manques de moyens financiers des collectivités publiques. Il est malheureusement probable qu'il en soit encore ainsi pour les actuels grands « chantiers » cantonaux et régionaux d'aménagement du territoire tels que par exemple : le Plan directeur cantonal, le Projet d'agglomération Lausanne - Morges (PALM), les Schémas directeurs de

l'Ouest (SDOL) et du Nord lausannois (SDNL) et le Pôle de développement économique Blécherette Région.

L'examen du SDNL adopté le 31 mai 2007, éclaire de façon concrète cette problématique. Du seul point de vue des besoins routiers nécessaires pour ouvrir à la construction les terrains nouvellement affectés par le SDNL, il ressort qu'il faudrait notamment avoir construit à l'horizon 2020, une nouvelle route de contournement du Mont, deux nouvelles liaisons entre les RC401 et 448 et une nouvelle jonction autoroutière au Solitaire. Soit des réalisations aujourd'hui déjà estimées à 18,5 millions de francs, sans compter la nouvelle jonction autoroutière.

Si l'on examine par exemple le SDNL sous l'angle des nouvelles surfaces affectées à la construction, on relève que les réserves en zones intermédiaires représentent un potentiel de 12'600 habitants et de 6'200 emplois. A partir de ce potentiel, on peut en déduire que plusieurs centaines de milliers de mètres carrés seraient affectés à la construction, avec une valeur passant de celle de la zone intermédiaire à la zone constructible. En percevant une part de plus-value, les collectivités publiques encaisseraient plusieurs millions de francs permettant de financer les infrastructures routières, voire des mesures en faveur des transports publics, de la mobilité douce ou d'une politique active de promotion des énergies renouvelables. Idéalement, on devrait aussi par ce biais pouvoir indemniser les propriétaires de terrains qui ne sont pas développés à la construction.

8.2. Base légale

La base légale d'une perception de la plus-value est régie par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. L'article 5 de la loi précise ce qui suit, à son premier alinéa :

« Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. »

Ainsi, le principe et l'application d'une perception de la plus-value sont conservés sur le plan fédéral, mais leur base est du ressort des législations cantonales. Deux cantons ont saisi cette possibilité : Bâle-campagne et Neuchâtel. Le Canton de Vaud a jusqu'ici refusé d'inscrire un tel principe lors des débats d'approbation de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).

8.3. Le cas de Neuchâtel

Ensuite d'un rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois au Grand Conseil à l'appui du projet de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 14 novembre 1984, et de plusieurs amendements proposés, la commission chargée de l'examen de ce texte a estimé normal, d'une manière générale, qu'une partie des importantes plus-values générées lors d'un changement d'affectation de zones soit prélevée par les pouvoirs publics, car « il n'est plus possible de se contenter de verser des indemnités pour les inconvénients, sans toucher une contribution lors de la création d'un avantage ». En outre, les travaux de la commission susmentionnés ont porté sur :

- le principe du système de compensation ;
- la définition de la plus-value ;
- la perception d'une contribution ;
- le mode de perception ;
- la création d'un fonds cantonal d'aménagement ;
- l'alimentation de ce fonds.

Ces discussions ont abouti aux dispositions figurant aux articles 33 à 42 de la loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991. Le dispositif est le suivant :

- Les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation s'ils sont majeurs (art. 33).
- L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique (par exemple zone d'extraction) est réputée avantage

majeur constituant une plus-value ; celle-ci est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (art. 34).

- Une contribution de 20 % de la plus-value est due à l'Etat par le propriétaire du bien-fonds (art. 35).
- Le moment déterminant pour la perception est celui où la mesure d'aménagement entre en vigueur, soit au jour de la publication, dans la feuille officielle de la sanction de ladite mesure par le Conseil d'Etat, le débiteur étant le propriétaire du bien-fonds.

Quant au délai de perception, le paiement est à 30 jours si la plus-value a déjà été réalisée ; si tel n'est pas le cas, il y a possibilité de différer le paiement. Ce dernier intervient lors de l'aliénation du bien-fonds ou de la construction de celui-ci, mais au plus tard dans un délai de 10 ans dès l'entrée en force de la décision (art. 36 et 37).

- Comment est calculée la différence de valeur d'un bien-fonds ?
Mandat est donné à deux architectes pour déterminer la valeur objective du bien-fonds non équipé avant et après la mesure d'aménagement. Parmi les critères objectifs retenus, on relève la situation et l'environnement du terrain, ainsi que sa constructibilité. Informé, le propriétaire a un délai pour observation ; il peut avoir une séance avec le service concerné. Finalement, la décision est rendue par le chef du département.

