



Commune de
St-Sulpice
MUNICIPALITÉ

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL

RÉPONSE AU POSTULAT D'ALICE KAESER
« DEMANDE D'EXPLICATIONS SUR LE « COMITÉ CONSULTATIF »
CRÉÉ POUR LES PARCELLES 404 ET 652 DU PÂQUERET »

**RÉPONSE AU POSTULAT D'ALICE KAESER « DEMANDE D'EXPLICATIONS
SUR LE « COMITÉ CONSULTATIF » CRÉÉ POUR LES PARCELLES 404 ET 652 DU PÂQUERET »**

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

1. PRÉAMBULE

Dans sa séance du 24 mai 2023, votre Conseil communal a accepté la prise en considération du postulat d'Alice Kaeser « Demande d'explications sur le « Comité consultatif » créé pour les parcelles 404 et 652 du Pâqueret » et l'a transmis à la Municipalité pour étude et rapport. Ce rapport y répond.

2. LE CONTEXTE

Les comptes de la Commune oscillent année après année entre pertes modérées et légers bénéfices, alors qu'ils devraient dégager systématiquement des bénéfices substantiels capables de financer des investissements. La voie royale pour augmenter les revenus de la Commune étant une hausse des revenus d'impôts, la Municipalité de la législature 2016-2021 a tenté à plusieurs reprises d'augmenter le taux d'imposition mais en vain. La nouvelle Municipalité, élue pour gérer la Commune entre 2021 et 2026, a réitéré la démarche... avec le même insuccès. Si le Conseil communal a accepté de la suivre, la population, appelée à se prononcer en référendum, l'a refusé.

La Municipalité a entrepris en conséquence d'explorer de manière volontariste d'autres pistes. Aucune n'a le potentiel des impôts, très loin de là. Mais une seconde source de revenus est susceptible de générer des montants non négligeables : le patrimoine immobilier de la Commune et, plus précisément, quelques parcelles constructibles de grande valeur. Or deux d'entre elles, les parcelles 404 et 652, situées de part et d'autre du chemin du Pâqueret, sont très convoitées. Une ancienne municipale des Finances avait noué contact avec une entreprise intéressée, sans aboutir pour autant à une offre précise. Aussitôt en place, la nouvelle Municipalité a été rapidement sollicitée par différentes sociétés aux grandes ambitions et aux moyens importants. Puis elle a été approchée par un conseiller d'Etat enthousiaste à l'idée de voir des activités de pointe se développer sur ces terrains.

La partie s'annonçait difficile en raison de l'affectation prévue pour ces parcelles : de l'habitation et de l'activité compatible avec l'habitation... et non de la pure activité. Mais une affectation peut être modifiée si un Conseil communal et, derrière lui, une population sont convaincus par un projet. Pour explorer ce potentiel, la Municipalité s'est adjoint les services d'une société spécialisée dans la valorisation immobilière, Wüest Partner. Les parcelles 404 et 652 ayant plusieurs prétendants, il s'agissait d'obtenir d'eux les dossiers les plus complets et les plus comparables possibles pour être en mesure de sélectionner le meilleur. Un tel choix supposait au préalable d'établir un cahier des charges ainsi qu'une liste de critères de plus ou moins haute importance.

Même accompagnée d'un mandataire de qualité, la Municipalité avait bien conscience de son inexpérience pour mener à bien un tel travail. Elle a décidé par conséquent de constituer un petit groupe de personnes capables d'enrichir sa réflexion. Cette équipe se devait de représenter différents points de vue. Décision a été prise d'adjoindre à deux membres de la Municipalité un collaborateur de l'association Lausanne Région (connue pour son activité dans le domaine de la promotion économique), un représentant de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (pour son expérience dans le secteur de la recherche) et quatre conseillers communaux actifs dans l'immobilier ou la construction et issus de partis différents (dans le but de recueillir des avis autorisés mais si possible variés).

Les règles du jeu ont été fixées d'emblée. Ce groupe, baptisé « comité consultatif », avait pour fonction d'émettre des avis et de donner des conseils, mais pas de décider : la décision reviendrait à la Municipalité et à elle seule. Et puis, il devait absolument respecter une confidentialité absolue sur certains aspects des discussions : la procédure pouvait être divulguée dans le détail mais pas l'identité des candidats.

Trois réunions ont eu lieu entre février et juin 2023, d'abord pour discuter des critères et du cahier des charges, ensuite pour les valider et, enfin, pour les appliquer aux sociétés en présence.

