



Préavis au Conseil communal

Autorisations générales accordées à la Municipalité pour la législature 2021-2026

Secrétariat municipal

M. le Syndic Alain Monod

Préavis n° 11/2025 adopté par la Municipalité, le 25.08.2025

Table des matières

1.	Préambule	3
2.	Acquisitions et aliénations d'immeubles	4
2.1.	Bases légales	4
2.2.	Autorisation	5
3.	Dépenses imprévisibles et exceptionnelles	7
3.1.	Bases légales	7
3.2.	Autorisation	7
4.	Constitution de sociétés commerciales, associations et fondations	8
4.1.	Bases légales	8
4.2.	Autorisation	9
5.	Autorisation de plaider	9
5.1.	Bases légales	9
5.2.	Autorisation	9
6.	Acceptation de legs et de donations	10
6.1.	Bases légales :	10
6.2.	Autorisation	10
7.	Conclusion	11



1. Préambule

A titre liminaire, il est précisé que, comparativement au préavis n°19/2021 du début de législature, seule la conclusion n°1 fait l'objet d'une modification, le reste des conclusions est inchangée.

En début de législature, lors de sa séance du 7 septembre 2021, le Conseil communal a adopté le préavis n° 19/2021 intitulé « Autorisations générales accordées à la Municipalité pour la législature 2021/2026 », moyennant des amendements visant à modifier les conclusions du préavis. Ces amendements sont repris ci-dessous pour rappel.

« 1. Afin de lui permettre d'exercer son droit de préemption dans le cadre de la LPPPL, la Municipalité est autorisée à procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières jusqu'à concurrence de CHF 5'000'000.- (cinq millions) au total. L'autorisation de procéder est conditionnée à l'approbation conjointe de la commission des finances et de celle d'urbanisme et des constructions, qui décideront à la majorité de leurs membres présents. La Municipalité informe les commissions des finances et d'urbanisme et des constructions si elle souhaite activer son droit de préemption. Suite à cette annonce, les commissions se réunissent et font part de leur préavis à la Municipalité dans un délai de trois semaines. Passé ce délai, la Municipalité active son droit de préemption si elle le souhaite. »

« 6. La Municipalité est autorisée à statuer sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou part de société immobilières, à concurrence de CHF 100'000.- (cent mille francs) par cas, charges éventuelles comprises. »

Le préavis n° 11/2025 qui vous est aujourd'hui présenté vise à remplacer le préavis n° 21/2019. En effet, le premier amendement voté est inapplicable pour des raisons légales.

Dans le canton de Vaud, au niveau communal, la cogestion entre l'exécutif (Municipalité) et le législatif (Conseil communal) est exclue en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. Une répartition claire des compétences entre ces deux autorités est établie (notamment les art. 89 et 150 de la Constitution du Canton de Vaud).

L'amendement voté vise à modifier la compétence déléguée à la Municipalité en l'autorisant à exercer son droit de préemption à la condition qu'une autorisation conjointe de deux commissions du Conseil communal soit obtenue.

Les commissions du Conseil communal n'ont pas de pouvoir décisionnel et, dès lors, l'amendement n'est pas conforme. La Municipalité se voit donc contrainte de déposer un nouveau préavis sans la condition impérative du passage par les commissions. En effet, lorsque le Conseil communal délègue une compétence à la Municipalité, il lui laisse la pleine compétence et ne peut donc lui attribuer une moitié de compétence.

Par ailleurs, afin de respecter les termes de l'art. 4, chiffre 13, alinéa 2 de la Loi sur les Communes (état 01.01.2022), qui précise que : *les délégations de compétences sont accordées pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales*, la Municipalité propose d'accorder les autorisations jusqu'au 31 décembre 2026.

Les attributions du Conseil communal sont énoncées à l'article 4 de la Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) (état 01.01.2022) ; elles sont reprises à l'article 17 du Règlement du Conseil communal d'Épalinges (ci-après : RC) du 15 juin 2021.

Le Conseil communal a la possibilité de déléguer ses pouvoirs dans les cas suivants :

- l'acquisition et l'aliénation d'immeubles en fixant une limite ;
- la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales ;
- l'autorisation de plaider ;
- l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire.