Enfin, il est créé un fonds cantonal d'aménagement du territoire, alimenté par :

- a) le produit de la construction de plus-value ;
- b) une annuité budgétaire.

Le fonds participe notamment aux dépenses imposées à l'Etat et aux communes dans le cadre des procédures d'expropriation matérielle et à d'autres mesures d'aménagement prises par l'Etat ou les communes (art. 40 et 41).

8.4. Perception d'une indemnité de plus-value par la Commune

Même si cette question est de plus en plus souvent évoquée sur le plan politique, il n'existe pour l'instant pas de base légale dans le canton de Vaud.

La Municipalité a donc un certain intérêt à ce que la législation cantonale évolue. Pour ce faire, elle participe à un groupe de réflexion piloté par Lausanne Région, qui s'intéresse à cette problématique et, dans ce cadre, elle incitera les instances cantonales à légiférer en cette matière afin de se doter des bases légales nécessaires à l'établissement d'un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

Par ailleurs, la Commune pourrait négocier une telle indemnité en accordant aux propriétaires certains avantages ou en posant comme condition à l'étude d'un plan demandé par des propriétaires le versement de participations tenant compte de la plus-value apportée aux terrains.

Comme relevé dans le préambule, ces participations donnent la possibilité à la collectivité de réaliser des infrastructures, d'encourager les transports publics et d'indemniser les propriétaires de terrains qui seraient déclassés.

Il y a là une piste que la Municipalité propose d'explorer dans l'attente de dispositions légales cantonales à ce sujet.

9. Politique immobilière et développement durable

L'un des jalons importants de la politique immobilière a fait l'objet d'un préavis particulier en 2005, en réponse à l'un des projets phares de la démarche Quartiers 21. Il s'agit du préavis N° 2005/45 « Création de 3000 nouveaux logements à Lausanne », voté par le Conseil communal en novembre 2005. Outre le recensement des terrains propices à la construction de ces nouveaux logements, la Municipalité a annoncé, dans le chapitre 6 de ce préavis, ses exigences en matière de respect des critères de développement durable, exigences tant écologiques qu'économiques ou sociales.

9.1. Exigences écologiques

Depuis l'adoption de ce préavis, une méthodologie de contrôle et de suivi du respect des critères écologiques a été mise au point par le Service du logement et des gérances (SLG). Cette méthodologie est basée sur le respect des exigences minimales suivantes :

1. le label Minergie ;
2. l'exclusion d'une série de matériaux de construction jugés néfastes pour l'environnement et pour la santé.

La méthode s'applique à présent systématiquement dans le cadre des constructions de nouveaux logements sur des parcelles communales accordées en droit de superficie ou, dans de cas rares, vendues.

Les projets sont d'abord examinés, de manière générale, puis contrôlés moyennant un outil informatique développé par le SLG. Ce contrôle permet d'assurer que le respect des critères environnementaux soit garanti tout au long du processus d'élaboration du projet et de sa réalisation. Cet examen se déroule avec la collaboration des mandataires (architectes et ingénieurs spécialisés) et des Services industriels (SIL) qui, comme fournisseurs d'énergie, s'intéressent à chaque projet dès son origine.

Pour assurer que tous les critères discutés soient réellement pris en considération, le SLG valide chaque projet, dans le cadre de la procédure d'examen technique, indépendamment de la procédure formelle de permis de construire. Son intervention se poursuit par l'accompagnement des projets lors de leur réalisation.

Au terme de la procédure d'octroi du permis de construire, intervient la signature de l'acte du droit distinct et permanent (DDP) qui, comme on l'a déjà vu, inclut maintenant une disposition confirmant que le projet est conforme aux exigences des critères environnementaux. Le non-respect de ces critères, lors de la réalisation du projet, peut entraîner la résiliation du droit de superficie accordé.

Le mode d'accompagnement diffère d'un projet à l'autre. Pour des projets d'envergure, les exigences sont élevées : Minergie P ; Minergie ECO ; Minergie P+ECO et l'accompagnement dure depuis l'origine du projet, la mise au point des plans d'exécution, l'adjudication des travaux et jusqu'à l'achèvement du chantier. Cet accompagnement se justifie pour deux raisons : d'une part, le nombre de critères à respecter est beaucoup plus grand et l'interaction entre ces critères nécessite souvent des arbitrages ; d'autre part, l'évolution très rapide des connaissances et de la technologie dans ce domaine permet à chaque projet de bénéficier immédiatement des expériences acquises dans des réalisations récemment achevées. D'où le rôle de « transmetteur de connaissances », dans ce domaine particulier, que le secteur du développement durable du SLG joue d'ores et déjà.

Pour des projets de petite taille, l'exigence minimale actuelle est de répondre au label Minergie et à l'exclusion d'une série de matériaux de construction jugés néfastes pour l'environnement et pour la santé.

