



VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

RAPPORT DU CONSEIL COMMUNAL

concernant la vente des terrains communaux en pleine propriété ou en droit de superficie et en réponse au postulat de M. Philippe Merz adopté le 18 février 1997

(du 17 janvier 2001)

AU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Le 18 février 1997, M. Philippe Merz et 8 cosignataires déposaient un postulat lié au rapport relatif à une vente de terrains aux entreprises Châtelain et Stern Création SA, postulat accepté tacitement et dont la teneur est la suivante:

"Le présent postulat s'articule sur deux axes qui pourront faire l'objet d'un seul rapport du Conseil communal au Conseil général si ce dernier veut bien l'accepter.

Terrains industriels disponibles

La ville de La Chaux-de-Fonds vend ce soir près de 21'000 m² de terrain de zone industrielle à deux entreprises, au prix de Fr. 80.- le mètre carré. Cela représentera une rentrée de Fr. 1'668'960.- qui sera versée au compte de réalisation des immeubles. La planification financière 1996-2000, actuellement à l'étude de la commission du budget, prévoit, pour les acquisitions de terrains industriels, les sommes de Fr. 2'200'000.- cette année et de Fr. 2'500'000.- en 1999.

Nous souhaitons dès lors que le Conseil communal présente au Conseil général un rapport par lequel il s'efforcera de répondre aux questions suivantes:

- *les produits de ventes de terrains industriels peuvent-ils systématiquement être affectés à l'acquisition d'autres terrains de même nature, afin de conserver à la ville son "stock" de terrains industriels immédiatement disponibles ?*
- *Quel est actuellement l'état dudit "stock" de terrains industriels – nus ou bâtis – que la ville et le canton sont en mesure d'offrir aux entrepreneurs intéressés?*

Vente ou droit de superficie?

Dans le même rapport, nous prions le Conseil communal de fixer clairement sa politique en matière de cessions de terrains industriels. Alors que le droit de superficie ou la rente superficière semblaient être la règle, la vente a été quelquefois présentée comme l'exception vis-à-vis d'entreprises étrangères, pour des raisons de culture économique.

La tendance semble être aujourd'hui inversée et la vente devenue la règle. Nous ne pouvons accepter ce revirement, du moins pas sans explications. Car nous souhaitons rappeler que le droit de superficie permet de couper court à toute velléité spéculative, ce qui avantage la collectivité, alors que la rente superficière permet à l'entreprise de s'engager sans immobilisation concernant le sol, ce qui l'avantage."

Le présent rapport tente de cerner cette question après avoir examiné l'histoire des propriétés communales et de leur cession.

Histoire des propriétés communales

En 1794, les propriétés communales se limitent à la possession du Grand Temple et du sol du cimetière de la rue des Juifs (actuelle rue Fritz-Courvoisier). Elles sont complétées en 1806 par la Maison de Commune ou Hôtel de Ville.

En 1836, la Place Neuve ne peut être construite que grâce à une souscription populaire et un don de 500 francs accordé par le roi de Prusse.

Après 1850, la commune instaure la pratique d'achat de terrains pour la construction des bâtiments d'utilité publique (écoles surtout) et pour l'implantation du cimetière actuel.

A partir de 1900 se met en place une politique systématique d'achat de terrains, en particulier de domaines agricoles situés à proximité du centre (terrains des parcs des Crêtets et Gallet, domaine des Forges, du Gros-Plâne, Bois-du-Couvent, Coin de Terre, etc.)

De 1930 à 1945, la politique d'achats est arrêtée par la crise et la guerre. Les achats reprennent dès 1946, avec l'acquisition de domaines dans la région des Eplatures.

En 1955-60, c'est aux Cornes-Morel que de grands terrains sont acquis. Lors des dix années suivantes, les achats de domaines se concentrent aux Eplatures et au Crêt-du-Loche.

La politique d'acquisition massive de terrains s'achève en 1970 avec l'achat d'un petit domaine pour la construction de la STEP.

Historique de la vente en droit de superficie ou en pleine propriété

Jusqu'à la fin des années 50, les terrains acquis sont revendus en pleine propriété. Vers 1960 apparaît la notion de droit de superficie, qui est systématiquement appliqué. Il s'instaure ainsi une forme de partenariat entre la commune et les privés pour la construction des nouveaux quartiers (Forges, Tour de l'Est).