En outre, selon l'article 11 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom) (état 01.07.2006) et l'article 101 RC, 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 autorisations sont indispensables car elles permettent à la Municipalité de gérer de manière efficiente et avec célérité certaines affaires communales. La Municipalité rend bien évidemment compte de l'emploi de ses compétences au Conseil communal par le biais d'une communication (rapport de gestion par exemple).

2. Acquisitions et aliénations d'immeubles

2.1. Bases légales

- Loi sur les communes du 28 février 1956 (état au 01.01.2022) :
 - art. 4, al. 1, chiffre 6 : *"Le Conseil général ou communal 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, est réservé. Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite"*.
 - art. 44, chiffre 1 : *"L'administration des biens de la commune comprend : l'administration du domaine privé ; la Municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la Commune ; la perception de tout revenu, contribution et taxe."*
- Règlement du Conseil communal d'Épalinges du 15 juin 2021 :
 - Art. 17 – Le Conseil délibère sur :
 - al. 5 : *"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 (article 106)."*



2.2. Autorisation

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 (art. 4, chiffre 6 LC). La Municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune ; la perception de tout revenu, contribution et taxe (art. 44, chiffre 1 LC).

Depuis le 1^{er} janvier 2020, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) du 10 mai 2016 (état au 01.01.2018), les communes situées dans un district connaissant une situation de pénurie de logements, bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée. Ce droit de préemption leur permet d'acheter de manière prioritaire un bien-fonds dans le but d'y créer des logements d'utilité publique (LUP). La Commune d'Épalinges se situant dans un district faisant face à une pénurie de logements, le droit de préemption peut dès lors être activé.

La pratique d'une politique foncière active et efficiente implique, en certaines circonstances, de pouvoir agir avec célérité. Il importe donc que la Municipalité soit en mesure d'acheter à temps les terrains et immeubles nécessaires aux besoins réels de la Commune d'Épalinges ou en vue de promouvoir la réalisation de l'aménagement futur du territoire. En effet, la maîtrise du sol est l'un des facteurs clés d'une gestion durable du territoire, permettant ainsi une réelle application de la vision territoriale inscrite dans le Plan directeur communal (PDCoM) en cours de révision.

Pour gérer de manière efficiente l'application du droit de préemption (art. 31-38 de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif – LPPPL), le Conseil communal a, le 7 septembre 2021, accordé à la Municipalité une autorisation générale de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières jusqu'à concurrence de CHF 5'000'000.- (cinq millions) au total jusqu'au 31 décembre 2026.

Afin de pouvoir appréhender les différentes étapes du processus communal relatif à l'exercice du droit de préemption, qui doit être réalisé dans un délai particulièrement restreint de 40 jours dès réception de l'acte de vente, celles-ci sont décrites ci-après :

- Le Service d'Urbanisme, Architecture, Energie et durabilité reçoit le projet d'acte de vente de la part du notaire et détermine si une analyse interne plus approfondie doit être réalisée ;
- Dans ce cas, le dossier fait l'objet d'une analyse interne conjointe entre le Service d'Urbanisme, Architecture, Energie et durabilité et le Service des finances qui prend notamment en compte le prix au m², le potentiel de la parcelle actuel et futur, le potentiel de rentabilité au regard du coût des éventuelles rénovations, du rendement effectif ainsi que des capacités financières de la Commune ;
- Un rapport est rédigé à l'attention de la Municipalité afin de présenter le résultat de l'analyse interne ;
- La Municipalité décide si elle envisage d'exercer le droit de préemption ;
- Le propriétaire ainsi que le tiers-acquéreur sont convoqués conformément à l'art. 32 LPPPL pour être entendu par une délégation de la Municipalité ;
- A la suite de cette audition, la Municipalité valide, ou non, sa décision d'exercer le droit de préemption ;

- La décision de la Municipalité d'exercer son droit de préemption est communiqué aux parties.

A contrario, si le Conseil communal ne souhaitait pas accorder d'autorisation générale à la Municipalité, ou que le montant de l'autorisation était insuffisant pour se positionner sur les biens proposés, la Municipalité serait dans l'obligation de renoncer à user de son droit d'exercer le droit de préemption. Le délai impératif de 40 jours étant insuffisant pour analyser le dossier, rendre une décision, rédiger un préavis et convoquer le Conseil communal en respectant les délais figurant dans le règlement du Conseil communal.

En effet, l'art. 53 du règlement du Conseil communal stipule clairement qu'en cas de convocation urgente du Conseil communal, la commission ad hoc nommée doit avoir un délai de trois semaines pour rendre son rapport. Ce délai, corrélé aux différentes autres étapes de la procédure empêcheront systématiquement la Municipalité de respecter le délai légal de 40 jours.

Le présent préavis propose au Conseil communal de reconduire les mêmes dispositions adoptées dans le préavis n° 19/2021 jusqu'au 31 décembre 2026. Le montant de CHF 5'000'000.- tient bien entendu compte des montants déjà investis depuis le début de la législature actuelle, soit depuis le 1^{er} juillet 2021.

Les Autorités communales ont pour but de mener une politique d'acquisition foncière favorisant une meilleure maîtrise du territoire communal par la collectivité locale ainsi que favoriser et contribuer à la construction de logements subventionnés, adaptés ou protégés.

L'encaissement des locations des appartements ainsi proposé permettra d'augmenter les revenus communaux et de développer des nouveaux projets en faveur des Palinzards.

A l'instant où ce préavis est rédigé, la Municipalité d'Épalinges a exercé son droit de préemption à une reprise pour un montant de CHF 160'000.- pour le bien suivant :

- Parcelle RF n° 570 située au chemin de la Cabolétaz : un changement d'affectation est prévu dans le nouveau plan d'affectation communal, rendant dès lors cette parcelle constructible. Un recours a été déposé auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP). Le dossier est en attente d'une décision de justice ;

La Municipalité envisageait d'exercer ce droit une autre reprise :

- Parcelle RF n° 80 située au sentier de l'Arzillier, CHF 1'050'000.- : Une affectation en zone de moyenne densité a été prévue dans le dossier du PACom La parcelle étant située dans le périmètre compact, il est envisagé d'augmenter ses droits à bâtir, ceci conformément à notre PDL « Les Croisettes ».

Elle a toutefois dû y renoncer, une des commissions du Conseil communal ayant émis un avis négatif. Le flou juridique actuel en lien avec le préavis 19/2021 n'a permis pas d'aller de l'avant de façon suffisamment clair dans ce dossier.

Enfin, la Municipalité tient à indiquer que sa politique relative au droit de préemption se fonde sur une approche pragmatique qui se base sur une analyse effectuée par les Services communaux spécialisés dans le domaine et que l'activation du droit de

préemption s'effectue après une pesée de l'intérêt public et de l'équilibre financier de notre Commune.

3. Dépenses imprévisibles et exceptionnelles

3.1. Bases légales

- **Règlement sur la comptabilité des communes (état au 1^{er} juillet 2006) :**
 - art. 11 : *"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 général ou communal."*
- **Règlement du Conseil communal d'Épalinges (état au 15 juin 2021) :**
 - l'art. 101 reprend la disposition légale susmentionnée.

3.2. Autorisation

La Municipalité établit le budget de fonctionnement qui comprend les charges et les revenus courants, y compris les amortissements obligatoires (RCCom 5 et 6). Le projet de budget est remis au Conseil communal au plus tard le 15 novembre de chaque année ; il est renvoyé à l'examen d'une commission (RCCom 8).

La Municipalité veille à ce que les crédits accordés ne soient pas dépassés. Lorsqu'un crédit est épuisé, il ne peut être engagé de dépenses supplémentaires sans l'autorisation préalable du Conseil communal (RCCom 10).

L'expérience montre que certaines acquisitions, améliorations ou réparations ne peuvent pas être estimées ou prévues à l'avance. En cours d'année, la Municipalité se trouve inévitablement appelée à couvrir une dépense ou à réaliser un projet ne pouvant pas être abandonné ou reporté.