Au terme d'une pratique de deux ans, il apparaît clairement que cet accompagnement est apprécié par les grands maîtres d'ouvrages et investisseurs qui souhaitent contribuer activement à la préservation de l'environnement. C'est ainsi qu'une collaboration aussi étroite que fructueuse s'est instaurée entre le SLG et les SIL.

Avec l'augmentation des prix des énergies de chauffage et du transport, les surcoûts liés à Minergie et au choix de matériaux locaux tendent aussi à diminuer. Ceci argumente également en faveur des entreprises locales.

Le succès de la pratique actuelle dans le domaine de la construction de nouveaux logements, conjuguée à la pénurie prévisible d'énergie pour les années à venir et la lutte contre le réchauffement climatique, nous conduisent à proposer d'étendre les exigences en matière de respect des critères écologiques à toutes les opérations immobilières réalisées sur les terrains de la Ville par des partenaires privés ou par la Ville elle-même.

9.2. Exigences économiques et sociales

Les hypothèses économiques stipulées dans le préavis N° 2005/45 étaient :

- 1) un rôle actif de notre ville pour s'affirmer en tant que centre économique majeur pour la croissance régionale ;
- 2) une politique du logement dynamique permettant d'attirer progressivement 2'000 nouveaux contribuables appartenant à la classe moyenne et supérieure.

Une estimation concernant l'arrivée de ces nouveaux contribuables annonçait, en 2005, des recettes fiscales supplémentaires plausibles de dix millions de francs grâce à l'achèvement du programme « 3000 logements ». Au surplus, la mise à disposition des terrains en droit de superficie devrait amener un revenu supplémentaire de l'ordre de deux et demi à quatre millions de francs par année.

La mixité entre activités tertiaires et logements est l'un des facteurs majeurs de vitalité des quartiers. Cette mixité est souhaitée à la fois par les habitants et par les employés des entreprises, qui apprécient de passer leurs journées de travail dans un environnement agréable offrant, outre une place de travail, une variété d'activités et de possibilités de rencontres.

La proximité entre le lieu de travail et le domicile a de tout temps été appréciée dans notre ville. Pour toutes ces raisons, les opérations immobilières futures devraient exiger la réalisation d'une mixité « logements-activités ». A noter que les maîtres d'ouvrage et investisseurs sont rarement hostiles à ces programmes mixtes.

Les exigences sociales contenues dans le même préavis, impliquent que les projets de logements assurent une mixité sociale dans les différents quartiers de la ville, afin de promouvoir la cohésion sociale, la solidarité et d'éviter l'émergence de quartiers à problèmes. Pour assurer une prise en compte des besoins constants en matière de logements à loyers modérés, tout en assurant une mixité sociale, un tiers des 3'000 nouveaux logements réalisés sur les terrains recensés seront subventionnés.

La concrétisation de ces 2 domaines d'exigences peut parfaitement s'appliquer à toutes les opérations issues de la nouvelle politique immobilière communale objet de ce préavis.

D'autre part, dans des opérations relevant entièrement du domaine privé, la Municipalité pourra entreprendre des démarches de sensibilisation auprès des maîtres d'ouvrage, des investisseurs et des réalisateurs privés, pour favoriser l'application de cette politique sur l'ensemble de son territoire.

10. La Commission immobilière : un agent d'exécution efficace

10.1. Historique

Cette commission a plus de 50 ans d'expérience puisque c'est lors de sa séance du 26 avril 1956 que la Municipalité a décidé de désigner une Commission immobilière chargée de toutes les démarches nécessaires en vue de l'acquisition de terrains pour le compte de la Commune. Le fonctionnement en était assez simple, la Commission faisant des propositions à la Municipalité qui présentait ensuite au Conseil communal les préavis réglementaires.

Constatant cependant que, dans certaines circonstances, il fallait agir avec célérité et que la procédure suivie empêchait la réalisation rapide d'acquisitions intéressantes, et se fondant sur la nouvelle loi sur les communes du 28 février 1956, la Municipalité a demandé au Conseil communal, par voie de préavis, une autorisation générale, pour la législature, de procéder à des acquisitions d'immeubles, conformément aux dispositions prévues par la loi sur les communes, ainsi que l'autorisation d'avoir un compte spécial intitulé « Acquisition d'immeubles », compte dont le plafond a été fixé pour la première fois à 15 millions de francs. Les conclusions de ce préavis ont été adoptées par le Conseil communal lors de sa séance du 8 juillet 1956¹⁴. Ainsi a été créée la CAI (Commission d'achats d'immeubles). Une condition supplémentaire fut cependant décidée par le Conseil communal, à savoir

¹⁴ BCC 1956, pp. 607-609 et 766 à 768

la désignation d'une délégation de trois membres de la Commission des finances chargée de donner son avis sur l'opportunité des achats avant leur conclusion.