Au terme de ce travail, au cours de sa séance du 3 juillet 2023, la Municipalité a décidé de ne retenir aucune des candidatures. Non que les dossiers n'aient pas été intéressants : certains étaient même brillants sous un angle ou sous un autre. Mais aucun d'entre eux n'assurait des performances suffisantes, en termes à la fois de revenus et d'insertion architecturale dans le quartier, pour avoir des chances sérieuses de s'imposer en référendum. Et ce, devant une population qui avait rapidement montré qu'elle serait très difficile à convaincre.

3. QUESTIONS POSÉES DANS LE POSTULAT

Le postulat fourmille de questions, qui sont regroupées ici en cinq grandes catégories pour éviter les répétitions et faciliter la lecture.

- 1) Le comité consultatif.
 - a. Quel est son statut ?
 - b. Quel rôle joue-t-il ?
 - c. Quelle est sa composition ?
 - i. Comment cette composition s'est-elle décidée ?
 - ii. La présence de l'EPFL ne crée-t-elle pas un conflit d'intérêt ?
- 2) Le comité consultatif et le Conseil communal.
 - a. Un tel comité peut-il être constitué sans l'aval du Conseil communal ?
 - b. Le Conseil communal a-t-il été informé assez tôt de l'existence de ce comité ?
 - c. Est-il prévu que le Conseil communal participe ?
- 3) La confidentialité.
 - a. Quelles informations a reçues le comité consultatif ?
 - b. Pourquoi existe-t-il une obligation de confidentialité ?
 - c. Les membres du comité ont-ils le droit de rapporter ce qu'ils apprennent au Conseil ?
 - d. La Municipalité est-elle aussi astreinte à la confidentialité ?
- 4) Le projet.
 - a. Pourquoi avoir choisi le DDP et non pas la vente ?
 - b. Quels rendements sont-ils attendus ?
- 5) L'avenir.
 - a. La Municipalité entend-elle à l'avenir cadrer cette pratique par un règlement ?

4. RÉPONSES DE LA MUNICIPALITÉ

Les questions ont été formulées généralement au présent dans le postulat, étant donné que la procédure était alors en cours. Les réponses sont exprimées au passé dans ce rapport, le processus étant terminé au moment où ces lignes sont écrites et soumises au Conseil communal.

1) Le comité consultatif

a. Quel est son statut ?

Le comité consultatif était un groupe informel, constitué par la Municipalité d'entente avec son mandataire Wüest Partner, pour remplir une tâche précise et ponctuelle. Cette tâche était de conseiller et en aucun cas de décider.

Il n'avait rien à voir avec une commission du Conseil communal : il n'émanait pas de lui et n'avait pas de rapport à lui rendre. D'ailleurs, s'il comprenait des conseillers communaux, il comptait aussi des collaborateurs d'autres entités.

Un tel comité se rapprochait déjà plus d'une commission municipale puisque, comme elle, il a été créé par la Municipalité, qu'il réunissait des municipaux, des conseillers communaux choisis par la municipalité et des tiers et qu'il dépendait uniquement de la Municipalité.

Il s'est distingué des deux autres commissions municipales présentes dans la Commune (la Commission de salubrité et la Commission pour le développement durable) par le caractère éphémère et ponctuel de son mandat.

b. Quel rôle joue-t-il ?

Le comité consultatif avait pour fonction d'enrichir la réflexion de la Municipalité et de son mandataire Wüest Partner, raison pour laquelle il était constitué exclusivement de personnes expérimentées dans la construction. Son existence permettait par ailleurs à des personnes extérieures à la Municipalité d'assister à la procédure et, ainsi, de veiller à l'emploi de bonnes pratiques.

c. Quelle est sa composition ?

Le comité consultatif était composé au départ de 10 personnes : 2 municipaux, 2 représentants du mandataire, 1 employé de Lausanne Région, 1 collaborateur de l'EPFL et 4 conseillers communaux. Il a fini à 8, 2 conseillers communaux l'ayant quitté entre sa 2^e et sa 3^e réunion en raison d'un désaccord sur la confidentialité.

Cette composition a été décidée par la Municipalité et les 2 représentants de Wüest Partner. Elle était censée dans un premier temps être plus réduite et ne comprendre qu'un ou deux conseillers communaux. Mais elle a fini par atteindre les 10 membres pour assurer une meilleure représentation des différentes sensibilités partisanes de la Commune.