L'octroi d'une telle autorisation n'a donné lieu à aucune difficulté d'application lors des précédentes législatures et il est indispensable dans certains cas, pour l'autorité exécutive, de pouvoir liquider rapidement un problème urgent. De plus, cette délégation de compétence dispense le Conseil communal de se prononcer sur des variations de minime importance qui entrent dans le cadre du ménage communal ordinaire.

Lors de l'adoption du préavis n° 19/2021, le Conseil communal a autorisé la Municipalité à engager des dépenses supplémentaires à hauteur de CHF 50'000.- par cas sans dépasser un total de CHF 500'000.- par année.

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité vous propose de maintenir le "plafond" annuel des dépenses imprévisibles et exceptionnelles à CHF 500'000.-, avec une limite de CHF 50'000.- par cas jusqu'au 31 décembre 2026. Cette compétence n'est pas extraordinaire puisqu'elle ne représente que 1 % environ du budget de l'année en cours (environ 0.1 % par cas).

4. Constitution de sociétés commerciales, associations et fondations

4.1. Bases légales

- Loi sur les communes du 28 février 1956 (état au 01.01.2022) :
 - art. 4, chiffre 6bis : *"Le Conseil communal délibère sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. Pour de telles acquisitions, le Conseil peut accorder à la Municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a"* ;
 - art. 3a : *"Sauf disposition légale contraire, les communes peuvent confier l'exécution de leurs obligations de droit public à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public moyennant l'autorisation du Conseil général ou communal et du Conseil d'Etat."*
- Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005 (état au 01.03.2019) :
 - art. 2 : *"On entend par participation au sens de la présente loi toute participation financière de l'Etat ou d'une commune à une personne morale de droit public ou de droit privé, à l'exception des subventions telles que définies dans la loi sur les subventions"* ;
 - l'art. 15 indique dans le détail des modalités du suivi des participations que les communes doivent assurer. Les communes cadrent l'activité de chacun de leurs représentants au moyen d'une lettre de mission qui précise les objectifs communaux ainsi que les exigences que doit respecter le représentant communal ;
 - art. 19 : *"Sur demande motivée du département concerné ou d'une commune, le Conseil d'Etat, respectivement le département en charge de la surveillance des communes, peuvent autoriser des exceptions aux dispositions du présent chapitre"*.
- Règlement du Conseil communal d'Épalinges du 15 juin 2021 :
 - l'art. 17, chiffre 6 reprend les dispositions légales susmentionnées.



4.2. Autorisation

Au vu du développement accru des relations intercommunales ainsi que la prise en charge par des privés de certaines tâches d'intérêt public, la Commune peut trouver un avantage à participer financièrement à des sociétés commerciales.

Il peut arriver 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. L'octroi d'une autorisation générale permet l'économie de la procédure consistant à saisir le Conseil d'une autorisation spéciale, cela pour un montant peu élevé et pour un risque de minime importance.

Cette compétence a toujours été déléguée à la Municipalité. Nous vous proposons de la reconduire jusqu'au 31 décembre 2026.

Si l'engagement financier allait jusqu'à CHF 50'000.-, montant fixé pour les dépenses imprévisibles et exceptionnelles, nous agirions sans autre ; si l'engagement financier était supérieur à cette somme, une demande de crédit vous serait présentée, avec toutes les indications nécessaires.

La Municipalité n'a pas abusé de cette autorisation, ce qu'elle continuera à faire à l'avenir.

Il est relevé ici que nous faisons figurer, dans le chapitre Finances du rapport de gestion annuel, l'inventaire complet des titres et papiers valeurs, avec la valeur nominale et la valeur vénale de chaque position.

5. Autorisation de plaider

5.1. Bases légales

- Loi sur les communes du 28 février 1956 (état au 01.01.2022) :
 - art. 4, chiffre 8 : *"Le Conseil général ou communal délibère sur l'autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la Municipalité)."*
- Règlement du Conseil communal d'Épalinges du 15 juin 2021 :
 - l'art. 17, chiffre 8 reprend la disposition légale susmentionnée.

5.2. Autorisation

En cas de conflit entre la Commune et un tiers, l'autorisation de plaider permet à la Municipalité de prendre rapidement toutes dispositions en vue de la sauvegarde des intérêts communaux. Une autorisation accordée de cas en cas peut représenter un handicap si le litige exige une convocation à bref délai du Conseil.