10.2. Crédits d'acquisition votés depuis 1956

Le tableau ci-dessous énumère les crédits accordés par le Conseil communal pour chaque législature avec, en regard, les dépenses réellement effectuées.

	Années	Montants autorisés		Montants des dépenses	
		Fr.		Fr.	
	1956-1957		15'000'000.00		8'488'962.05
	1958-1961		25'000'000.00		19'269'560.20
	1962-1965		50'000'000.00		37'105'106.10
	1966-1969		40'000'000.00		36'370'015.60
	1970-1973		50'000'000.00		43'987'228.95
	1974-1977		25'000'000.00		15'553'120.30
	1978-1981		25'000'000.00		14'384'076.05
	1982-1985		25'000'000.00		13'529'523.70
	1986-1989		25'000'000.00		5'450'285.60
	1990-1993		25'000'000.00		19'414'308.25
	1994-1997		25'000'000.00		18'576'693.65
	1998-2001		20'000'000.00		11'675'043.00
	2002-2005		15'000'000.00		16'241'488.55

En date du 23 janvier 2007, votre Conseil a autorisé un crédit de 30 millions de francs pour la législature 2006-2011. Il faut encore relever que depuis 2006, le produit des ventes de parcelles est porté en augmentation du crédit d'acquisitions ; cette condition nouvelle a été inscrite formellement dans le préavis voté pour cette législature. L'état de ce crédit est le suivant au 30 avril 2008 :

Montant autorisé : Fr. 30'000'000.-- Montant dépensé : Fr. 15'914'687.15 Solde : Fr. 14'085'312.85

A ce solde s'ajoute le montant du produit des ventes, soit Fr. 3'435'043.--

Dès lors, le solde disponible compte tenu des ventes est de Fr. 19'349'730.15

Comme relevé à plusieurs reprises, le système de l'autorisation générale permet à la Ville d'intervenir rapidement, avec efficacité et discrétion ; il permet aussi un allègement de la procédure sans toutefois soustraire les opérations au contrôle de la Commission des finances qui, par sa délégation, est consultée chaque fois que le montant en jeu atteint ou dépasse Fr. 10'000.--.

10.3. De la Commission d'achat d'immeubles à la Commission immobilière

Jusqu'en 1990, la Commission d'achat d'immeubles, présidée par le syndic et gérée par le chef de l'Office du logement ne traite, comme son nom l'indique, que des acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers. Quant aux aliénations, y compris les DDP, elles sont du ressort direct de la Direction des finances.

Dès 1990, la Commission d'achat d'immeubles se transforme en Commission immobilière qui est chargée de centraliser toutes les opérations immobilières de la Commune ; elle est présidée par le syndic et comprend en outre deux municipaux et huit chefs de services. Son fonctionnement est assuré par un secrétaire.

Depuis le début de cette législature, la Commission immobilière est présidée par M. le Syndic et se compose de la Conseillère municipale chargée de la Culture, du logement et du patrimoine, du Directeur des Travaux, des chefs des Services financier, du logement et des gérances, des forêts, domaines et vignobles, du cadastre, de l'urbanisme, ainsi que du chef de la division des gérances du SLG et d'un représentant du SEGRE. Son fonctionnement est assuré par le Délégué aux affaires immobilières. La Commission est un organe consultatif.

10.4. Fonctionnement de la Commission immobilière

La Commission dispose d'une structure composée d'un délégué à 100 %, d'un adjoint à 50 %, d'une assistante à 100 % et d'un collaborateur technique à 30 %. Chaque collaborateur dispose d'un cahier des charges.

Le Délégué est le conseiller de Mme la Conseillère municipale en charge de la culture, du logement et du patrimoine dont il dépend directement et à qui il rend compte de son activité. Ils définissent ensemble les grandes lignes de la politique immobilière qui sont proposées à la Municipalité. L'activité de la Commission immobilière comprend toutes les transactions immobilières de la Commune (achats, ventes, DDP, servitudes). Certaines d'entre elles (les acquisitions gratuites de hors-lignes par exemple) sont traitées de concert avec le Service du cadastre.

Le Délégué est l'interlocuteur de la Ville à l'égard des tiers et des services de l'administration.

Chaque nouvelle affaire fait l'objet d'une analyse avec le recours, si nécessaire, au collaborateur technique ou à d'autres services.

L'affaire est ensuite soumise à la Municipalité si elle est dans les compétences du Délégué, soit Fr. 10'000.-- au maximum.

