

Préavis N° 16 - 2016 au Conseil communal

**Autorisations générales et compétences financières
accordées à la Municipalité par le Conseil communal
pour la législature 2016-2021**

Responsabilité(s) du dossier :

- Direction de l'administration générale, des finances et des affaires culturelles,
M. G. Reichen, syndic

Pully, le 17 août 2016

Table des matières

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Objet du préavis | 3 |
| 1.1. | Autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles, des droits réels immobiliers, des actions ou des parts de sociétés immobilières | 4 |
| 1.2. | Autorisation générale d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales | 5 |
| 1.3. | Autorisation générale d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles | 6 |
| 1.4. | Octroi des compétences financières dans le but d'engager des crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif | 7 |
| 1.5. | Autorisation générale pour le placement de capitaux et de liquidités | 8 |
| 1.6. | Autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donations et de successions | 9 |
| 2. | Communication | 9 |
| 3. | Conclusions | 10 |

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux,

1. Objet du préavis

Le présent préavis vous propose d'accorder à la Municipalité diverses autorisations pour la durée de la législature 2016-2021, pratique adoptée depuis de nombreuses années, indispensable pour faire face aux situations les plus diverses que la Municipalité peut rencontrer dans sa gestion au quotidien.

Durant la dernière législature, il s'est avéré que les compétences accordées ont permis de résoudre efficacement et de façon satisfaisante les problèmes courants qui se sont présentés et c'est pourquoi nous sollicitons de votre Conseil l'octroi des mêmes compétences, à l'exception du chiffre 1.6. du présent préavis « Autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donations et de successions ».

Il est bien entendu que la Municipalité en fera un usage parcimonieux, comme jusqu'à présent, dans un esprit de stricte économie et de saine gestion des deniers publics.

Cela étant, la Municipalité invite le Conseil communal à se prononcer sur les autorisations suivantes :

1. Autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles, des droits réels immobiliers, des actions ou des parts de sociétés immobilières ;
2. Autorisation générale d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales ;
3. Autorisation générale d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles ;
4. Octroi des compétences financières dans le but d'engager des crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif ;
5. Autorisation générale pour le placement de capitaux et de liquidités ;
6. Autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donation et de successions ;

La détermination d'un plafond d'endettement et d'un plafond pour les cautionnements, en fonction des besoins communaux et de notre planification financière, sera présentée à votre Conseil, en même temps que le budget de l'année 2017.

1.1. Autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles, des droits réels immobiliers, des actions ou des parts de sociétés immobilières

L'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts de sociétés immobilières figurent au nombre des attributions du Conseil communal énumérées à l'article 4 de la loi sur les communes du 28 février 1956.

L'article 16, chiffre 5 du règlement du Conseil communal, reproduit ci-après, lui donne la possibilité d'accorder à la Municipalité une autorisation générale pour la durée de la législature :

« Article 16 (chiffre 5) Le Conseil communal délibère sur :

L'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ».

Depuis 1956, au début de chaque législature, la Municipalité a sollicité du Conseil communal l'autorisation d'acquérir et d'aliéner des immeubles, tout d'abord jusqu'à un plafond de CHF 350'000.00, puis de CHF 500'000.00 et, enfin, de CHF 1'000'000.00 depuis la législature 1966-1969. Des acquisitions relativement importantes avaient toutefois nécessité une autorisation générale complémentaire de CHF 500'000.00 au début de l'année 1977.

Cette situation a cependant été exceptionnelle et n'est pas assimilable à un besoin. Aussi, ce plafond de CHF 1'000'000.00 paraît-il raisonnable. La Municipalité pense qu'il n'est pas nécessaire d'aller au-delà.