De 1970 à 1985, c'est le droit de superficie qui est généralement appliqué. De 1985 à aujourd'hui, la vente en pleine propriété et le droit de superficie sont tous deux employés en parallèle et en fonction du type de terrain et d'acquéreur (privé, coopérative, industrie, etc.).

Cette histoire des propriétés communales et de leur cession est schématique. Parallèlement aux grandes tendances, des achats et des ventes ont eu lieu chaque année, pour des aménagements de détail.

Statistique sur les droits de superficie

Depuis 1961 la commune de La Chaux-de-Fonds a octroyé des droits de superficie pour une surface totale de 343'799 m², répartie selon le nouveau plan d'aménagement dans les différentes zones (voir tableau). Ces droits de superficie ont été octroyés pour des périodes allant de 30 à 90 ans suivant la zone de construction.

Zone	<u>Durée</u>	<u>Surface (m2)</u>	Echéances
Forêt	50 ans	4'950	2048
Zone agricole	40 ans	2'771	2004
Zone de déchets	30 ans	6'995	2030
Zone d'habitation à faible densité	70 à 90 ans	66'524	2033 à 2089
Zone d'habitation à haute densité, ordre non contigu	60 à 90 ans	55'799	2024 à 2061
Zone d'habitation à haute densité, ordre contigu	50 ans	1'140	2037
Zone d'habitation à moyenne densité	60 à 90 ans	49'819	2037 à 2085
Zone industrielle	60 à 90 ans	86'375	2038 à 2068
Zone mixte	70 à 75 ans	7'917	2041 à 2068
Zone d'utilité publique	45 à 70 ans	60'934	2015 à 2060
Zone de verdure	30 ans	150	2014
Zone Ville-ancienne	70 ans	425	2040
		Total: 343'799 m2	

Pour le prix de ces droits de superficie au m², il y a eu trois pratiques :

1. Versement unique à la signature des actes

de 1961 à 1969	prix au m ²	4.- à	6.-
de 1970 à 1979	prix au m ²	10.- à	15.-
de 1980 à 1985	prix au m ²	20.- à	25.-
de 1986 à 2000	prix au m ²	60.- à	100.-

(exception importante Esplanade 30.-)

2. Rente superficière annuelle

de 1997 à 2000 prix au m² 2.- à 8.- indexé à l'IPC chaque année.

3. A titre gratuit

de 1961 à 1984 pour des droits de superficie d'utilité publique ou de courte durée.

Echéance des droits de superficie en cours

La première échéance est pour le 30.6.2004; il s'agit du droit de superficie pour l'antenne "Coditel" qui avait été octroyé le 10.12.1964, au prix de 5.- le m² en versement unique. La date de dénonciation prévue pour ce droit est le 30.3.2004, soit trois mois avant le terme. Dans le cas présent, la Commune va entamer les démarches nécessaires à la reconduction de ce droit de superficie.

Dans les nouveaux contrats, les conditions fixées par la Commune, l'acte de cession prévoit que des pourparlers devront être engagés entre parties au moins 5 ans avant l'échéance afin de déterminer leurs intentions pour la reconduction ou l'extinction du droit de superficie.

La zone industrielle en détail

En ce qui concerne la zone industrielle, les terrains en main des collectivités se distribuent comme suit:

Propriété des collectivités:

Terrains équipés et disponibles (commune)	56'486 m ²
Terrains équipés et disponibles (Etat)	64'814 m ²
sous total	121'300 m²

Terrains équipés et réservés (commune)	46'515 m2
Terrains équipés et réservés (Etat)	16'261 m2
Terrains non constructibles (commune)	14'548 m2
Terrains non équipés et disponibles (commune)	30'866 m2
Terrains utilisés à des fins non industrielles (commune)	7'841 m2
Terrains en droit de superficie (commune)	86'375 m2

Total zone industrielle**323'706 m2****Commentaire:**

Dans les 121'300 m2 équipés et immédiatement disponibles, toutes les parcelles ne sont pas de qualité égale, en particulier en ce qui concerne les terrains propriété de l'Etat. Quant aux terrains utilisés à des fins non industrielles, il s'agit essentiellement de parking (aéroport) et de la ferme classée par les Monuments et sites au Bd. des Eplatures 58 (Droz-dit-Busset). Enfin, dans les terrains réservés, sont pris en compte aussi bien les parcelles au bénéfice d'un droit d'emption que ceux faisant actuellement l'objet de tractations avec des entreprises intéressées.