Si elle dépasse ce montant ou si l'affaire nécessite une décision sur le fond, la Commission, réunie en séance plénière, se détermine et donne un avis à la Municipalité. La Municipalité prend alors une décision de principe. Si elle est positive, le dossier est soumis pour examen à la Délégation de la Commission des finances aux affaires immobilières qui, à son tour, donne à la Municipalité un préavis, lui aussi à caractère consultatif. La Municipalité prend alors une décision définitive et les modalités de l'affaire sont poursuivies jusqu'à concrétisation par le Délégué.

Enfin, à la fin de chaque année, la Municipalité transmet un rapport à la Commission des finances sur les opérations effectuées et sur le solde du crédit à disposition.

10.5. Conclusion : une présence plus active sur le marché immobilier

La Commission immobilière, de par son organisation, est une structure simple, légère et efficace. Cependant, comme nous l'avons relevé plus haut, son implication doit être plus forte dans le marché afin d'accroître encore son efficacité. En effet, il faut constater que la Commune a généralement été un acteur plus réactif qu'actif sur le marché immobilier. Or, la nécessité toujours plus évidente d'acquérir des biens immobiliers nécessite une implication plus importante de la Commission immobilière, organe d'exécution de la politique immobilière de la Commune. On le constate, lorsqu'on entretient des relations plus soutenues avec les différents acteurs de ce marché, comme cela a été le cas au cours de ces deux dernières années ; lorsque la Commune est connue comme interlocuteur, elle est appréciée. Cela permet de réaliser des opérations d'acquisitions, parfois même en partenariat avec des privés, comme cela a été le cas pour l'achat des parcelles Ramuz-Edelweiss. Forte de ce constat, la Commission a établi un concept afin d'avoir une présence plus active et de mieux se faire connaître sur le marché immobilier, avec les moyens suivants :

- 1) établissement d'une plaquette présentant :
 - la Commission et son but : le traitement des transactions immobilières de la Commune ;
 - la Commission, acteur sur le marché immobilier et, notamment, acheteur de biens immobiliers ;
- 2) participation active aux principaux rendez-vous immobiliers ;
- 3) participation à des exposés ou conférences à la demande d'organisations professionnelles de l'immobilier ;
- 4) adhésion à des associations de professionnels de l'immobilier ;

- 5) dans les cas dignes d'intérêt, assistance aux mises aux enchères d'immeubles, de terrains, etc.

11. Réponse à la motion de M. Olivier Français

11.1. Rappel de la motion

Le 16 mars 1999, M. le Conseiller communal Français déposait une première motion demandant à la *Municipalité de recenser les propriétés de la Ville n'ayant aucun intérêt public futur avec les projets de développement d'ouvrages (voies de circulation, bâtiments, zones de détente et ludiques)*. Celle-ci faisait suite à la discussion, lors de la séance du Conseil communal du 16 mars 1999¹⁵, provoquée par une interpellation urgente au sujet de la mise à disposition de l'entreprise Kudelski d'un bâtiment sur parcelle communale à Vernand. Cette société souhaitait acquérir ce bien-fonds alors que la Municipalité avait préféré reconduire le droit de superficie préexistant. Le motionnaire rappelait que le choix était politique et que le droit de superficie devait être réservé aux terrains que l'on a sélectionnés pour un usage futur destiné à des ouvrages d'intérêt public. Retirée le 13 avril 1999, cette première motion a été remplacée par une seconde, renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport le 21 mars 2000¹⁶, qui fait l'objet du présent rapport-préavis et qui demande « à la *Municipalité de définir et classer les propriétés communales selon leur intérêt public, en relation avec les projets de développement collectif ou privé. Elle remarque encore que, suite au débat du 16 mars 1999 au Conseil communal, il est apparu que la notion de cession de parcelles communales par droit de superficie (droit distinct et permanent) ou de vente d'une parcelle à un tiers doit être clarifiée. La prise en compte des objectifs de la collectivité à court, moyen et long terme est un paramètre de décision. En effet, les priorités municipales sur des terrains ayant une importance stratégique sur le développement urbain, ainsi qu'une définition plus précise de l'intérêt public peuvent et doivent être formulées afin d'éviter à notre Conseil des débats répétitifs et fastidieux sur ce sujet. L'ambition d'une aide au développement économique implique une connaissance de ces principes par les partenaires économiques potentiels, tout comme la mise en œuvre d'un concept de marketing urbain envers nos futurs partenaires économiques.* »

Au sens plus général, et tel que visé par le motionnaire, c'est l'intérêt, pour la Commune, d'acquérir tel ou tel bien immobilier ou, au contraire, de conserver ses propriétés plutôt que de les vendre. Face aux nouveaux défis que notre Ville doit relever, défis identifiés par les plans directeurs, la politique d'agglomération et la politique de développement durable, il est essentiel que cette notion d'intérêt public soit constamment présente à l'esprit.