Depuis le moment où l'autorisation générale d'acquérir des immeubles a été accordée à la Municipalité, l'usage qu'elle en a fait a été le suivant :

| | | | |
|-------------------------|--------------|-----|--------------|
| • Législature 1958-1961 | Acquisitions | CHF | 160'101.30 |
| • Législature 1962-1965 | Acquisitions | CHF | 313'400.00 |
| • Législature 1966-1969 | Acquisitions | CHF | 451'132.00 |
| • Législature 1970-1973 | Acquisitions | CHF | 662'320.00 |
| • Législature 1974-1977 | Acquisitions | CHF | 1'055'754.00 |
| • Législature 1978-1981 | Acquisitions | CHF | 162'900.00 |
| • Législature 1982-1985 | Acquisitions | CHF | 186'478.50 |
| • Législature 1986-1989 | Acquisitions | CHF | 91'800.00 |
| • Législature 1990-1993 | Acquisitions | CHF | 0.00 |
| • Législature 1994-1997 | Acquisitions | CHF | 10'000.00 |
| • Législature 1998-2001 | Acquisitions | CHF | 32'991.85 |
| • Législature 2002-2006 | Acquisitions | CHF | 1'000.00 |
| • Législature 2006-2011 | Acquisitions | CHF | 1'500.00 |
| • Législature 2011-2016 | Acquisitions | CHF | 38'000.00 |

Ces montants indiquent clairement que la Municipalité n'abuse pas de l'autorisation générale et qu'elle tient à suivre la procédure habituelle, c'est-à-dire présenter un préavis au Conseil communal chaque fois que l'acquisition d'un bien-fonds n'a pas un caractère d'urgence. Toutefois, elle entend pouvoir acquérir discrètement et rapidement tel ou tel immeuble nécessaire aux besoins de la Commune, d'où la nécessité de la présente demande.

Assez fréquemment, des opérations immobilières mineures dans lesquelles une aliénation intervient ensuite d'un échange compensatoire de terrain se présentent. C'est la raison pour laquelle, en complément indispensable à l'autorisation générale d'acquérir, la Municipalité doit avoir les compétences non seulement d'acquérir mais également d'aliéner.

Aussi propose-t-elle à nouveau que le Conseil communal lui octroie l'autorisation générale d'acquérir et d'aliéner, cela dans la limite prévue dans l'article 4, chiffre 6 de la loi sur les communes, que nous vous proposons de fixer à CHF 100'000.00 par cas, charges éventuelles comprises. Conformément à l'article 142 de la loi sur les communes, toute aliénation sera communiquée au Préfet.

A relever enfin que les municipalités des principales communes vaudoises sont au bénéfice de semblables autorisations qui se justifient par la nécessité d'acquérir des biens-fonds rapidement en évitant toutes discussions publiques et d'éventuelles surenchères. Il est bien entendu que la Municipalité, comme par le passé, fera usage de cette autorisation générale en fonction des possibilités de financement.

Les acquisitions opérées en vertu des dispositions qui précèdent seront inscrites dans un compte « *Acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers, d'actions ou de parts de sociétés immobilières* », dont le plafond, nous l'avons dit plus haut, sera de CHF 1'000'000.00. Chaque année, le rapport de gestion de la Municipalité mentionnera les achats et les aliénations y relatifs.

1.2. Autorisation générale d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales et d'adhérer à des associations et des fondations

La loi sur les communes du 28 février 1956, article 4, chiffre 6bis prévoit que « *pour de telles acquisitions (participations dans les sociétés commerciales) ou adhésions, le Conseil peut accorder à la Municipalité une autorisation générale* ». Par analogie à l'acquisition d'immeubles, le Conseil communal fixe une limite à cette autorisation.

Cette autorisation est importante dans la mesure où elle permet à la Commune de participer à des sociétés dont l'activité revêt un intérêt particulier pour la ville en obtenant, en tant que membre, un certain droit de regard et d'information. Ce mode de faire permet l'économie d'une procédure longue et coûteuse consistant à saisir le Conseil communal d'une autorisation spéciale, cela pour un montant souvent peu élevé et pour un risque de minime importance.

C'est pour la première fois en 1994, que le Conseil communal, sur la base des articles 4, chiffre 6bis de la loi sur les communes et 16, chiffre 6 du Règlement du Conseil communal, a accordé à la Municipalité l'autorisation générale d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales. Il faut préciser à ce sujet qu'en vertu des dispositions légales et réglementaires susmentionnées, cette autorisation ne peut pas être donnée pour l'acquisition de participation dans les entités citées à l'article 3a de la loi sur les communes, à savoir les personnes morales de droit privé ou de droit public auxquelles les communes confient l'exécution de leurs obligations de droit public.