Si dans l'immédiat les collectivités sont susceptibles de répondre positivement aux entreprises souhaitant s'implanter chez nous, il est évident que le solde disponible sera vite épuisé et que l'acquisition de nouveaux terrains est indispensable.

Affectation du produit de ventes de terrains industriels

Le postulat suggère par une question que les montants encaissés lors des ventes de terrains industriels puissent être réaffectés à des acquisitions nouvelles de manière à conserver à la ville son «stock» de terrains industriels immédiatement disponibles.

Le Conseil communal estime qu'il convient de ne pas accroître le nombre de réserves affectées car cette situation est financièrement rigide. Il est en effet préférable d'attribuer ces sommes à la réserve générale. Une telle réserve bien dotée donne une image plus positive du bilan, ceci face à nos bailleurs de fonds.

Comme toutes les transactions immobilières doivent passer par le Conseil général et qu'il s'agit toujours d'une demande de crédit extraordinaire en cas d'achats, une telle démarche n'est à notre sens pas handicapante et ne constitue pas un obstacle à l'investissement. Il n'y a donc à notre point de vue pas de raisons d'«affecter» le produit de nos ventes de terrain.

Le droit de superficie / la propriété, le point de vue de l'aménagement

La problématique des terrains communaux ne se conçoit que sur le très long terme et seule la maîtrise du sol permet la planification de la ville et de ses équipements. Jusqu'à tout récemment, nous avons bénéficié de la politique d'acquisition menée jusqu'en 1969. Nous voyons aujourd'hui nos réserves pratiquement épuisées. Cela démontre la nécessité de penser l'avenir avec autant de lucidité que l'ont fait les autorités de 1900.

La cession en droit de superficie consentie jusqu'ici nous donne la maîtrise à long terme de quartiers entiers, essentiellement en zone d'habitation. Il ne faut toutefois pas oublier que la non-reconduction d'un droit de superficie à son échéance implique la reprise des constructions qui y ont été édifiées au prix du marché. Même si les immeubles sont vétustes, le coût des démolitions peut être élevé. Le retour des terrains en droit de superficie au bien public ne se ferait donc pas sans frais. C'est d'ailleurs pourquoi il a été prévu de vendre les parcelles du quartier des Alérac en pleine propriété: comment imaginer racheter dans 90 ans quarante villas pour les démolir et projeter autre chose ?

Les secteurs principaux en droit de superficie sont :

- En zones d'habitation, le quartier des Chevreuils, celui des Cornes-Morel, les Tours de l'Est, le secteur de la rue Blaise-Cendrars et le sud du quartier des Allées.
- En zone industrielle, seule la parcelle Metalor-Précinox (Bd. des Eplatures 38 à 42) présente une certaine superficie. Les autres terrains en droit de superficie sont dispersés, conséquence de la pratique simultanée des deux types de cession.

En ce qui concerne les zones d'habitation, les immeubles construits depuis les années 60 n'ont pas été prévus pour avoir une durée de vie de plusieurs siècles et il est à prévoir que d'importantes restructurations devront être effectuées à long terme dans un quartier comme celui des Tours de l'Est par exemple. Ce phénomène est déjà en cours dans des pays plus « avancés » que le nôtre dans ce domaine, tels que les Etats-Unis ou la France. Dans cette perspective, la maîtrise du sol par les collectivités publiques peut être un atout, malgré les inconvénients cités plus haut.

En zone industrielle, le taux d'obsolescence et de rotation des entreprises est encore plus rapide que pour les habitations. La question des friches industrielles se pose et se posera encore dans toutes les villes européennes et la maîtrise du sol par les collectivités est très importante.

Cependant, la vente en droit de superficie se heurte dans la pratique à différents obstacles: réticence des banques à financer des projets lorsque le sol n'est pas en pleine propriété, méconnaissance du droit de superficie chez les investisseurs étrangers, etc. C'est pourquoi la dimension "maîtrise du sol par la collectivité" ne peut être abordée par le seul biais de la vente en droit de superficie et d'autres voies juridiques doivent être explorées. Il est cependant à noter que depuis peu les industriels ne souhaitent plus investir dans l'immobilier pour des raisons d'équilibre du bilan. Ils préfèrent louer des locaux construits par des entreprises générales. Ceci redonne de l'intérêt à l'acquisition en droit de superficie, dans la mesure où ce dernier permet de minimiser la mise de fonds de départ.

Le droit de superficie / la propriété, le point de vue juridique

D'un point de vue pratique, le fait qu'une collectivité publique utilise plutôt la forme de la vente en pleine propriété ou celle de la cession de droit de superficie ne permet pas de conclure que celle-ci applique une politique de gauche ou de droite. Chacune des options a des avantages que la collectivité publique doit pouvoir mettre à profit selon les circonstances. Les souhaits et les moyens des personnes/entreprises désireuses de s'installer sur le territoire sont également un élément dont il faut tenir compte dans un marché ouvert où les différentes communes sont en concurrence.

D'un point de vue juridique, si chacun connaît plus ou moins la définition du droit de propriété, il n'est pas inutile de rappeler les caractéristiques essentielles du droit de superficie. A la différence du droit de propriété, celui-ci est une servitude, qui confère à son titulaire le droit de réaliser et d'utiliser une construction sur le fonds d'un tiers. Le titulaire acquiert ainsi selon les cas soit la propriété d'un ouvrage préexistant sur le terrain d'un tiers, soit le droit de construire un tel ouvrage. Ainsi, pendant la durée du droit de superficie, cet ouvrage devient une chose distincte. A l'extinction du droit, il devient ou redevient partie intégrante du fonds. L'un et l'autre de ces systèmes ne s'opposent pas fondamentalement et ne conduisent pas forcément à des résultats très différents dans la pratique.

En ce qui concerne le contrôle des loyers par exemple, selon une étude parue dans la revue *Habitation* (n°3/1999), de nombreux partisans du droit de superficie espèrent que ce système permettra de faire baisser les loyers. Or le niveau des loyers est le résultat de la confrontation entre l'offre et la demande sur le marché locatif, et l'offre étant très rigide à court terme, le montant de la rente de superficie n'a aucune influence immédiate sur les loyers. En effet, les propriétaires d'immeubles existants n'ont aucun intérêt à diminuer les loyers, même si la rente dont ils doivent s'acquitter est relativement faible. Il faudrait donc les y contraindre (initiative populaire rejetée en 1999), mais cela impliquerait un contrôle généralisé des loyers, avec tous les inconvénients qui y sont liés.

Par conséquent, un abaissement des loyers ne pourrait être obtenu de façon efficace qu'en attribuant des terrains bon marché à des organismes sans but lucratif, puisque ces organismes fixent en principe leurs loyers en fonction des coûts.

Du point de vue du contrôle que le propriétaire du terrain entend conserver sur celui-ci, il est vrai que le contrat constitutif de droit de superficie peut être assorti d'obligations conventionnelles à charge du superficiaire (p. ex. obligation de louer des appartements de préférence à des personnes âgées, etc.). L'article 779f du Code civil dispose qu'au cas où le superficiaire excède gravement son droit réel ou viole gravement ses obligations contractuelles, le propriétaire peut demander le retour anticipé du droit de superficie. Cette disposition ne signifie cependant pas que le propriétaire puisse imposer n'importe quelle condition ou mesure chicanière au superficiaire, ou sanctionner par une demande de retour anticipé toute violation du droit, si minime soit-elle. En effet, selon la doctrine, *"les conditions posées par les articles 779f et g ont un caractère impératif. Les parties ne sauraient les éluder, par exemple en convenant un droit d'emption ou de réméré (à un prix réduit) ou un droit de dénonciation qui pourraient être exercés sans condition (...). Le législateur veut en effet éviter par là que le propriétaire ne prenne l'occasion d'une violation mineure des devoirs du superficiaire pour récupérer à bon compte les constructions réalisées sur son immeuble"* (Steinauer, Les droits réels, tome III, 1992, p. 56 ss.; Piotet, "Les droits réels limités en général, les servitudes et les charges foncières in Traité de droit privé suisse, 1978, p. 75 ss).

L'étendue de la possibilité de contrôler le droit de superficie dépend donc largement du contenu du contrat, dont les clauses ont été au préalable négociées.

