

Autorisation générale de statuer
sur les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers
et d'actions ou parts de sociétés immobilières
et
sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

Préavis N° 2016/55

Lausanne, le 22 septembre 2016

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

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

En outre, la maîtrise du sol est un élément capital dans la gestion de la cité et il demeure indispensable, dans la mesure des capacités financières de la Ville et des possibilités du marché d'acquérir des biens immobiliers. Il est tout aussi important de pouvoir faciliter la réalisation de projets de construction et, dans ce sens, le règlement rapide des problèmes de servitudes, voire de cessions de terrains prend toute son importance.

1.1 Autorisation générale d'acquérir

La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation générale, valable pour la législature 2016-2021, 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 CHF 40 millions.

1.2 Autorisation générale d'aliéner

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 CHF 100'000.- par cas.

2. Table des matières

1. Objet du préavis	1
1.1 Autorisation générale d'acquérir	1
1.2 Autorisation générale d'aliéner	2
2. Table des matières	2
3. Définitions	2
4. Bases légales	3
5. Procédures communales	4
5.1 Commission immobilière	4
5.2 Délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances du Conseil communal	4
5.3 Commission des finances du Conseil communal	5
6. Autorisations précédentes	5
6.1 Autorisations accordées depuis 1956	5
6.2 Utilisation de l'autorisation et du crédit accordé pour la législature 2011-2016	6
6.3 Opérations significatives	6
7. Nouvelle autorisation	8
7.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers	8
7.1.1 Crédit demandé	8
7.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers	9
8. Validité	9
9. Conclusions	9

3. Définitions

Immeubles

Au sens de la loi (art. 655 CCS), sont des 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 un bien; 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.

4. Bases légales

Les deux autorisations ci-dessus sont sollicitées en vertu de l'article 20, lettre f, 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 (LC). Cet article 20, lettre f, 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.

Article 44, chiffre 1 LC : [...] la municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune ;

Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite.

Pour les acquisitions, cette limite peut être dépassée, la Municipalité prenant alors l'avis de la délégation aux affaires immobilières. Le Conseil communal est informé des acquisitions et des aliénations par le rapport de gestion ».

Le règlement du Conseil communal de Lausanne est en cours d'adaptations aux nouvelles dispositions de la loi sur les communes et de la loi sur l'exercice des droits politiques. L'article 20, lettre f devrait avoir le nouvelle teneur suivante :

« 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 en fixant une limite.

Le Conseil communal est informé des acquisitions et des aliénations par le rapport de gestion ».

1) Teneur de l'article 44, chiffre 1 LC : [...] la municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune ».

Dite modification a été acceptée par le Conseil communal le 7 juin 2016 et affichée au pilier public le 10 juin 2016. Le dossier a été transmis au Canton pour approbation le 17 juin 2016.

5. Procédures communales

5.1 *Commission immobilière*

La Commission immobilière est un organe qui centralise et coordonne toutes les transactions immobilières de la Commune ; elle traite donc toutes les opérations s'y rapportant, y compris les droits distincts et permanents de superficie et les autres droits réels. La Commission préavise à l'intention de la Municipalité qui prend la décision finale, après avoir consulté la Délégation de la Commission des finances aux affaires immobilières pour toutes les affaires dont le montant est supérieur à CHF 10'000.- entrant dans le cadre de l'autorisation générale.

La Commission est présidée par le syndic. Elle est composée de la directrice du Logement, de l'environnement et de l'architecture, du directeur de la Sécurité et de l'économie ainsi que par des représentants des services concernés par les opérations immobilières.

Un délégué à la Commission, rattaché au Secrétariat général culture et développement urbain, mais qui dépend directement du syndic, est chargé de procéder aux études des dossiers, de soumettre ces derniers avec des propositions à la Commission et de s'occuper du suivi (expertises, négociations avec les tiers, préparation des actes, réquisition des autorisations légales, jusqu'à l'inscription finale des transactions au Registre foncier). Il a la compétence de régler seul, sans les soumettre à la Commission plénière et dans le cadre de la procédure mentionnée au premier alinéa, les affaires dont la valeur n'excède pas CHF 10'000.- pour les acquisitions et les cessions de droits réels et CHF 10'000.- pour les achats et les ventes d'immeubles.