Cette autorisation avait été accordée en raison du fait qu'il arrive à la Municipalité d'être sollicitée pour l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales assurant notamment des prestations d'intérêt collectif ou de nature à répondre à des préoccupations ayant trait à la gestion communale proprement dite.

Durant la législature 2011-2016, la Municipalité n'a pas usé de cette autorisation. Toutefois, elle sollicite le renouvellement de l'autorisation générale pour la législature 2016-2021, dans les mêmes limites que celle accordée depuis 1998, à savoir : limite générale de CHF 50'000.00, limite de CHF 10'000.00 par cas.

L'acquisition de telles participations sera inscrite dans un compte « *Acquisitions de participations dans des sociétés commerciales* » dont le plafond, comme indiqué ci-dessus, sera de CHF 50'000.00. Chaque année, le rapport de gestion de la Municipalité mentionnera en outre l'utilisation qui aura été faite de ce compte.

1.3. Autorisation générale d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles

L'article 102 du Règlement du Conseil communal stipule que « *La Municipalité ne peut engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles que jusqu'à concurrence d'un montant et selon les modalités fixées par le Conseil au début de la législature. Ces dépenses sont ensuite soumises à l'approbation du Conseil* ». Au début de chaque législature, il est nécessaire que la Municipalité requière de telles compétences financières au sens des dispositions de l'article 11 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes.

Cette autorisation, en laissant à la Municipalité une marge de manœuvre raisonnable, lui permet d'intervenir dans un domaine ou dans un autre sans avoir à déplacer une commission du Conseil communal pour des sommes égales ou inférieures à CHF 100'000.00 et en évitant d'utiliser excessivement la voie des crédits supplémentaires.

Elle est utilisée dans des cas d'interventions urgentes (par exemple sur des bâtiments, ruptures de conduites, ...). En effet, il est évident que la réalisation de certains travaux urgents et non prévus dans le budget, ne peut attendre la tenue d'une séance du Conseil communal et l'approbation formelle de ce dernier. Nous n'entendons pas solliciter une marge trop importante qui aurait pour effet de priver le Conseil communal de ses attributions légales, mais souhaitons obtenir une certaine souplesse de gestion. Il est bien

entendu que le budget annuel doit comprendre toutes les charges prévisibles dans le sens d'une saine gestion. La Municipalité doit cependant être dispensée de l'obligation de solliciter un crédit supplémentaire dans le cas de contributions résultant de dispositions légales. On ne saurait en effet concevoir que le Conseil communal refuse d'accorder un complément de crédit qui découlerait d'une décision prise par une autorité supérieure (dépense liée). Lui demander de se déterminer alors qu'il ne peut répondre qu'affirmativement serait parfaitement inutile et dépourvu de portée pratique. Toutefois, pour ce type de dépenses liées à une disposition légale et pour un montant supérieur à CHF 100'000.00, la ratification du Conseil communal doit intervenir dans le cadre des demandes de crédits supplémentaires au budget ou lors de l'examen des comptes communaux.

Pour la législature 2016-2021 la Municipalité propose de maintenir cette compétence à CHF 100'000.00 au maximum par cas.

1.4. Octroi des compétences financières dans le but d'engager des crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif

La demande d'autorisation relative à ce point est de la compétence unique du Conseil communal.

Cette autorisation a été introduite lors de la précédente législature (2011-2016) et a permis à la Municipalité d'engager des crédits d'études en vue de présenter des préavis à votre Conseil. En effet, il est très difficile de prévoir, lors de l'élaboration du budget de fonctionnement, certains mandats qui devraient être confiés au cours de l'année suivante.

Afin de permettre à la Municipalité de prendre une décision en première instance, il est indispensable d'avoir des dossiers complets, avec variantes, ce qui, dans plusieurs cas, nécessite une étude technique avancée. Cette façon de faire permet de serrer la réalité au plus près et de présenter des préavis fondés sur la moyenne des soumissions rentrées, comme exigé par le Conseil communal, lorsqu'il s'agit de travaux ou d'achats.