Comme nous l'avons vu plus haut, la grille d'évaluation peut aider à la décision qui reste cependant toujours politique.

11.2. Inventaire des parcelles communales

Dans le cadre de l'étude de cette motion, un programme informatique a été élaboré permettant d'extraire les informations concernant les parcelles communales de la base de données parcelles. Cet inventaire, mis à jour par le service du cadastre, est un réel outil accessible à tous les services de l'administration communale. Cette extraction permet de lister, par parcelle, les données du registre foncier, à savoir, la situation, la surface, la désignation, le service gérant et les principaux droits et charges des biens-fonds. Ci-dessous, les parcelles ont été regroupées par district et par commune, avec une nuance entre le territoire communal lausannois urbain et forain.

On recense au 30 avril 2008, 1722 parcelles communales lausannoises. L'ensemble des surfaces additionnées couvre 32'450'612 m². La surface moyenne des parcelles est de 18'845 m² environ.

Répartition par district

Jusqu'à fin 2006, Lausanne était propriétaire dans 14 districts vaudois (sur 19 au total) et en Valais, mais avec le nouveau découpage territorial, les parcelles se répartissent dans 10 districts vaudois

¹⁵ BCC, 1999, Tome I, pp. 216 - 224

¹⁶ BCC, 2000, Tome I, pp. 316 - 317

(sur 11) et toujours un valaisan. Le district de Lausanne, y compris la ville, représente à lui seul près de 78 % de l'ensemble de la surface.

Districts - Canton de Vaud	Nombre de communes	Nombre de parcelles	Surface totale m²	Pourcentage
Aigle	3	14	243'904	0.8
Morges	4	7	58'773	0.2
Gros-de-Vaud	21	57	1'554'597	4.8
Lavaux-Oron	14	65	1'197'805	3.7
Lausanne (sans la commune)	5	58	1'863'888	5.7
Lausanne	1	1'421	23'587'310	72.7
• Territoires forains		174	17'036'600	(52.5)
• Territoire urbain		1'247	6'550'710	(20.2)
Ouest lausannois	6	41	519'835	1.6
Nyon	3	8	153'573	0.5
Broye - Vully	1	2	11'108	0.0
Riviera - Pays-d'Enhaut	7	34	284'489	0.9
Jura - Nord vaudois	1	1	2'786'302	8.5
Saint-Maurice (VS)	3	14	189'028	0.6
Total	69	1'722	32'450'612	100.0

En annexe, une carte partielle des cantons de Vaud et du Valais fait apparaître les parcelles communales en fonction de l'importance des surfaces propriétés de la Commune.

On relève que sur les 3'245 hectares que possède la Commune de Lausanne, un peu moins des 3/4 (73 %) se retrouvent sur territoire communal lausannois (en rouge sur la carte annexée).

Parmi les cinq autres communes qui comptent plus de 1 % du patrimoine, deux font partie de la région lausannoise : le Mont (qui à elle seule couvre 43 % des parcelles que Lausanne possède dans Lausanne-Région) et Romanel. Quant aux 6 biens-fonds situés sur la commune d'Etagnières, ils ont une surface de 29,2 hectares. Deux communes n'ont qu'une à deux parcelles couvrant, toutefois, chacune plus de 30 hectares : une à Montpreveyres, qui participe à approvisionner les réserves d'eau, et la plus grande, qui se trouve dans la commune du Chenit, au col du Marchairuz (l'alpage des Amburnex), qui s'étend sur 279 hectares de forêts et pâturages. Ces cinq communes couvrent 16.4 % des terres communales (en beige orangé sur la carte annexée).

Avec une surface moyenne légèrement inférieure à 12 hectares, 28 communes (en jaune mais sur la carte de l'annexe A) couvrent chacune entre 0,1 % et 1 % de la surface totale, ce qui représente 10.2 % de l'ensemble du patrimoine.

Enfin, soulignons que sur la trentaine de communes restantes, on retrouve, en moyenne, approximativement 6'340 m² de propriétés lausannoises, ce qui représente moins de 1 % du patrimoine global (en jaune pâle sur la carte annexée). La majorité de ces parcelles répondent à des besoins techniques (SI, eauservice, etc.)

11.3. Affectation des parcelles communales

La liste des parcelles communales a été complétée par l'indication de l'affectation légalisée selon les documents de planification en vigueur, tel que, pour Lausanne, le plan général d'affectation.

