

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

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

Préavis N° 5

Lausanne, le 5 février 1998

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

1.1 Acquisitions

La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation générale, valable pour la législature 1998-2001, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières. A cet effet, la Municipalité sollicite l'ouverture d'un crédit de 20 millions de francs.

1.2 Aliénations

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

2. Bases légales et procédure

2.1 Bases légales

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

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

«Le Conseil délibère sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1 LC, est réservé.

Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions dans la limite de fr. 100.000,--, charges éventuelles comprises.

Pour les acquisitions, cette limite peut être dépassée moyennant l'approbation du Département de l'intérieur et de la santé publique. La Municipalité prend alors l'avis de la délégation aux affaires immobilières. Le Conseil communal est informé des acquisitions et des aliénations par le rapport de gestion».

2.2 Procédures

2.2.1 Commission immobilière

Nous rappelons que la Commission immobilière joue le rôle d'organe centralisateur et coordonnateur de toutes les transactions immobilières de la Ville, ainsi que celui d'expert pour la fixation des éléments de calcul de la redevance des droits de superficie. Ainsi, toute opération de nature immobilière est traitée par cette Commission qui préavise ensuite à l'intention de la Municipalité.

La Commission immobilière est présidée par M. le Syndic, la vice-présidence étant assumée par Mme la Directrice des travaux et par M. le Directeur des finances; elle est constituée par les chefs des services des affaires générales, financier, des gérances, des forêts, domaines et vignobles, du cadastre, d'urbanisme, des eaux ainsi que de l'environnement de l'hygiène et du logement.

Le secrétaire de la Commission, rattaché au Service financier, est chargé de procéder aux études des dossiers, de soumettre ces derniers avec des propositions à la Commission et de s'occuper du suivi (négociations avec les tiers, préparation des actes, réquisition des autorisations légales, jusqu'à l'inscription finale de la transaction au Registre foncier); il a la compétence de régler seul les affaires dont la valeur n'excède pas fr. 5.000,--.

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

2.2.2 Définitions

Immeubles

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

1. les biens-fonds;
2. les droits distincts et permanents, immatriculés au Registre foncier;
3. les mines;
4. les parts de copropriété d'un immeuble.

Droits réels

Les droits réels sont ceux qui confèrent à une personne physique ou morale la maîtrise directe sur une chose; il s'agit de droits absolus : on peut les faire valoir à l'encontre de chacun.

Les droits réels immobiliers peuvent être complets, comme la propriété, ou restreints, telles les servitudes par exemple.

2.2.3 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

Sur le plan de la procédure, chaque acquisition fait l'objet, par le secrétaire de la Commission immobilière, d'une étude, d'un rapport et d'une proposition à ladite Commission qui prend position; une fois l'accord réalisé avec le cédant, la Municipalité se détermine à son tour définitivement, après que la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances, formée de trois membres, ait fait part de sa décision. Cette délégation a tout loisir d'examiner le dossier qui lui est soumis et de se renseigner; chaque membre émet un avis par écrit. Il y a lieu de préciser que seules les acquisitions dont le montant dépasse fr. 10.000,-- sont soumises à ladite délégation.

En outre, au début de chaque année, la Municipalité adresse une lettre à la Commission des finances pour l'informer du détail des acquisitions effectuées au cours de l'année écoulée, en surfaces et en francs, ainsi que des frais enregistrés sur les affaires passées, en cours et futures.

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

2.2.4 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

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

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

Il y a lieu de relever qu'étant donné la limitation de fr. 100.000,-- fixée par le Règlement du Conseil communal, les affaires de ventes se limitent à des opérations de faible envergure; elles doivent être, de surcroît, toutes sanctionnées par une autorisation préfectorale.

3. Autorisations précédentes

3.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

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

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

Lors de sa séance du 22 mars 1994, votre Conseil a accordé à la Municipalité une nouvelle autorisation de 25 millions de francs pour la législature 1994-1997.

