

N° 25/11.21

[PRÉAVIS N° 25/9.21](#)

DEMANDES D'AUTORISATIONS GÉNÉRALES.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1 PRÉAMBULE

La commission chargée de l'étude de cet objet s'est réunie le 8 septembre 2021 à 18h30 en Salle des Pas perdus de l'Hôtel de Ville. Elle était composée de Mmes et MM. Emilie Bovet, Patricia Da Rocha, Camille Robert, Rita Wyss, Vincent Duc, Frédéric Eggenberger et du président-rapporteur soussigné Michel Reynolds.

La commission remercie MM. le Municipal David Guarna, en charge du dicastère Finances, économie, informatique et population, et Giancarlo Stella, secrétaire municipal, pour leurs explications détaillées et les réponses données aux nombreuses demandes de précisions.

L'objet de ce préavis propose de renouveler ou de donner à la Municipalité diverses autorisations pour la durée de la législature 2021-2026. En effet, à chaque début de législature, la Municipalité fait une demande d'autorisations générales auprès du Conseil communal pour que celui-ci lui délègue un certain nombre de compétences. Cette procédure est autorisée par la Loi sur les communes (LC).

Dans la pratique, ces autorisations générales permettent de faciliter la gestion au quotidien de la Ville par la Municipalité, lui donnant la possibilité d'agir sans passer devant le Conseil communal pour les objets mentionnés dans ces autorisations.

La Municipalité est tenue de rendre compte chaque année de l'emploi de ces autorisations au Conseil communal. Au mois de juin, la Municipalité fait un rapport à l'intention du Conseil communal.

Le préavis est sensiblement similaire au dispositif en vigueur lors de la législature écoulée. Néanmoins, il contient quelques différences notables.

2 AUTORISATIONS GÉNÉRALES : PRÉAVIS DE LA MUNICIPALITÉ

2.1 *Aliénations et acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières*

Ces autorisations permettent à la Municipalité d'agir rapidement sur des opérations de faible importance (ch. 1), ou nécessitant d'agir avec célérité et discrétion pour les biens destinés exclusivement au développement économique (ch 2). Il n'y pas de modification entre les versions 2016 et 2021. Cependant, la commission a longuement discuté de ces deux autorisations en lien avec la mise en œuvre du droit de préemption au sens des art. 31 à 38 de la loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif (cf. § 3 ci-dessous).

2.2 Constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales

Ces autorisations (ch. 3 et 4) permettent à la Municipalité de prendre part à des sociétés qui ont une activité qui a un intérêt particulier pour notre commune. Le montant accordé par le Conseil est inchangé entre les versions 2016 et 2021. Cependant, la version 2021 précise que la participation s'effectue « au sein de sociétés commerciales, d'associations et de fondations », ce qui n'était pas le cas en 2016.

2.3 Autorisation de plaider

Cette autorisation (ch. 5) permet à la ville de plaider pour poursuivre toutes actions en justice afin de sauvegarder au mieux les intérêts de la commune. La version 2021 précise que la Municipalité est autorisée de plaider « devant toutes les autorités judiciaires, administratives ou arbitrales » ; cette précision n'était pas présente en 2016 - 2021.

2.4 Legs et donations

La Municipalité propose d'augmenter le montant d'acceptation des legs et donations (ch. 6) pour la législature à CHF 100'000.00 (CHF 50'000.00 en 2016-2021). La commission n'y voit pas d'objection tout en invitant la Municipalité à faire preuve de suffisamment de diligence lors de la vérification portant sur l'origine des fonds.

2.5 Engager des dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles

La Municipalité ne demande aucune modification concernant les montants des dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles (ch. 7). Elle propose en revanche que l'autorisation d'engager des dépenses supplémentaires (ch. 8) soit désormais calculée par ligne budgétaire (et non plus par poste budgétaire) et demande par ailleurs une marge de tolérance pour tout dépassement de crédit d'investissement n'excédant pas CHF 50'000.00 pour les projets de moins de CHF 1 million ou 5% du crédit voté par le Conseil communal (ch. 9).

La commission s'est interrogée sur la légalité de ces deux dernières autorisations au regard de la loi sur les communes (LC) et du règlement sur la comptabilité communale (RCCom). Interpellée, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) considère que ces autorisations seraient effectivement illicites du point de vue du dispositif légal en vigueur. La DGAIC relève cependant que celui-ci n'est plus totalement adapté à la pratique qui a lieu dans les plus grandes communes et souligne qu'il appartient à la commune « de décider si elle déroge à ce cadre ou non, en toute connaissance de cause ».