La Municipalité demande au Conseil communal l'autorisation d'engager, par le biais d'un compte à l'actif du bilan dans le patrimoine administratif, des crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif.

Il est proposé que cette autorisation soit au maximum de CHF 100'000.00 par cas.

En ce qui concerne le coût des projets qui ne seraient pas réalisés, ceux-ci seront amortis par le budget de fonctionnement, conformément à l'article 17 du règlement sur la comptabilité des communes.

La Commission des finances ainsi que le Conseil communal seront informés au fur et à mesure de l'ouverture de la création de nouveaux crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif. De plus, chaque année, le rapport de

gestion de la Municipalité mentionnera en outre l'utilisation qui aura été faite de cette autorisation générale.

Il est à noter que cette solution a donné entière satisfaction lors de la précédente législature (2011-2016) et c'est ainsi la somme totale de CHF 809'032.29 qui a été dépensée au 31 décembre 2015. Cette méthode a pour principal avantage de simplifier la gestion des crédits d'études, tout en donnant une information plus complète au Conseil communal sur chaque projet.

1.5. Autorisation générale pour le placement de capitaux et de liquidités

Selon la loi sur les communes du 28 février 1956, article 44, chiffre 2, lettre j, la Municipalité doit, dans le cadre de l'administration des biens communaux, déposer les disponibilités de la Commune auprès de la Banque Cantonale Vaudoise, de la Banque Nationale Suisse ou encore de tout autre établissement agréé par le Conseil communal.

Les mesures prises pour assurer une alimentation convenable de la trésorerie entraînent périodiquement l'existence de disponibilités qui peuvent être placées à court terme. D'autres établissements que ceux mentionnés dans la loi peuvent proposer des conditions plus favorables et offrir ainsi des possibilités de placement plus judicieuses. Dans l'intérêt de la Commune il est, dès lors, utile de pouvoir placer les disponibilités auprès de tels établissements.

Ce n'est que depuis la législature 2011-2016 que notre Commune sollicite une telle autorisation générale. En effet, lors des précédentes législatures, le mode de gestion des finances communales ne requérait pas l'octroi d'une telle autorisation. Historiquement, la tradition ainsi que les possibilités offertes de placements se limitaient probablement aux établissements cités dans la loi. Néanmoins, depuis de nombreuses années, le marché s'est largement ouvert et il est maintenant important de pouvoir profiter de la concurrence.

Dans le cadre de la gestion courante des finances communales, la Municipalité est souvent confrontée à des entrées et sorties de liquidités à des termes différents, en fonction de l'échéance des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissements.

C'est pourquoi la Municipalité est amenée à devoir gérer la trésorerie courante de manière dynamique afin de minimaliser les charges financières globales pour la Commune.

Dès lors, la Municipalité demande au Conseil communal de pouvoir bénéficier d'une autorisation générale de placer les disponibilités de la Commune auprès des établissements bancaires, des compagnies d'assurances, des collectivités publiques ou d'entreprises suisses et offrant de solides garanties financières.

La Municipalité usera de ces prérogatives avec prudence dans le but d'optimiser la gestion des deniers publics.

1.6. Autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donations et de successions

Cette autorisation générale est une nouvelle disposition qui figure dans la loi sur les communes du 28 février 1956, révisée en 2013. Ainsi, cette autorisation générale figure au nombre des attributions du Conseil communal énumérées à l'article 4 de cette même loi.

Ainsi l'article 4, chiffre 11 de la loi sur les communes stipule : « *l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire. Pour de telles acceptations, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie* ».

Ainsi, l'article 6 impose qu'une limite à cette autorisation générale soit fixée.

Il est important de préciser que sans cette autorisation générale, même pour des montants modestes, il est obligatoire de passer par la procédure du préavis municipal et du vote du Conseil communal. Par conséquent, cette nouvelle autorisation générale permet de simplifier et accélérer quelque peu la procédure d'acceptation de legs ou donations ainsi que de successions.