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

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

<u>Années</u>	<u>Montants autorisés</u>	<u>Surfaces acquises</u>	<u>Montants des dépenses</u>
	fr.	m ²	fr.
1956-1957	15.000.000,--	229.133	8.488.962,05

1958-1961	25.000.000,--	470.817	19.269.560,20
1962-1965	50.000.000,--	815.053	37.105.106,10
1966-1969	40.000.000,--	888.101	36.370.015,60
1970-1973	50.000.000,--	1.668.421	43.987.228,95
1974-1977	25.000.000,--	254.484	15.553.120,30
1978-1981	25.000.000,--	145.104	14.384.076,05
1982-1985	25.000.000,--	73.702	13.529.523,70
1986-1989	25.000.000,--	80.889	5.450.285,60
1990-1993	25.000.000,--	95.046	19.414.308,25
1994-1997	25.000.000,--	36.470	18.576.693,65
	<u>330.000.000,--</u>	<u>4.757.220</u>	<u>232.128.880,45</u>
	=====	=====	=====

Remarques :

A une période d'achats intensifs (1962-1973) ont succédé des années d'acquisitions "normales" jusqu'en 1985. Lors de la législature suivante, la flambée des prix sur le marché immobilier a incité à la retenue; toutefois il faut rappeler qu'en 1988, la Commune a acheté la majeure partie de la propriété de Rovéréaz (493.934 m² pour fr. 36.825.256,45).

Au cours de la législature écoulée, malgré un marché à la baisse, peu d'acquisitions ont été effectuées. En effet, sur les 18,6 millions dépensés, 8 représentent la soulte versée dans le cadre d'un échange avec Golay-Buchel (ch. du Grand-Pré / av. de Rhodanie) et 5 concernent l'acquisition des sociétés immobilières du Rôtillon. Cette situation s'explique par le fait :

- que les ressources financières de la Commune lui imposent de n'acheter que ce qui est strictement utile pour le développement de la ville ou nécessaire à des tâches publiques,
- qu'il n'y a pas de vastes chantiers en vue, nécessitant des achats d'immeubles en dehors de la procédure d'expropriation,
- que les objets proposés à la Commune sont peu intéressants et, surtout, n'entrent pas dans sa politique d'achats rappelée au point 4.1.2 ci-dessous.

3.1.2 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers lors de la législature 1994-1997

Pour la législature 1994-1997, la répartition annuelle des acquisitions est la suivante :

<u>Année</u>	<u>Surface</u>	<u>Montant</u>
	<u>m²</u>	<u>fr.</u>
1994	9.099	8.707.215,30
1995	4.238	844.155,50
1996	14.866	305.871,40
1997	4.978	8.735.159,45
	<u>33.181</u>	<u>18.592.401,65</u>

Autorisation 1994-1997	:	fr. 25.000.000,00	100,0 %
Montant dépensé au 31.12.97	:	<u>fr. 18.592.401,65</u>	74,4 %
Solde disponible au 31.12.97	:	fr. 6.407.598,35	25,6 %

Commentaires :

- Les montants ci-dessus comprennent les prix payés pour les acquisitions, augmentés des frais d'achat (notaire, géomètre, Registre foncier). Pour certaines opérations, la totalité des frais n'a pas été enregistrée. C'est le cas, par exemple, de notes d'honoraires non encore reçues. Etant donné la péremption de l'autorisation générale au 31 décembre 1997, ces frais seront portés sur le nouveau crédit qui est demandé à votre Conseil. Cela signifie que le montant total à la fin de 1997 est en réalité un peu plus élevé que celui indiqué.
- La somme dépensée en 1997 comprend fr. 8.000.000,-- versés à la société Golay-Buchel, en exécution de l'échange des parcelles sises au Grand-Pré (n° 635) et à l'avenue de Rhodanie (n° 1.558)*.
- Le détail des acquisitions de 1994 à 1997, prix et surfaces, a été communiqué à la Commission des finances et il est à la disposition de la Commission chargée d'examiner le présent préavis; ce détail figure chaque année dans le rapport de gestion, mais sans les prix. En effet, comme le relève la Municipalité lorsqu'elle communique la liste des acquisitions à la Commission des finances, «une nomenclature détaillée des opérations effectuées dans le cadre de l'autorisation susmentionnée ne peut être portée à la connaissance du public. Une telle diffusion serait en effet susceptible de gêner, soit les vendeurs, soit la Commune lors de transactions futures.»