S'agissant de l'autorisation d'engager des dépenses de fonctionnement supplémentaires (ch. 8), malgré que ce soit juridiquement discutable, la commission est de l'avis que cette clause répond à une nécessité et accepte, par pragmatisme, de maintenir cette autorisation déjà existante.

En revanche, la demande d'une marge de tolérance « pour dépassement de crédit d'investissement n'excédant pas CHF 50'000.00 pour les projets de moins de 1 million ou 5% du crédit voté par le Conseil communal » (ch. 9) n'a pas fait écho au sein de la commission, principalement au motif que les préavis d'investissement comportent déjà une marge pour divers et imprévus. Ainsi la commission propose de refuser cette autorisation.

2.6 Placer les disponibilités de la trésorerie

La Municipalité propose de reconduire sans changement l'autorisation de placer les disponibilités de la trésorerie, ceci généralement sous la forme de dépôts à terme allant de quelques jours à plusieurs mois.

3 DISCUSSION : MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE PRÉEMPTION AU SENS DES ART. 31 À 38 LPPPL

La loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), **qui a été plébiscitée à plus de 60% par les électrices et électeurs morgien·ne·s¹**, est entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Cette loi encourage les communes à jouer un rôle actif dans leur politique du logement, notamment par la création de logements d'utilité publique² (LUP). Pour une commune, la création de LUP présente de nombreux avantages. Ils permettent tout d'abord d'offrir à la population des logements adaptés à toutes les étapes de la vie. Sous l'effet du vieillissement de la population, de l'augmentation des divorces et du départ des enfants du foyer, le nombre de personnes par ménage diminue. Il faut donc de plus en plus de logements de taille et de coût moindres, d'où la nécessité de créer des logements à loyer abordable pour freiner le départ des jeunes du lieu où ils ont grandi. Les LUP favorisent en outre la mixité sociale et intergénérationnelle, permettent de lutter contre la spéculation immobilière et de limiter la hausse des loyers. La diminution du prix des loyers grâce à une offre importante de LUP a aussi des effets vertueux sur l'économie dans le sens où elle augmente le revenu disponible des locataires. Cela permet notamment de réduire le nombre de « working poors », de diminuer le recours à l'aide sociale et autres prestations sociales tout en favorisant ainsi la consommation et *in fine* le commerce notamment de proximité. Tout cela nécessite toutefois un parc de LUP que seul un soutien ciblé des communes rend possible.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la LPPPL confère aux communes un droit de préemption leur permettant d'acquérir en priorité un terrain, construit ou non, dans le but de créer des LUP. L'exercice du droit de préemption n'est pas une expropriation mais un achat respectant les conditions fixées entre le vendeur et l'acheteur initialement prévu. **Dans les faits, là où ce droit existe, il n'est que rarement utilisé car sa simple existence a un effet incitatif.** Avec cet outil, la commune dispose en effet d'un levier efficace qui lui permet de lutter contre la spéculation immobilière en négociant avec l'acquéreur d'un immeuble la réalisation de logements à loyer abordable.

Sous réserve d'une autorisation générale, la compétence d'acquérir un immeuble appartient au Conseil communal³. Or, le droit de préemption doit être exercé dans un délai de seulement 40 jours dès l'annonce de la transaction. C'est un délai extrêmement court et un passage devant l'organe délibérant, même avec un préavis d'urgence, apparaît illusoire. Dans [son préavis N° 25.9/21](#), la Municipalité se contente d'annoncer qu'« un préavis complémentaire à celui-ci traitant du droit de préemption afin de créer des logements d'utilité publique (LUP) sera présenté au Conseil au début de l'année 2022 ». La commission – unanime – déplore que la Municipalité n'ait pas saisi l'occasion du présent préavis pour présenter un dispositif de mise en œuvre du droit de préemption alors qu'elle a très largement eu le temps d'anticiper, que ce dispositif est simple à mettre en œuvre et que plusieurs autres communes ont profité du préavis sur les autorisations générales pour le mettre sur pied. En effet, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 des articles 31 à 38 LPPPL est connue depuis fin 2017. Par ailleurs, le groupe des Vert·e·s a déposé, en date du 3 avril 2019, une motion intitulée « Pour une politique foncière ambitieuse de la ville de Morges » qui demande notamment à la Municipalité de préciser sa volonté quant au recours, ou non, aux outils mis à

¹ <https://www.elections.vd.ch/votelec/app5/index.html?id=VDVO20170212#v=results&ad=2227&ac=5642>

² Il existe quatre catégories de LUP : (i) les logements subventionnés, (ii) les logements protégés, (iii) les logements pour étudiants et (iv) les logements à loyer abordable.

³ Art. 4 al. 6 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11).

disposition par la LPPPL notamment du droit de préemption⁴. Enfin, en date du 9 septembre 2020, le groupe PSIG a déposé une interpellation intitulée « Politique foncière : quelle mise en œuvre du droit de préemption communal ? ». Dans sa réponse, la Municipalité se déclarait convaincue que le droit de préemption est un moyen supplémentaire permettant de lutter contre la spéculation immobilière et d'offrir des LUP à la population morgienne. Elle annonçait par ailleurs avoir formé – afin de répondre à la motion des Vert.e.s – un groupe de travail chargé d'émettre des recommandations et proposer des actions et des axes de travail qui devront lui permettre de mener une politique foncière active. Le but final étant que la Ville puisse se fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs et mettre en œuvre une stratégie et une politique du logement explicite.

Si une minorité de commissaires se satisfait à contrecœur d'attendre le résultat de cette analyse de la politique foncière, la majorité de la commission – tout en saluant la création d'un groupe de travail sur cet objet – considère qu'il est indispensable de prévoir d'ores et déjà une autorisation générale dans le cadre du présent préavis. On ne voit en effet pas quelle considération résultant de cette analyse serait susceptible de remettre en cause la nécessité d'une autorisation générale relative au droit de préemption LPPPL. En outre, de l'aveu même du Municipal en charge du dossier, la remise du rapport par le groupe de travail nommé par la Municipalité – annoncée pour l'été 2021 – se fait toujours attendre. Supposons que l'étude du groupe de travail soit délivrée d'ici début 2022, il faudra alors patienter au bas mot une année, soit le temps que les services communaux rédigent un préavis complémentaire, que celui-ci soit adopté en Municipalité et transmis au Conseil communal, puis qu'une commission étudie ledit préavis, rédige son rapport et que l'objet soit porté à l'ordre du jour du plénum. En d'autres termes, notre Ville ne serait pas en mesure d'exercer le droit de préemption avant 2023, soit plus de trois ans après l'entrée en vigueur des articles 31 à 38 LPPPL. Dans l'intervalle, notre Commune se verra dans l'impossibilité d'exercer le droit de préemption, alors que les transactions immobilières sont nombreuses, étant donné que la Municipalité ne bénéficierait pour l'acquisition de biens immobiliers que d'une autorisation de CHF 100'000.- par cas et au maximum de CHF 200'000.- par année (soit des montants dérisoires au regard du prix actuel des transactions).

On peine d'autant plus à comprendre le manque d'empressement de la Municipalité que ce type d'autorisation générale est un mécanisme bien connu et déjà existant notamment dans le domaine de la promotion économique⁵. En outre, comme le relevait la Municipalité dans sa réponse à l'interpellation du groupe PSIG, une procédure a déjà été mise en place :

1. Réception de la demande par la Direction Finances et promotion économique (FIN).
2. Transmission d'une copie complète du dossier à la Direction Urbanisme, constructions et mobilité (URB) pour établissement d'un rapport technique (surface brute de plancher, combien de logements LUP, etc.).
3. A réception du rapport technique de la Direction URB, la Direction FIN transmet le dossier complet, y compris le rapport technique, à la Délégation municipale "Logement" (COH / FIN / URB).
4. A réception des réponses de la Délégation municipale "Logement", le dossier est mis à l'ordre du jour de la Municipalité par la Direction FIN.

⁴ Le 4 septembre 2019, la Municipalité a déclaré qu'elle ne s'opposait pas à la prise en considération de cette motion. Transformée en postulat, la proposition a été prise en considération à l'unanimité par le Conseil communal en date du 5 février 2020.

⁵ Cf. ch. 2 du préavis : « de statuer sur les aliénations et les acquisitions de biens immobiliers destinés exclusivement au développement économique et nécessitant célérité et discrétion jusqu'à concurrence de CHF 1'500'000.00 par cas, charges éventuelles comprises »

En d'autres termes, le seul élément manquant pour que le dispositif soit pleinement opérationnel est d'accorder à la Municipalité une autorisation générale *ad hoc* pour l'exercice du droit de préemption au sens de la LPPPL, ce qui aurait précisément dû être fait dans le cadre du préavis relatif aux autorisations générales du début de législature. C'est du reste la voie choisie par exemple par les communes de Prilly et Renens⁶.