La Commission immobilière réunit des spécialistes des divers domaines touchant à l'immobilier communal. Elle travaille sur la base de documents détaillés qui lui sont envoyés avant chaque séance et donne à la Municipalité une position qui tient compte de tous les aspects techniques, financiers et politiques des dossiers étudiés. L'Exécutif peut ainsi décider en toute connaissance de cause.

5.2 *Délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances du Conseil communal*

Chaque acquisition fait l'objet, par le délégué à la Commission immobilière, d'un rapport et d'une proposition à dite commission qui prend position. Le dossier est ensuite soumis à la Municipalité qui prend une décision de principe. Pour toutes les affaires dont la valeur dépasse CHF 10'000.- et qui ne sont pas soumises au Conseil communal par voie de préavis, il y a ensuite consultation de la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances. Cette commission est formée de trois membres qui, après consultation du dossier émettent un avis par écrit à l'intention de la Municipalité qui prend sa décision définitive après avoir pris connaissance de l'avis de dite délégation.

La modification du règlement du Conseil communal n'influence pas les attributions de la délégation aux affaires immobilières de la commission des finances du Conseil communal telles que prévues par le présent préavis. Seule la compétence de décider d'un dépassement de la limite fixée pour la législature a été supprimée, compétence qui n'a par ailleurs jamais été utilisée depuis l'octroi de la première autorisation général en 1956, les dépassements pour les législatures 2002-2005 et 2006-2011 (cf. ci-dessous) résultant de l'augmentation du crédit d'acquisition provenant de ventes d'immeubles.

5.3 Commission des finances du Conseil communal

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. Cette lettre informe sur les objets, les parties ainsi que sur les prix. Ces informations sont confidentielles pour des raisons de protection des données, raison pour laquelle elles ne peuvent être publiées. Enfin, le rapport de gestion mentionne la liste des acquisitions annuelles sans indication des prix.

6. Autorisations précédentes

La première autorisation générale a été accordée par votre Conseil le 9 juillet 1956 ; il s'agissait d'un montant de CHF 15 millions. Les montants attribués par la suite ont varié, une attribution de CHF 50'000.- pour la législature 1962-1965 représentant le montant le plus élevé. Lors de sa séance du 7 septembre 2011, votre Conseil a accordé à la Municipalité une autorisation de CHF 40 millions pour la législature 2011-2016.

6.1 Autorisations accordées depuis 1956

Années	Crédit	Investi
1956-1957	CHF 15'000'000.00	CHF 8'488'962.00
1958-1961	CHF 25'000'000.00	CHF 19'269'560.00
1962-1965	CHF 50'000'000.00	CHF 37'105'106.00
1966-1969	CHF 40'000'000.00	CHF 36'370'015.00
1970-1973	CHF 50'000'000.00	CHF 43'987'228.00
1974-1977	CHF 25'000'000.00	CHF 15'553'120.00
1978-1981	CHF 25'000'000.00	CHF 14'384'076.00
1982-1985	CHF 25'000'000.00	CHF 13'529'523.00
1986-1989	CHF 25'000'000.00	CHF 5'450'285.00
1990-1993	CHF 25'000'000.00	CHF 19'414'308.00
1994-1997	CHF 25'000'000.00	CHF 18'576'693.00
1998-2001	CHF 20'000'000.00	CHF 11'675'043.00
2002-2005	CHF 15'000'000.00	CHF 16'241'488.00
2006-2011	CHF 30'000'000.00	CHF 35'986'117.00
2011-2016	CHF 40'000'000.00	CHF 41'420'787.00

Au 01.09.2016

6.2 Utilisation de l'autorisation et du crédit accordé pour la législature 2011-2016

Pour la législature 2011-2016, la répartition annuelle des dépenses est la suivante :