A l'inverse, la Commune qui vend un terrain à un particulier n'est pas totalement démunie pour faire respecter un certain nombre de règles à celui-ci ou conserver un contrôle relatif du terrain. Ses principaux instruments dans ce domaine sont le droit de réméré et le droit de préemption, d'une durée maximale de 25 ans, annotés au registre foncier. Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (le vendeur d'une chose) peut exiger d'une autre personne (l'acheteur de la chose), qu'il lui retransfère la chose moyennant paiement du prix. Le droit de réméré est ainsi un droit de rachat, ou, si on préfère, le droit d'emption du vendeur. Comme le droit d'emption, il ne représente pour son titulaire qu'une prérogative, sans comporter d'engagement. Par contre, il lie le promettant (acheteur) et permet ainsi au vendeur d'une chose de garder un certain contrôle sur l'utilisation que l'acheteur entend faire de la chose (exemple: vente d'un terrain à bâtir avec possibilité d'exercer un droit de réméré si l'acheteur n'entreprend pas la construction dans un certain délai (Steinauer, Les droits réels, tome II, 1994, p. 107).

Le droit de préemption est quant à lui la faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers.

Si ces deux sortes de droits d'acquisition conditionnelle, accessoires à une vente en pleine propriété, étaient déjà un bon moyen de protection du vendeur avant 1994, elles le sont encore plus depuis lors, puisque la durée maximale de leur annotation est passée de 10 à 25 ans. En outre, cette durée est maintenant en harmonie avec celle du droit, qui n'était auparavant pas limitée, de sorte qu'il pouvait arriver qu'à l'échéance de la durée de l'annotation (10 ans), les effets de celle-ci cessent, mais que le droit d'acquisition persiste, comme droit personnel non renforcé.

Les conditions d'une véritable politique foncière:

La capacité de conduire une politique foncière volontariste dépend essentiellement de la maîtrise du sol. Du début du siècle aux années 70, la commune a systématiquement acheté les terrains nécessaires au développement de la ville. Ensuite, les acquisitions se sont ralenties (malgré une tentative d'acheter un domaine aux Foulets, projet d'acquisition qui n'a pas été ratifié par la commission foncière cantonale), et il est certainement temps de les reprendre.

En matière de cession du sol, les types de contrats établis (vente en pleine propriété avec des restrictions ou droit de superficie) ne constituent pas à eux seuls une politique foncière, pour lesquels un consensus politique préalable est nécessaire. De plus, la problématique de la zone industrielle diffère de celle des logements.

Depuis le début du 20e siècle et jusqu'à aujourd'hui, la politique en matière de logement a été de disposer d'instruments capables de réguler le marché des loyers. Plusieurs stratégies, variant au cours du temps, ont été employées: construction d'immeubles par la commune elle-même, soutien aux coopératives d'habitat, vente en droit de superficie à des conditions très favorables, construction par les caisses de pensions

En ce qui concerne les terrains industriels, il n'y a pas eu de pratique dogmatique, l'objectif de fixer les entreprises étant prioritaire. Certaines se sont satisfaites du droit de superficie, d'autres ont exigé la pleine propriété. Cette approche pragmatique n'a pas eu d'effets négatifs: quel que soit le mode de propriété, le recyclage des locaux industriels a fonctionné et fonctionne encore, sans effet de hausse du prix des locaux.

Conclusions

Ce qui précède démontre qu'il n'est pas opportun d'opérer une fois pour toutes un choix entre le droit de superficie et la vente en pleine propriété. La liberté contractuelle permet, dans les deux systèmes, de tenter de préserver au mieux les intérêts de la Commune en fonction des circonstances, de sorte qu'il serait préjudiciable à l'intérêt général que le Conseil communal s'engage de manière abstraite à renoncer à l'une des deux pratiques. Lorsque la Commune vend un terrain en pleine propriété, elle ne se prive pas de toute protection. Lorsqu'elle se borne à céder un droit de superficie, elle ne se prémunit pas contre tout.

Dernier point: vente ou droit de superficie deviennent sans enjeu si la collectivité n'a plus de terrains à offrir. La politique d'acquisition doit être reprise, afin de permettre le développement de la ville et la couverture des besoins de la population. Des projets sont en cours, qui feront en temps utile l'objet d'un rapport à l'intention de votre conseil.

Nous espérons, Mesdames et Messieurs, avoir par le présent rapport traité le postulat de M. Philippe Merz et consorts et qu'il peut ainsi être classé.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La Secrétaire:
C. Stähli-Wolf

Le Président:
Chs Augsburgger