En ne disposant pas de la capacité de mobiliser des fonds rapidement, notre Commune passerait jusqu'en 2023 (dans le meilleur des cas) à côté d'opportunités d'acquisition et/ou se priverait d'un levier efficace lui permettant de négocier la réalisation de logements à loyer abordable (ou autres LUP) par l'acquéreur·euse. Pour ces motifs, une majorité de quatre commissaires propose d'amender le préavis comme suit :

2^{bis} (nouveau)

« D'accorder à la municipalité une autorisation générale d'exercer le droit de préemption découlant de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) pour un montant total de CHF 15 millions mais au maximum de CHF 5 millions par cas. Chaque acquisition devra préalablement faire l'objet d'une analyse de viabilité financière et le Conseil communal devra en être informé dans les meilleurs délais. »

Il est précisé que cet amendement a été soumis à la DGAIC qui en a confirmé la légalité. S'agissant des montants proposés par la commission, ils se fondent sur les éléments suivants :

Le coût de réalisation de LUP neufs se situe dans une fourchette entre 4'000.- à 5'000.-/m² de surface utile de plancher de logement, en fonction du niveau de performances énergétiques ou encore de la densité recherchée (économie d'échelle). Dès lors, sur la base d'une valeur foncière moyenne estimée entre CHF 800.- et 1'000.-/m², on peut considérer que l'amendement proposé par la majorité de la commission permettrait de réaliser au moins 150 logements à loyer abordable (chiffres confirmés par le service cantonal en charge du logement) :

Construction	CFC 1 à 5	80%	3'200		
Terrain	CFC 0	20%	800		
	CFC 0 à 5	100%	4'000		
Construction	CFC 1 à 5	80%	4'000		
Terrain	CFC 0	20%	1'000		
	CFC 0 à 5	100%	5'000		
Avec	15'000'000	d'enveloppe			
En moyenne	900	CHF m2 de valeur foncière par m2 de plancher SUP			
Ca donne	16'667	m2 de logements			
Si unité de	100	m2 SUP			
Potentiel de	167	logements			

⁶ La Municipalité de Prilly demande à son conseil une autorisation à hauteur de 10 millions pour la durée de la législature 2021-2026 afin de pouvoir exercer le droit de préemption de la LPPPL (préavis N° 18-2021). La Municipalité de Renens demande quant à elle une autorisation à hauteur de 15 millions au total pour l'acquisition d'immeubles (préavis N° 1-2021). A Lausanne, le Conseil communal a accordé à sa Municipalité un crédit d'acquisition totalisant 70 millions pour la durée de la législature 2016-2021 (préavis N° 2020/37).

Cette somme de 15 millions se situe dans la cible des montants proposés par les communes de Renens et Prilly qui sont de taille comparable. A noter que cela n'implique pas nécessairement un endettement de notre Commune qui dispose en effet de plusieurs alternatives : réaliser elle-même la construction, ou charger un tiers de réaliser les LUP soit en lui octroyant un droit de superficie, soit en lui transférant le bien-fonds. Dans ce dernier cas de figure, il est tout à fait envisageable de revendre le bien-fonds au même prix, par exemple à une coopérative ou à un autre maître d'ouvrage d'utilité publique, qui aura l'obligation de réaliser des LUP.

Quelle que soit la forme retenue, il conviendra bien évidemment de veiller à ce que l'opération soit viable économiquement. En effet, les immeubles qui feront l'objet du droit de préemption devront présenter une incidence foncière équilibrée. Celle-ci se mesure en francs par m²/an de plancher. Elle correspond à l'impact du prix du terrain sur l'ensemble des coûts de construction⁷. Un tel calcul est pratiqué de façon tout à fait usuelle par les différents acteurs-atrices du marché de l'immobilier, que ce soit par les commissions foncières, les établissements financiers, ou encore les services communaux du logement, et ne présente aucune complexité particulière. A toutes fins utiles, le service cantonal du logement (Direction du logement) est à disposition des communes qui le souhaitent pour expliciter la méthode de calcul et répondre aux éventuelles questions.

Il est à noter que les montants proposés sont exclusivement prévus pour exercer le droit de préemption de la LPPPL, cela aux conditions très strictes prévues aux articles 31 à 38 LPPPL et articles 34 ss du règlement y relatif. En particulier, le droit de préemption devra viser la création de LUP et ne pourra être exercé en cas de vente à des descendants, aux pères et mères, aux frères et sœurs, aux demi-frères et demi-sœurs, au conjoint, au partenaire enregistré ou au concubin.