3.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

Au cours de la législature écoulée, la Commission immobilière est intervenue sur le marché immobilier en procédant à des ventes et des cessions gratuites d'immeubles et de droits réels. Les transactions à titre onéreux s'élèvent à un total de fr. 564.673,--.

Les opérations concernant les ventes uniquement s'élèvent au nombre de cinq et portent sur une surface de 21.063 m² et sur un montant de fr. 191.200,--.

Il s'agit essentiellement de terrains en nature de pré inculte et de forêt (20.596 m²), situés hors du territoire lausannois et de sa périphérie. De plus, il faut ajouter au montant de fr. 191.200,-- fr. 89.112,-- versé par l'Etat de Vaud à titre d'acompte dans le cadre de l'expropriation des terrains liée à l'évitement de Cheseaux; les surfaces définitives qui seront cédées au Canton ne sont pas encore connues.

En plus de ces chiffres, il faut tenir compte de la vente de deux propriétés en desherence, pour lesquelles la Commune a encaissé fr. 237.500,--, soit le 50 % du produit de l'aliénation, l'autre moitié allant à l'Etat de Vaud; nous précisons que cette somme a été versée au Fonds du 700^{ème}.

Quant à la valeur des servitudes radiées ou modifiées, elle s'élève à fr. 284.361,--.

On peut résumer ainsi ces opérations à titre onéreux :

<u>Années</u>	<u>Ventes</u>		<u>Servitudes</u>	<u>Total</u>
	<u>m²</u>	<u>fr.</u>		
1994	281	98.000,--	96.800	194.800,--
1995	123	49.200,--	5.000	54.200,--
1996	2.599	4.000,--	97.531	101.531,--
1997	18.060	40.000,--	85.030	125.030,--
A reporter	21.063	191.200,--	284.361	475.561,--

* BCC N° 13, 1991, tome II, p. 59, 80 à 85

Report	21.063	191.200,--	284.361	475.561,--
Expropriation des parcelles n° 9.224, 14.004, 14.019, 14.028 et 14.122, 1.300 m ² environ		89.112,--		89.112,--
	<u>21.063</u>	<u>280.312,--</u>	<u>284.361</u>	<u>564.673,--</u>
Vente de la parcelle n° 3.237 sise, à Chardonne, succession en deshérence	794 m ²	37.500,--*	37.500,--	
Vente de la parcelle n° 21, sise à Vuadens, succession en deshérence	749 m ²	200.000,--*	200.000,--	
	<u>1.543 m²</u>	<u>237.500,--</u>	<u>237.500,--</u>	

* 50 % du prix de vente

Relevons encore que trois opérations de cessions à titre gratuit ont été également effectuées, soit :

- Perroy – Cession de 175 m² de la parcelle n° 31 dans le cadre de la correction fluviale du Rupalet et de la Gaillarde
- Avenue de Rhodanie – Radiation d'une servitude de restriction de bâtir favorisant la parcelle communale n° 1.673
- Pully – Servitude personnelle de superficie pour le maintien d'une station de pompage et une servitude de canalisation d'eau, en faveur de la commune de Savigny.

3.2.1 Echanges

Dans le cadre de ses compétences, la Municipalité a procédé à trois échanges de terrain : deux mètre pour mètre, le premier à Thierrens, de 4.321 m², le second au Mont-sur-Lausanne, de 24 m². Le troisième échange a été effectué avec l'Etat de Vaud à Sauvabelin, dans le cadre de l'élargissement de la RN n° 9; il a "rapporté" 23 m² à la Commune.

4. Nouvelles autorisations

4.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

4.1.1 Crédit demandé

Comme au début de chaque législature, la Municipalité sollicite de votre Conseil une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 1998-2001 et l'ouverture à cet effet d'un crédit spécial de 20 millions de francs.

La réduction de 5 millions de francs par rapport aux législatures précédentes se justifie par le fait qu'au cours des vingt-quatre dernières années, les acquisitions quadriennales ont oscillé entre 5,5 et 19,4 millions de francs; il convenait donc de serrer la réalité de plus près.

4.1.2 Considérations générales

Depuis l'octroi, par votre Conseil, d'une autorisation générale, la Municipalité, sur proposition de la Commission d'achats d'immeubles, puis de la Commission immobilière, s'est efforcée d'acquérir les biens-fonds nécessaires aux équipements publics, aux travaux d'infrastructure d'intérêt général, aux besoins sportifs, au logement, sans oublier, lorsque cela paraissait judicieux et économiquement soutenable, d'acquérir des terrains de réserve, en vue de réalisations ou d'échanges futurs ou pour éviter ultérieurement des expropriations coûteuses. La Munici-

palité s'est toujours montrée prudente et modérée dans sa politique d'achat, tout en ne négligeant pas de réagir en cas d'opportunité favorable.

En ce qui concerne les prix payés, il faut relever que la Municipalité a toujours refusé de mettre un doigt dans l'engrenage spéculatif qui a marqué le marché jusqu'en 1990-1991. Chaque transaction est soigneusement étudiée, sous tous ses aspects et opportunités, et les négociations menées de manière serrée; la commune de Lausanne n'a pas la réputation d'être un enfant de chœur dans ce domaine et l'on peut affirmer que les prix obtenus ou demandés ont toujours été corrects, en relation avec le but poursuivi lors de l'acquisition.

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

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

Il est clair que certains des critères ci-dessus peuvent parfois se cumuler; ils mettent en tout cas une limite à l'intervention de la Commune dans le marché immobilier, tout en laissant à la Municipalité, il est vrai, une bonne marge de manoeuvre.

4.1.3 Avantages du système des autorisations

Incontestablement, le système des autorisations permet à la Ville d'intervenir rapidement, avec efficacité et discrétion; il est un allègement de la procédure fort judicieux, tout en n'écartant pas le contrôle du Conseil communal, puisque la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances procède à un examen du dossier et se prononce sur chaque achat dès fr. 10.000,--. Là aussi, le délai joue son rôle et il faut reconnaître que la délégation peut être saisie très rapidement d'une affaire.

4.1.4 Quelques brèves remarques sur le marché immobilier

Dans le numéro de septembre 1996 de sa publication périodique «Númerus», le Service cantonal de recherche et d'information statistique (SCRIS) s'est livré à une enquête sur les transactions immobilières réalisées entre 1994 et début 1995, en éliminant celles effectuées sous la forme d'enchères. Il ressort de ces recherches que près d'un quart des transactions concernent des immeubles non bâtis et que parmi les immeubles bâtis, les maisons individuelles (50 %) et les appartements en propriété par étage (32 %) prédominent.

C'est dire que bien que l'on observe une certaine stabilisation depuis 1993, le marché immobilier demeure peu actif, malgré des prix diminués et des taux hypothécaires historiquement bas. Certes, on a pu observer une recrudescence des transactions immobilières au cours des deux dernières années, mais cette relative effervescence s'explique par la procédure de liquidation des sociétés immobilières, en raison des facilités fiscales offertes par le Canton jusqu'à la fin de 1999.

Incontestablement, la situation économique influe sur le marché immobilier. Dans celui du logement, à Lausanne, l'augmentation du taux de vacance est manifeste pour les logements à

loyers élevés et pour les appartements d'une pièce. Cette évolution est due à la diminution de la population (exode urbain, retour au pays des étrangers sans emplois, repli des jeunes dans leur famille). En revanche, la diminution générale du pouvoir d'achat et la diminution des salaires se traduisent par une demande excédentaire de logements à loyer abordable.

Sur le marché des locaux commerciaux, administratifs et artisanaux, les surfaces totales à louer s'élevaient à 406.285 m² au 1^{er} juin 1997 dans le Canton de Vaud, contre 382.536 m² en 1996 et 224.060 m² en 1992; à Lausanne, à la fin de 1997, il y avait 192 objets de ce type à louer, représentant une surface de 107.253 m². Dans la zone COREL, ces chiffres s'élevaient respectivement à 346 et à 207.724 m². Malgré cette offre surabondante, certaines entreprises sont à la recherche de terrains ou d'immeubles pour s'installer dans leurs propres murs.

La Commune a-t-elle intérêt à accroître ses acquisitions dans ce contexte ?

Oui, car elle n'achète ni pour accaparer, ni pour le plaisir d'acquérir, ni pour le pur rendement; elle le fait en fonction des critères mentionnés sous chiffre 4.1.2 et toujours dans un but final d'utilité publique (voir notre préavis précédent, n° 4, du 28 janvier 1994).

De plus, la situation financière rend la Commission immobilière et la Municipalité sélectives et strictes face aux occasions d'achat. A cet égard, on peut notamment signaler que de nombreux projets sont proposés sur le marché à des prix nominaux intéressants, mais nécessitent de gros investissements en raison d'un mauvais état d'entretien.

Dans ce cadre, suspendre la constitution de réserves foncières et immobilières à long terme et opérée depuis des dizaines d'années serait dommageables aujourd'hui pour les générations à venir.

4.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

L'autorisation d'aliéner jusqu'à fr. 100.000.-- par cas limite, bien sûr, la Municipalité au vu des prix encore pratiqués sur le marché; elle lui permet néanmoins de réagir vite, notamment dans le cadre du règlement des problèmes de servitudes; en effet, souvent, le promoteur ou le propriétaire ne peuvent obtenir le permis de construire avant que les questions de servitudes ou de cession de quelques mètres aient été résolues. L'autorisation d'aliéner permet donc de résoudre ces questions rapidement, sans que cela rallonge la procédure pour le constructeur.

Si la Municipalité s'efforce de faciliter les choses en la matière, elle n'en reste pas moins ferme sur les principes, en ce sens qu'en règle générale la concession de servitudes ou l'abandon de droits au bénéfice de la Commune entraînent de la part des tiers intéressés le paiement d'indemnités.

La Ville est propriétaire de nombreux immeubles et détentrice de beaucoup de servitudes foncières et personnelles; elle est également "propriétaire" du domaine public. C'est dire qu'elle intervient souvent sur le marché, d'où l'importance de pouvoir agir vite et donc de bénéficier de la compétence que lui a déjà accordée votre Conseil au cours des législatures précédentes.

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

5. Conclusions

Fondés sur ce qui précède, nous vous proposons, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne

vu le préavis N° 5 de la Municipalité du 5 février 1998;

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

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

décide :

1. d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 1998-2001, de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières, conformément aux dispositions de l'article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985;
2. d'accorder, dans ce but, à la Municipalité, un crédit du patrimoine financier de 20 millions de francs;
3. de charger la Municipalité, pour toutes les acquisitions dont la valeur dépasse fr. 10.000,--, de requérir l'avis de la délégation aux affaires immobilières, la Municipalité n'en décidant définitivement qu'après avoir enregistré l'avis de ladite délégation, la Commission des finances étant informée par la suite des acquisitions effectuées;
4. d'accorder à la Municipalité, en application de l'article 17, chiffre 6, du Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, une autorisation générale valable jusqu'à la fin de ladite législature, de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers, dont la valeur n'excède pas fr. 100.000,-- (cent mille francs) par opération, charges éventuelles comprises;
5. de porter le produit de ces dernières opérations au crédit du compte «Immeubles» de la bourse communale ou de celui des Services industriels.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :
J.-J. Schilt

Le Secrétaire :
F. Pasche