Années	Achats	Ventes
2011	CHF 393'515.85	CHF 1'000'000.00
2012	CHF 3'813'569.57	CHF 96'961.00
2013	CHF 14'635'270.35	CHF 656'751.90
2014	CHF 13'767'210.85	CHF 1'365'400.55
2015	CHF 8'724'352.95	CHF 1'392'267.00
2016	CHF 83'868.26	CHF 51'020.00
Total	CHF 41'420'787.83	CHF 4'591'270.65
Crédit accordé		CHF 40'000'000.00
Augmenté du produit des ventes		CHF 4'591'270.65
Crédit à disposition		CHF 44'591'270.65
Crédit utilisé au 01.09.2016		CHF 41'420'787.83
<i>Affaires à conclure au 31.12.2016 (estimation)</i>		<i>CHF 2'700'000.00</i>
Crédit utilisé au 31.12.2016 (estimation)		CHF 44'120'787'000.-

Le solde du crédit accordé devrait donc être de moins de CHF 500'000.-.

6.3 Opérations significatives

2011 (six mois)	Acquisition de parcelles au Métro Lausanne-Ouchy (m2)
2012	Halle industrielle de la société coopérative des bouchers et charcutiers Lausanne
	Construite sur un DDP octroyé par la Commune au chemin de l'Usine à Gaz
	Bâtiment de l'Office des vins vaudois construit sur un DDP octroyé par la Commune de Lausanne au chemin de la Vuachère
	Immeuble commercial et habitation du chemin de la Louve 6 mitoyen des immeubles de la Commune de Lausanne

2013	<p>Immeubles et terrains de la route d'Oron 100 en zone artisanale et industrielle</p> <p>Immeuble d'habitation et commerce de la rue Pré-du-Marché 9 b / rue de la Tour 4</p> <p>Immeuble d'habitation et commerces de la rue de Chailly 6/8</p>
2014	<p>Ancienne ferme de la route du Jorat 4</p> <p>Immeubles d'habitation et commerces de la rue du Simplon 29 et boulevard de Grancy 32</p> <p>Acquisition de deux villas mitoyennes à la route de Berne 19-21 (garderie La Gardoche)</p> <p>Café de l'Europe/hôtel à la rue du Simplon 33</p>
2015	<p>Achat de parts sociales de la Codha</p> <p>Achat d'une halle de stockage à Boussens</p> <p>Ancienne ferme et maison d'habitation avec terrain à la route de Berne 310-312</p> <p>DDP Bell – indemnité de départ avant échéance</p>
2016	<p>Une acquisition en cours</p>

Aliénations

2011 (six mois)	<p>Encaissement indemnité pour cession terrain gare CFF Malley-Prilly ;</p>
2012	<p>-</p>
2013	<p>Indemnité Fédération internationale de gymnastique pour accroissement de la surface de plancher autorisée à l'avenue de la Gare 12 a ;</p> <p>Indemnité pour levée d'une servitude de restriction de bâtir en faveur de l'immeuble du chemin des Sauges 20 ;</p>
2014	<p>Soulte échange foncier avec EHL pour mise en œuvre PPA En Cojonnex ;</p> <p>Indemnité pour la levée d'une servitude de restriction de bâtir en faveur de la parcelle de la Maison du sport international (DDP) ;</p> <p>Indemnité pour la vente de 50 m² à La Genevoise au pied de la tour Bel-Air ;</p> <p>Vente des dernières parcelles de Montblesson à la route du Jorat 42 e et f ;</p>

2015	Cession en DDP du bâtiment de la rue de l'Industrie 6 ; Vente à la Commune de Ropraz des parcelles 102 et 107.
2016	-

7. Nouvelle autorisation

7.1 Acquisitions d'immeubles et de droits réels immobiliers

7.1.1 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 2016-2021 et l'ouverture à cet effet d'un crédit spécial de CHF 40 millions.