Aussi, la Municipalité propose que le Conseil communal lui octroie l'autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donations et de successions, cela dans la limite prévue à l'article 4, chiffre 11 de la loi sur les communes, que nous vous proposons de fixer à CHF 100'000.00 par cas au maximum.

2. Communication

Ce projet ne nécessite pas d'actions particulières de communication.

3. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

vu le préavis municipal N° 16 - 2016 du 17 août 2016,
vu le rapport de la Commission désignée à cet effet,
vu le préavis de la Commission des finances,

décide

1. Autorisation générale d'acquérir et d'aliéner des immeubles, des droits réels immobiliers, des actions ou des parts de sociétés immobilières
 - 1.1 d'accorder à la Municipalité, en application de l'article 4, chiffre 6 de la loi sur les communes du 28 février 1956 et de l'article 16, chiffre 5 du Règlement du Conseil communal, une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2016-2021, de statuer sur les acquisitions et les aliénations d'immeubles, de droits réels immobiliers, d'actions ou de parts de sociétés immobilières dont la valeur n'excède pas CHF 100'000.00 (cent mille francs) par cas, charges éventuelles comprises, le plafond étant fixé à CHF 1'000'000.00 (un million de francs) ;
 - 1.2 d'autoriser la Municipalité à ouvrir un compte spécial intitulé « *Acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers, d'actions ou de parts sociales de sociétés immobilières* », dont le plafond est fixé à CHF 1'000'000.00 (un million de francs) ;
2. Autorisation générale d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales et d'adhérer à des associations et des fondations
 - 2.1 d'accorder à la Municipalité, en application de l'article 4, chiffre 6bis de la loi sur les communes du 28 février 1956 et de l'article 16, chiffre 6 du Règlement du Conseil communal, une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2016-2021, de statuer sur les acquisitions de participations dans des sociétés commerciales dont la valeur n'excède pas CHF 10'000.00 (dix mille francs) par cas, le plafond étant fixé à CHF 50'000.00 (cinquante mille francs) et d'adhérer à des associations et des fondations ;
 - 2.2 dans le but d'autoriser la Municipalité à ouvrir un compte spécial intitulé « *Acquisitions de participations dans des sociétés commerciales* », compte dont le plafond est fixé à CHF 50'000.00 (cinquante mille francs) ;

3. Autorisation générale d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles

3.1 d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2016-2021, d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles, dont la valeur n'excède pas CHF 100'000.00 (cent mille francs) par cas, charges éventuelles comprises, conformément aux dispositions des articles 11 du règlement cantonal sur la comptabilité des communes du 14 décembre 1979 et de l'article 102 du Règlement du Conseil communal ;

4. Octroi de compétences financières dans le but d'engager des crédits d'études pour les dépenses d'investissements du patrimoine administratif

4.1 d'autoriser la Municipalité à ouvrir et engager des crédits d'études relatifs au patrimoine administratif qui ne pourraient être prévus au budget de fonctionnement, ceci jusqu'à concurrence de CHF 100'000.00 (cent mille francs) au maximum par cas avec obligation d'informer immédiatement la Commission des finances et le Conseil communal et ce, jusqu'à la fin de la législature 2016-2021 ;

5. Autorisation générale pour le placement de capitaux et de liquidités

5.1 d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, valable jusqu'à la fin de la législature 2016-2021, de placer les disponibilités de la Commune auprès d'établissements bancaires, de compagnies d'assurances, de collectivités publiques, ou d'entreprises suisses et offrant de solides garanties financières.

6. Autorisation générale pour l'acceptation de legs, de donations et de successions

6.1 d'accorder à la Municipalité une autorisation générale, en application de l'article 4, chiffre 11 de la loi sur les communes du 28 février 1956, valable jusqu'à la fin de la législature 2016-2021, de statuer sur l'acceptation de legs, de donations et de successions dont la valeur n'excède pas CHF 100'000.00 (cent mille francs) par cas.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 17 août 2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic



G. Reichen



Le secrétaire



Ph. Steiner