Enfin, relevons que l'amendement proposé prévoit une information transparente au Conseil communal lors de chaque opération.

4 CONCLUSION

Pour la législature 2021-2026, la Municipalité propose au Conseil communal de reconduire les autorisations générales qui lui avait été accordées pour la précédente législature. La Municipalité propose le renouvellement de ces autorisations générales avec quelques différences notables par rapport à la législature écoulée.

La Municipalité propose en effet d'augmenter le montant d'acceptation des legs et donations pour la législature à CHF 100'000.00 (ch. 6). La Municipalité demande par ailleurs qu'une marge de tolérance pour tout dépassement de crédit d'investissement n'excédant pas CHF 50'000.00 pour les projets de moins de CHF 1 million ou 5 % du crédit voté par le Conseil communal lui soit accordée (ch. 9). Considérant qu'une réserve pour "divers et imprévus" est d'ores et déjà intégrée aux différents préavis et que la légalité d'une telle autorisation est sujette à caution, la commission propose à l'unanimité de refuser d'accorder cette autorisation. Il en résulte que les conclusions N° 10 à 12 du préavis municipal sont renumérotées en conséquence.

Estimant de surcroît indispensable que la Municipalité soit mise au bénéfice sans tarder d'une autorisation générale *ad hoc* lui permettant d'exercer le droit de préemption prévu par la LPPPL – cela dans le but de créer des logements d'utilité publique conformément à la volonté exprimée en 2017 par plus de 60% des Morgiennes et des Morgiens – la commission, par quatre voix pour et trois contre, propose d'accorder à la Municipalité un montant total de CHF 15'000'000.00 pour l'entier de la législature, mais au maximum de CHF 5'000'000.00 par cas (ch. 2^{bis} nouveau).

⁷ Logements d'utilité publique, Guide pour les maîtres d'ouvrage et les communes vaudoises (disponible sur https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/guide-lup.pdf)

Vu ce qui précède, par 4 voix pour et 3 abstentions, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE MORGES

- vu le préavis de la Municipalité,
- après avoir pris connaissance du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'accorder à la Municipalité, pour la période législative du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2026, les autorisations générales suivantes :

1. de statuer sur les aliénations et les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières jusqu'à concurrence de CHF 100'000.00 par cas et au maximum de CHF 200'000.00, par année, charges éventuelles comprises ;
2. de statuer sur les aliénations et les acquisitions de biens immobiliers destinés exclusivement au développement économique et nécessitant célérité et discrétion jusqu'à concurrence de CHF 1'500'000.00 par cas, charges éventuelles comprises ;
- 2^{bis} *d'exercer le droit de préemption découlant de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) pour un montant total de CHF 15 millions mais au maximum de CHF 5 millions par cas. Chaque acquisition devra préalablement faire l'objet d'une analyse de viabilité financière et le Conseil communal devra en être informé dans les meilleurs délais ;*
3. de participer à la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales jusqu'à concurrence de CHF 50'000.00 par cas et au maximum de CHF 100'000.00, par année, charges éventuelles comprises ;
4. de statuer sur les aliénations des participations au sein de sociétés commerciales, d'associations et de fondations jusqu'à concurrence de CHF 20'000.00 par cas ;
5. de plaider devant toutes les autorités judiciaires;
6. d'autoriser la Municipalité à accepter les successions sous bénéfice d'inventaire établi par la Justice de paix du district de Morges jusqu'à concurrence du montant de l'actif net s'élevant à CHF 100'000.00 ;
7. d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles jusqu'à concurrence de CHF 100'000.00 par cas ;
8. d'engager des dépenses supplémentaires de CHF 10'000.00 par ligne budgétaire jusqu'à CHF 100'000.00 et jusqu'à concurrence de 10 % par ligne budgétaire supérieure à CHF 100'000.00 ;
9. de placer les disponibilités de la trésorerie auprès d'établissements bancaires, de Postfinance, d'assurances, de collectivités publiques et d'entreprises établies en Suisse, avec de solides garanties financières ;
10. d'admettre que la Municipalité renseigne le Conseil communal, par communication, au début de chaque année, sur l'usage qu'elle a fait de ces autorisations ;

11. de dire, qu'en fin de législature, les autorisations générales courent jusqu'à l'adoption des nouvelles autorisations générales fixées par les autorités communales de la nouvelle législature, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre de l'année en cours.

au nom de la commission
Le président-rapporteur

M. Reynolds

Rapport présenté au Conseil communal en séance du 10 novembre 2021.