La volonté de la Municipalité de réaliser la politique et les projets qu'elle a exposés dans le préavis N° 2005/45 « Création de 3000 nouveaux logements à Lausanne », préavis adopté par votre Conseil le 15 décembre 2005 est en effet toujours d'actualité. En outre, le fait pour une collectivité publique d'acquérir des terrains et des immeubles contribue à soustraire ces derniers du marché et des risques de spéculation foncière. Dans ce contexte, il est important de disposer d'une marge de manœuvre pour agir vite, parfois sur plusieurs fronts et pour des affaires portant sur des montants conséquents.

Le programme Métamorphose induira l'utilisation d'une partie importante des réserves de terrains de la Ville. La nécessité de se procurer les moyens de pratiquer une politique d'achat active pour tenter de reconstituer le patrimoine foncier qui sera utilisé justifie également le montant du crédit demandé.

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

Le système de l'autorisation générale permet à la Ville d'intervenir rapidement, avec efficacité et discrétion; il permet un allègement de la procédure, 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 des dossiers et se prononce sur chaque achat et chaque vente dès CHF 10'000.-. Là aussi, le délai joue son rôle et la délégation peut intervenir très rapidement pour consulter une affaire.

De plus, dans le cadre du développement du quartier des Plaines-du-Loup, afin d'assurer une mixité sociale au sein des projets développés par des coopératives d'habitants, la Municipalité a souhaité qu'entre 10 et 15% des logements développés par ce type d'investisseurs soient attribués par le service du logement et des gérances de la Ville. Pour ce faire la Ville acquerra des parts sociales correspondant à 5% du coût de construction des logements qu'elle souhaite attribuer elle-même. Le montant estimatif des parts sociales à acquérir durant cette législature s'élève à CHF 2'000'000.- (CHF 800'000.- sur le premier plan partiel d'affectation et CHF 1'200'000.- sur les PPA 2 et 3).

7.2 Aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers

L'autorisation d'aliéner jusqu'à CHF 100'000.- par cas limite la Municipalité au vu des prix pratiqués sur le marché. Elle lui permet néanmoins de réagir vite, notamment dans le cadre du règlement des problèmes de servitudes; en effet, souvent, le promoteur ou le propriétaire ne peuvent obtenir le permis de construire avant que les questions de servitudes ou de cession de quelques mètres aient été résolues. L'autorisation d'aliéner permet donc de résoudre ces questions rapidement, sans que cela allonge la procédure pour le constructeur.

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

Il est également prévu, comme pour la législature précédente, d'augmenter d'un montant égal au produit de ces dernières opérations le crédit du compte accordé.

Conformément aux principes comptables en vigueur pour les aliénations, l'immobilisation sera sortie du bilan à sa valeur comptable afin de ne plus y figurer et le résultat de la cession – gain ou perte – sera reconnu dans les comptes de fonctionnement.

8. Validité

L'autorisation générale demandée couvre la législature 2016-2021. Elle échoira le 30 juin 2021. En vue de permettre des opérations immobilières entre la date de fin de la législature et celle du passage devant votre Conseil de la nouvelle demande d'autorisation générale, il est d'ores et déjà demandé à votre conseil de prolonger la durée de la présente autorisation jusqu'au 31 décembre 2021. Ce processus a précédemment déjà été mis en application lors des législatures 2002-2006 et 2011-2016 et il est conforme aux dispositions de l'article 4 alinéa 2 de la loi sur les communes qui précise que ce type de délégations de compétences est accordé pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales.

9. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2016/55 de la Municipalité, du 22 septembre 2016 ;

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 pour la législature 2016-2021, 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 20, lettre f, 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 CHF 40 millions ;
3. de charger la Municipalité, pour toutes les acquisitions et les ventes réalisées sur la base de la présente autorisation et dont la valeur dépasse CHF 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 20, lettre f, 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 CHF 100'000.- par opération,
5. d'augmenter d'un montant égal au produit de ces dernières opérations le crédit d'achat accordé et de reconnaître le résultat de l'aliénation – perte ou gain – dans les comptes de fonctionnement, l'immobilisation étant sortie du bilan à sa valeur comptable afin de ne plus y figurer ;
6. de fixer l'échéance de la présente autorisation au 31 décembre 2021.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter