COMMUNE D'AVENCHES

Municipalité

Préavis municipal n° 2631.26.01

« Autorisations générales »

Législature 2026-2031

Dicastère de la stratégie – Mme Laure Ryser

Approuvé en séance de Municipalité le 24 août 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Préambule

La Loi sur les communes (LC) règle les attributions du Conseil communal et régit le fonctionnement entre l'organe législatif et l'exécutif communal. Cette loi prévoit notamment la délégation de certaines compétences du Conseil communal vers la Municipalité afin de faciliter la gouvernance communale. La délégation est à renouveler à chaque législature.

La pratique de cette délégation évolue dans les communes vaudoises au fil des ans et ce afin d'adapter la gestion communale aux nouvelles bases légales ou simplement par simplification administrative. Deux exemples illustrent l'évolution de la pratique. Pour la Commune d'Avenches, l'autorisation relative à l'acceptation de legs, de dons ou successions fût accordée par le Conseil communal à la Municipalité pour la première fois en 2021.

Bien qu'historiquement demandées par préavis séparés, il est devenu d'usage dans le Canton de Vaud que les Communes demandent ces délégations dans un seul préavis, qui porte le nom d'« autorisations générales ».

Pour la législature 2026-2031 ces autorisations portent sur :

I. l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières; y compris dans l'exercice du droit de préemption ainsi que la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ou l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales;
II. l'acceptation de legs, de donations et de successions;
III. l'autorisation de plaider;
IV. l'engagement de dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles;
V. l'autorisation de placer les disponibilités de trésorerie.

Par ce préavis, la Municipalité sollicite donc auprès du Conseil communal le renouvellement des « autorisation générales » pour la législature 2026-2031.

Il est entendu que la Municipalité fera bon usage des autorisations sur le plan réglementaire et dans le respect des dispositions prévues en matière d'endettement.

2. Bases légales

2.1 Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC 175.11, du 20 février 28 février 1956), art. 4 al. 1 et 2, art. 44 chiffre 1

- Article 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;*"

- Article 4, al. 2 : *''Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 sont accordées pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement arrêté par le conseil. Ces décisions sont sujettes à référendum. La Municipalité doit rendre compte, à l'occasion du*

rapport sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences;" - Article 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."

- Article 44, chiffre 2 : *« L'administration des biens de la commune comprend:*

  …

  [2]le placement de capitaux (achats, ventes, remplois); la municipalité peut, sans autorisation spéciale du conseil communal faire des placements…

  …

  j. en prêts hypothécaires en premier rang selon les normes pratiquées par la Banque cantonale vaudoise, – la municipalité peut réaliser des valeurs mobilières provenant de legs, donations ou successions, sauf les titres d'entreprises dans lesquelles la commune a un intérêt public; – la municipalité doit 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 général ou communal;

2.2 Loi sur les participations de l'État et des communes à des personnes morales (LPECPM 610.20, état au 1 er mars 2019), art. 2, 15 et 19

- Article 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."*

- Article 15, al. 2, let. B et c : *« A l'occasion de ces rencontres, les objets suivants doivent notamment être traités :*
  a. communication par l'Etat, respectivement les communes, des objectifs stratégiques et financiers mis à jour que l'Etat entend atteindre au moyen de la participation;
  b. rapport par les représentants au sujet de la mise en œuvre des objectifs stratégiques et financiers que l'Etat, respectivement les communes, entendent atteindre au moyen de la participation; mise en évidence des situations où les intérêts de l'Etat, respectivement des communes, divergeraient de ceux de la personne morale concernée;
  c. rapport général par les représentants au sujet de leurs activités et sur la situation de la personne morale.

- Article 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."*

2.3 Règlement du Conseil communal d'Avenches du 25 juin 2014, art. 17 al. 5, 6, 8 et 11

- Article 17, al. 5, 6, 8 et 11 : *« Le conseil délibère sur :*

  …

  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;

6. *la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales et l'adhésion à de telles entités. Pour de telles acquisitions ou adhésions, le conseil peut accorder à la Municipalité une autorisation générale, le chiffre 5 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3 a LC;*

…

8. *l'autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la Municipalité);*

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 5 s'appliquant par analogie;*

Ces autorisations générales sont accordées pour la durée d'une législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement arrêté par le Conseil.

- Article 86 : *« 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. »*

3. Autorisations

3.1 Acquisition et aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, y compris l'exercice du droit de préemption.

Cette autorisation permet premièrement à la Municipalité d'agir en matière de transactions immobilières de faible importance comme par exemple la constitution d'une charge foncière ou l'achat minime de terrains aux abords du domaine public pour l'élargissement de chemins et de route ainsi que la création de trottoirs.

En outre, avec l'entrée en vigueur du droit de préemption au 1er janvier 2020 dans le cadre de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPL ou L3PL) ou celle sur la Protection du patrimoine immobilier culturel (LPrPCI), les communes disposent d'un outil supplémentaire en matière de politique foncière et de protection du patrimoine. La loi prévoit désormais que les communes, subséquemment l'État puisse préempter un bien-fonds, bâti ou non, mis en vente.[1] En matière de LPPPL ce droit doit être exercé dans un délai particulièrement court de 40 jours, incompatible avec la procédure d'élaboration, de mise à l'ordre du jour et de validation d'un préavis municipal. Cet exercice du droit de préemption est souvent assorti de transactions de plus grande importance.

Outre la simplification administrative cette autorisation permet la maîtrise du sol et du foncier communal constituant ainsi un élément clé dans l'élaboration de politiques publiques en matière de densification, de logement, de développement urbain et parfois de protection du patrimoine avenchois. Au surplus, c'est une option pour régler les thématiques de servitude complexes.
Pour ces cas, la Municipalité requiert :

[1] Au sens de la LPPL art. 31 à 38.

a. Le renouvellement de l'autorisation à l'acquisition d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, pour un montant maximum de CHF 500'000.- pour la législature, à raison de CHF 100'000.- maximum par cas. Ces montants sont identiques à ceux en vigueur au cours de la dernière législature.

b. Le renouvellement de l'autorisation relative à l'exercice du droit de préemption ou de concrétisation d'opérations nécessitant célérité et/ou discrétion pour un montant maximum de CHF 1'500'000.- pour la législature. Ce montant est sensiblement augmenté par rapport à la législature 2021-2026 pour tenir compte de l'adaptation des prix du foncier dans notre région.[2]

c. Le renouvellement de l'autorisation relative aux aliénations, pour un montant de CHF 100'000.- par cas, charges éventuelles comprises. Ce montant est identique à celui en vigueur au cours de la dernière législature.

d. Le renouvellement de l'autorisation relative à la constitution, l'annulation ou la modification de toute servitude sur le domaine privé de la Commune, en faveur d'une institution de droit public ou d'un privé ou à l'inverse la négociation ou la création de servitude à usage public ou encore d'accorder une utilisation du domaine public, pour un montant maximum de CHF 100'000.-. Ce montant est identique à celui en vigueur au cours de la dernière législature.

e. Le renouvellement de l'autorisation relative à l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales et à l'adhésion à des associations et des fondations pour un montant maximum de CHF 50'000.- par cas, avec un plafond à CHF 100'000.- pour la législature. Ces montants sont identiques ceux en vigueur au cours de la dernière législature.

Cette dernière autorisation 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, de vote et d'information.

De manière générale, il est entendu que les procédures d'acquisitions immobilières des cas habituels restent soumises à la procédure d'un préavis et d'une décision ad hoc du Conseil communal. Dans ces cas, la signature d'un acte de vente ou d'une promesse d'achat reste autorisée pour peu qu'elle soit conditionnée à l'approbation du Conseil communal.

3.2 Legs, donations et successions

Cette autorisation permet à la Commune d'accepter rapidement des legs, donations ou successions sans surcharger le Conseil communal. Cette disposition existe dans la Loi sur les communes depuis 2013 à des fins de simplifications administratives. Si la plupart du temps les montants en jeu sont minimes, il est possible que certains dons, donations et successions soient exceptionnellement importants. Pour cette raison, une limite financière est fixée.

Pour ces cas, la Municipalité requiert :

a. Le renouvellement de l'autorisation relative à l'acceptation de legs et de donations affectés de conditions ou de charges ainsi qu'à l'acceptation de de successions sous bénéfice d'inventaire pour un montant maximum de CHF 50'000.- par cas. Ce montant est identique à celui en vigueur au cours de la dernière législature.

La Municipalité reste tenue de transmettre l'information au Conseil communal à sa plus proche convenance.

[2] Augmentation moyenne du bâti sur 5 ans dans le district Broye-Vully : +17.1% / maisons familiales sur 1 an (2025): +8.5%. Sources : bcv.ch / Office fédéral de la statistique.

3.3 Autorisation de plaider

Cette autorisation permet à la Municipalité de procéder sur des matières contentieuses auprès du Juge de Paix, du Tribunal d'arrondissement ou devant la Cour civile du Tribunal cantonal ou poursuivre toute action en justice nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Commune. Au surplus, les objets mis à l'ordre du jour, la tenue des séances du Conseil et son procès-verbal étant publics, ils n'offriraient pas la confidentialité requise à propos d'éléments stratégiques dans un procès.

L'autorisation donne le droit à la Municipalité d'agir en qualité de défenderesse ou demanderesse. Elle sert également, en justifiant sa qualité de représentant, à lui permettre d'obtenir un jugement et d'en poursuivre l'exécution notamment.[3]

Pour ces cas, la Municipalité requiert :

a. Le renouvellement de l'autorisation de plaider.