Territoire urbain (TU) lausannois

Les parcelles situées hors de la zone à bâtir, constituées sur territoire urbain lausannois uniquement de forêts, représentent environ 10 % de la surface totale. De plus, 30 % de la surface totale des parcelles communales est également pratiquement inconstructible, ces parcelles étant colloquées en parcs et espaces de détente ou en espaces réservés à la pratique des sports de plein air. Les parcelles réservées à des installations techniques ou constituant partiellement le domaine public (parcelle hors-lignes) représentent 1.8 % de la surface totale mais 46 % du nombre de parcelles, soit des surfaces moyennes

de 206 m² par parcelle. Si l'on ne considère pas les zones intermédiaires (16.8 %), 41.4 % de la surface globale sont situés dans une zone constructible et se répartissent de la manière suivante :

- 24,3 % : constructions et installations d'utilité publique
- 17,1 % : affectation mixte habitation – activités

Affectations	Nombre de parcelles	Surface totale m ²	%
Forêt	49	654'429	10.0
Sport	5	157'590	2.4
Parc + rives	117	1'813'453	27.7
Hors-lignes	489	112'545	1.7
Installations techniques	92	7'077	0.1
Intermédiaire	10	1'099'523	16.8
Activités	8	65'316	1.0
Habitation	36	203'754	3.1
Villas	43	20'952	0.3
Mixte faible densité	25	33'034	0.5
Mixte moyenne densité	122	641'124	9.8
Mixte forte densité	116	148'516	2.3
Utilité publique	135	1'593'397	24.3
Total	1'247	6'550'710	100.0

Territoires forains (TF) lausannois

Le relevé des affectations des parcelles communales situées à l'intérieur des territoires forains de la Commune de Lausanne présente, comme les parcelles des autres communes, des surfaces importantes hors zone à bâtir, soit 95.5 % de la surface totale. Le reste se répartit principalement entre la zone intermédiaire (2.0 %), les activités (0.2 %), la zone de villas (1.7 %) et la zone d'utilité publique (0.6 %).

Affectations	Nombre de parcelles	Surface totale m ²	%
Agricole	11	191'524	1.1
Agricole + forêt	20	8'116'764	47.6
Forêt	20	3'787'440	22.2
Forêt + sport	6	4'064'764	23.9
Sport	5	81'263	0.5
Verdure	3	6'263	0.0
Intermédiaire + restructuration	24	337'286	2.0
Hors-lignes	23	16'982	0.1
Installations techniques	16	7'394	0.0
Activités	11	30'947	0.2
Villas	30	296'973	1.7
Utilité publique	5	98'620	0.6
Total	174	17'036'600	100.0

Autres communes

Les installations ou édifices techniques apparaissent sous « Autres », indépendamment de la zone dans laquelle ils se trouvent ; il en va de même pour les hors-lignes, ces parcelles n'étant pas constructibles de par les limites des constructions qui les frappent, ainsi que pour les parcelles en zone intermédiaire.

Le relevé des affectations des parcelles communales situées sur les autres communes permet de constater que celles-ci, en grande majorité, se situent hors de la zone à bâtir. Les parcelles agricoles,

forestières, viticoles et de verdure représentent 83.6 % de la surface totale. Les installations techniques, les hors-lignes et la zone d'utilité publique représentent 9.3 %. Finalement, si l'on ne considère pas les zones intermédiaires (2.5 %), seulement 4.3 % de la surface globale sont situés dans une zone constructible (zone d'activités, mixte et de villas).

Affectations	Nombre de parcelles	Surface m ²	%
Agricole et forêt	88	7'056'946	79.6
Viticole	29	353'113	4.0
Constructible	26	383'813	4.3
Utilité publique	7	247'010	2.8
Autres	151	822'420	9.3
Total	301	8'863'302	100.0

11.4. Synthèse

Ainsi, le bilan que l'on peut dresser globalement pour l'ensemble des parcelles communales sises sur Lausanne et les 68 autres communes peut se résumer de la manière suivante :

- Les parcelles situées hors zone à bâtir constituent la part prépondérante du patrimoine lausannois. Les zones agricoles, de forêt et viticoles totalisent 74.7 % de la surface totale propriété de la Commune.
- Les parcelles accueillant les activités liées à une ou plusieurs missions communales représentent 14.6 % de l'ensemble. Il s'agit des parcelles affectées aux zones d'utilité publique, de parcs, des rives et de sports. Les hors-lignes ainsi que les installations techniques en font également partie.
- Les zones intermédiaires représentent 5,1 % de l'ensemble des parcelles communales.
- La zone à bâtir constituée des parcelles affectées aux activités ainsi qu'aux logements représentent 5,6 % de l'ensemble des parcelles communales.