Si la Municipalité devait, dans chaque cas, passer devant le Conseil communal, elle dévoilerait, en séance publique, la plupart de ses moyens, afin de justifier sa demande. La partie adverse en bénéficierait tout naturellement puisqu'elle connaîtrait la position de la Commune, alors qu'elle-même n'aurait pas besoin de divulguer ses arguments, ni la manière dont elle entend conduire le procès.

Il nous paraît indispensable de donner à la Municipalité la compétence d'ester en justice, cette autorisation comportant le droit d'agir tant comme défenderesse que comme demanderesse devant toutes instances judiciaires et de pouvoir se désister, transiger, compromettre ou passer expédient. La Municipalité s'engage à ne faire usage de cette autorisation qu'en cas d'absolue nécessité, comme elle l'a fait jusqu'ici.

6. Acceptation de legs et de donations

6.1. Bases légales :

- Loi sur les communes du 28 février 1956 (état au 01.01.2022) : le Conseil général ou communal délibère sur :
 - art. 4, chiffre 11 : *"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."*
- Règlement du Conseil communal d'Épalinges du 15 juin 2021 :
 - l'art. 17, chiffre 11 reprend la disposition légale susmentionnée.

6.2. Autorisation

Précédemment, la loi ne permettait pas au Conseil communal d'accorder une autorisation à la Municipalité pour accepter des legs et des donations, même pour des petits montants, ce qui impliquait qu'il fallait passer par la procédure du préavis municipal et du vote du Conseil.

Afin de faciliter les procédures administratives, le Législatif a maintenant loisir d'accorder cette autorisation générale à la Municipalité. Toutefois, cette dernière doit être assortie d'une limite.

S'il est vrai que les legs, donations et autres successions sont, en ce qui concerne notre commune, plutôt rares, il n'est pas impossible que quelques dossiers soient encore à traiter d'ici au 31 décembre 2026. Les sommes alors concernées ne devraient pas être élevées, ou en tous les cas être inférieures à CHF 100'000.-, limite que l'Exécutif propose au Législatif de conserver comme fixer dans le préavis n° 19/2021. Les opérations qui pourraient alors bénéficier de cette limite seraient bien entendu annoncées au Conseil en temps utile et mentionnées dans le rapport annuel de gestion.

7. Conclusion

Au vu de ce qui précède, la Municipalité demande au Conseil communal de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'ÉPALINGES

- vu le préavis n° 11/2025 de la Municipalité du 25.08.2025 ;
- entendu le rapport de la commission des finances ;
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

décide

d'accorder à la Municipalité jusqu'au 31 décembre 2026 les délégations de compétence suivantes :

1. la Municipalité est autorisée à procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières jusqu'à concurrence de CHF 5'000'000.- (cinq millions) au total ;
2. la Municipalité est autorisée à engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles à hauteur de CHF 50'000.- (cinquante mille francs) par cas, sans dépasser un total de CHF 500'000.- (cinq cent mille francs) par année ;
3. la Municipalité est autorisée à constituer des sociétés commerciales, des associations et des fondations, ainsi qu'à acquérir des participations dans les sociétés commerciales, à concurrence de CHF 50'000.- (cinquante mille francs) par cas ;
4. la Municipalité est autorisée à plaider. Cette autorisation comporte le droit d'agir tant comme défenderesse que comme demanderesse devant toutes les instances judiciaires, administratives ou arbitrales et de pouvoir se désister, transiger, compromettre ou passer expédient ;
5. la Municipalité est autorisée à accepter des legs, des donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que des successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire. Cette autorisation est accordée à concurrence de CHF 100'000.- (cent mille francs) par cas.

La Municipalité rendra compte, à l'occasion du rapport annuel sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences.

Au nom de la Municipalité

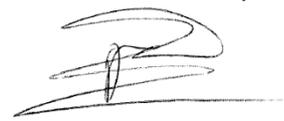
Le Syndic



Alain Monod



Le Secrétaire municipal



Damien Bally

Annexe(s) : néant