3.4 Engagement de dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles

Le budget de fonctionnement communal est fait de manière à comprendre toutes les charges prévisibles. Il existe néanmoins des cas imprévus et des exceptions. Une panne d'appareil, une fuite de canalisation ou une casse d'équipement peut survenir de manière inopinée.

L'autorisation permet à la Municipalité de porter une dépense imprévue au budget de fonctionnement, sur le compte correspondant et ainsi assurer des dépenses courantes impératives.

Pour ces cas, la Municipalité requiert :

a. Le renouvellement de l'autorisation relative à l'engagement de dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles pour un montant maximum de CHF 40'000.- par cas. Ce montant est identique à celui en vigueur au cours de la dernière législature.

Cet outil est à distinguer des dépenses d'investissement devant faire l'objet d'un préavis auprès du Conseil communal. Sont considérés comme des investissements l'achat, la création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif, ainsi que les transferts du patrimoine financier au patrimoine administratif, l'octroi de subventions uniques et les prises de participation pour l'accomplissement de tâches publiques. Un investissement de moins de CHF 50'000.- peut-être porté au budget de fonctionnement. Dans le cas où l'investissement nécessite un préavis, ce dernier indique le but, le montant demandé, le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitations qu'il entraîne.

Les montants engagés grâce à cette autorisation seront portés dans les comptes en dépassement du budget et font l'objet d'explications dans le rapport sur la gestion. À tout moment, les commissions de contrôle (Finances ou Gestion) peuvent demander les justifications de la Municipalité sur ces dépenses. Dans un souci de transparence, la Municipalité fournit spontanément les explications utiles au Conseil communal dans le cadre de l'examen des comptes annuels et lors des communications municipales au Conseil.

3.5 Placement des disponibilités de trésorerie

Conformément, le Conseil communal peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de placer des capitaux dans d'autres établissements qu'à la Banque Cantonale Vaudoise et qu'à la Banque

[3] Code des obligations (CO RS 220 du 1er mars 1913), article 396 al. 3 et Code de procédure civile suisse (CPC RS 272), article 68 al. 3.

Nationale Suisse. Historiquement, la tradition ainsi que les possibilités offertes de placements se limitaient 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 et des opportunités qui se présentent.

Dans le cas où la possibilité de placer des disponibilités se présentait, la Municipalité requiert :

a. L'autorisation relative au placement de disponibilités auprès d'établissements bancaires, de compagnies d'assurances, de collectivités publiques ou d'entreprises établies en Suisse offrant de solides garanties financières.

4. Durée des autorisations

Ces autorisations sont valables pour la durée de la législature, soit dès l'acceptation du présent préavis et jusqu'au 30 juin 2031. Elles viendront toutefois à échéance 6 mois après la fin de la législature.

5. Conclusions

En conclusion, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir voter les résolutions suivantes :

Le Conseil communal d'Avenches,

Vu le préavis municipal n° 2631.26.01 de la législature 2026-2031,

Ouï le rapport de la commission désignée pour l'étude de cet objet,

Considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

Décide :

d'accorder à la Municipalité pour la législature 2026 - 2031 et jusqu'au 31 décembre 2031 :

1) L'autorisation de procéder à des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, pour un montant maximum de CHF 500'000.- pour la législature, à raison de CHF 100'000.- maximum par cas;

2) L'autorisation d'exercer un droit de préemption ou de concrétiser des opérations nécessitant célérité et/ou discrétion pour un montant maximum de CHF 1'500'000.- pour la législature;

3) L'autorisation de procéder à des aliénations, pour un montant de CHF 100'000.- par cas, charges éventuelles comprises;

4) Le droit de constituer, d'annuler ou de modifier toute servitude sur le domaine privé de la Commune, en faveur d'une institution de droit public ou d'un privé ou à l'inverse négocier la création de servitude à usage public ou encore d'accorder une utilisation du domaine public, dans la limite de l'autorisation générale de CHF 100'000.- par cas;

5) L'autorisation d'acquérir des participations dans des sociétés commerciales et d'adhérer à des associations et des fondations pour un montant maximum de CHF 50'000.- par cas, avec un plafond à CHF 100'000.- pour la législature;

6) L'autorisation d'accepter des legs et des donations affectés de conditions ou de charges ainsi qu'à accepter des successions sous bénéfice d'inventaire pour un montant maximum de CHF 50'000.- par cas;

7) L'autorisation de plaider;

8) L'autorisation d'engager des dépenses de fonctionnement imprévisibles et exceptionnelles pour un montant maximum de CHF 40'000.- par cas;

9) L'autorisation de procéder au placement de disponibilités auprès d'établissements bancaires, de compagnies d'assurances, de collectivités publiques ou d'entreprises établies en Suisse offrant de solides garanties financières.;

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique	Le Secrétaire
Laure RYSER	François RAVAL

Municipale déléguée : Dicastère de la stratégie – Mme Laure Ryser