Affectations	Nombre de parcelles	Surface m ²	%
Agricole	52	1'746'436	5.4
Agricole, forêt, viticole	223	24'225'360	74.7
Sport, parcs et rives, utilité publique, installations techniques et hors-lignes	1042	4'744'542	14.6
Logement, activités, zone à bâtir	417	1'824'429	5.6
Zone intermédiaire	40	1'656'281	5.1
Total	1'722	32'450'612	100.0

11.5. Classer les parcelles communales : Un instrument de promotion économique ou une entrave aux enjeux urbanistiques ?

Le motionnaire invite la Municipalité à « classer les propriétés communales selon leur intérêt public, en relation avec les projets de développement collectif ou privé ».

Le patrimoine de la Commune est divisé en patrimoine administratif et financier ; le premier ne peut en principe être aliéné sans nuire aux tâches publiques. Quant au second, il pourrait éventuellement faire l'objet d'aliénation.

Cette distinction est cependant réductrice, car elle classe en deux catégories les biens immobiliers ; les vendables et les non vendables. Or, le développement de la cité, les tâches nouvelles confiées aux collectivités, les attentes de la population, bref tout ce qui fait bouger une ville influe sur le marché immobilier et le fait évoluer. Le cas de Beau-Séjour est exemplaire à ce sujet : bâtiment administratif,

donc faisant partie du patrimoine du même nom, il est devenu l'objet d'un échange, destiné à être démolit et remplacé par des immeubles de logement.

Dès lors, la Municipalité n'estime pas judicieux de classer les parcelles en leur attribuant des notes, qui d'ailleurs n'auraient théoriquement de sens que pour le patrimoine financier. Outre son aspect hautement subjectif, donc discutable, une notation figerait les parcelles dans leur catégorie, ce qui entraverait leur évolution en fonction de nouveaux enjeux urbanistiques, ainsi que relevé au chapitre 4.

La Municipalité préconise plutôt une analyse ponctuelle à l'aide de la grille d'évaluation mentionnée au chapitre 5.6.3., ce qui laisse la souplesse nécessaire à la décision, par rapport à l'intérêt public ou aux objectifs de la collectivité, en relation avec les principes définis en matière d'achats ou d'aliénations.

Enfin, la motion visait par ailleurs à faire état de la nécessité d'élaborer un instrument utile à la promotion économique, fondé sur un catalogue des parcelles communales. Lors de la décision de votre Conseil de son renvoi à la Municipalité pour étude et rapport, la discussion avait mis en exergue l'importance de parvenir à terme à une vision intégrée des enjeux économiques et territoriaux de la commune. Ainsi, c'est un véritable projet de développement urbain de Lausanne assorti d'un concept de marketing que le motionnaire appelait de ses vœux. La Municipalité adhère à la finalité de cette préoccupation et elle a proposé à votre Conseil plusieurs démarches répondant à cette attente. En particulier, le rapport-préavis N° 101 du 8 février 2000¹⁷ qui donnait suite à des motions spécifiquement consacrées au problème de la promotion économique. Plus récemment, le préavis N° 45 du 23 juin 2005 a développé le programme de création de 3'000 nouveaux logements à Lausanne, avec une attention particulière vouée, entre autre, à la quantification des objectifs et à la définition du public cible. Dans le cadre du 6^{ème} volet de l'Agenda 21 de la Ville, qui a eu pour objet les aspects économiques du développement durable à Lausanne, le rapport-préavis N° 53 du 1^{er} septembre 2005¹⁸ a également précisé une série d'orientations en matière de développement territorial, notamment sous l'angle du rendement fiscal et économique du territoire communal. Enfin, le même rapport-préavis a apporté des éléments de réponse à la motion de M. Jean-Christophe Bourquin, prise en considération par votre Conseil le 11 juin 2002¹⁹, au sujet d'un marketing urbain pour la Ville de Lausanne.

12. Conclusions

Vu ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2008/30 de la Municipalité, du 9 juillet 2008;

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'approuver les intentions de la Municipalité en matière de politique immobilière de la Commune ;**
- 2. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Olivier Français demandant à la Municipalité de définir et classer les propriétés communales selon leur intérêt public, en relation avec les projets de développement collectif ou privé ;**

¹⁷ BCC 2000, T I, pp. 159-197

¹⁸ BCC 2005-2006, p. 786-825

¹⁹ BCC 2002, T I, pp. 799-800

- 3. de constituer un crédit d'acquisitions d'immeubles du patrimoine « vert » alimenté, pour la législature en cours, par le prélèvement sur le crédit général d'acquisitions d'immeubles 2006-2011, du produit des ventes des parcelles et immeubles gérés par le Service des forêts, domaines et vignobles ; un crédit d'acquisition de biens immobiliers et fonciers de FoDoVi sera soumis au Conseil communal au début de chaque législature.**

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Philippe Meystre