Contrairement à un bruit qui a couru et dont on retrouve l'écho dans le postulat, l'EPFL ne connaissait pas de conflit d'intérêt. Elle a été associée au processus en raison de sa familiarité avec l'accueil de grandes sociétés spécialisées dans la recherche. Mais elle n'était pas candidate aux parcelles 404 et 652 et n'était pas liée à un candidat. Elle aurait sans doute vu d'un bon œil la conclusion d'un accord avec une entreprise mais elle n'avait pas un intérêt particulier dans l'affaire : ce sont les candidats qui voulaient se rapprocher d'elle, pas l'inverse.

L'auteur du postulat demande si, à partir du moment où la Municipalité avait invité l'EPFL, elle ne devait pas aussi convier les « entités intéressées », à savoir les candidats eux-mêmes. Il n'en a jamais été question. Il existe une distinction fondamentale entre un observateur et un candidat : dans une telle procédure, un observateur, bienveillant ou pas, se prononce sur un tiers, un candidat se prononce sur lui-même.

2) Le comité consultatif et le Conseil communal

a. Un tel comité peut-il être constitué sans l'aval du Conseil communal ?

Oui. Le comité consultatif créé pour étudier la mise en DDP des parcelles du Pâqueret s'apparente à une commission municipale. Or, La Municipalité n'a pas besoin de l'aval du Conseil communal pour créer une commission municipale. Que cette dernière comprenne des conseillers communaux ne change rien à l'affaire.

Il reste que deux limites sont fixées à la participation de conseillers communaux à un tel groupe de travail. La première est que ces conseillers ne doivent pas jouer un rôle décisionnel – or, il n'en a jamais été question. La seconde est que, si le projet aboutit à un préavis, ces mêmes conseillers ne doivent pas être inclus dans la commission chargée de rédiger un rapport à son sujet. En revanche, ils peuvent très bien voter sur le sujet comme n'importe lequel de leurs collègues.

Ces règles nous ont été confirmées dans le cadre de ce rapport par le Bureau cantonal des affaires communales.

b. Le Conseil communal a-t-il été informé assez tôt de l'existence de ce comité ?

La Municipalité a décidé d'étudier le potentiel des grandes parcelles du Pâqueret après le refus de la population de Saint-Sulpice, le 15 mai 2022, d'augmenter le taux d'imposition. Elle avait alors déjà reçu plusieurs sociétés intéressées par leur location.

Dans un premier temps, elle est allée chercher conseil auprès de l'association Lausanne Région qui coordonne et conseille les communes dans différents domaines, notamment celui de la promotion économique. Elle a reçu d'elle le 22 septembre une analyse dont les conclusions se résumaient à une constatation et un conseil. La constatation était que les dossiers arrivés à la Commune étaient trop incomplets pour permettre des comparaisons. Le conseil était de mettre en place « un comité d'évaluation (tenant compte de l'écosystème régional/cantonal) ».

Sur cette base, la Municipalité a contacté un mandataire spécialisé capable de commander des dossiers complets comparables, Wüest Partner, et invité plusieurs personnes à participer au comité conseillé par Lausanne Région. Après une séance kick-off, le 20 décembre, entre les représentants de la Municipalité et les représentants de Wüest Partner, séance qui a servi à valider le processus, le comité a tenu sa première réunion le 2 février.

Le Conseil communal a été officiellement informé du projet et de l'existence d'un comité consultatif comprenant quatre conseillers communaux au début de sa séance du 23 février 2023, à l'occasion des communications de la Municipalité. L'annonce n'a alors suscité aucune réaction. Ce n'est que lors de sa séance suivante, le 22 mars, après une réunion publique sur le sujet annexe des droits de construction le long du chemin du Pâqueret, que des questions ont été posées. De très nombreuses questions, bientôt suivies, lors de la séance du 26 avril, par le dépôt d'une interpellation, puis, lors de la séance du 24 mai, par le dépôt du postulat auquel il est répondu ici.

Il ressort de ces dates que la Municipalité a renseigné le Conseil communal immédiatement après la première réunion du comité, à savoir lors de sa première séance une fois le travail du comité entamé. Pour l'informer plus tôt, il aurait fallu le faire lors de sa séance précédente, le 7 décembre, deux semaines avant la séance kick-off municipaux-mandataires qui a validé le processus.

c. Était-il prévu que le Conseil communal participe ?

Le principe de séparation des pouvoirs, qui est au cœur de notre système politique, prévoit que l'exécutif échafaude des projets et que le législatif décide de leur sort. Autrement dit, l'un propose et l'autre dispose.

Dans le cas qui nous occupe ici, ce qui tient lieu d'exécutif dans la commune, la Municipalité, avait pour tâche de mettre au point un projet précis de location des parcelles 404 et 652, ce qui supposait d'avoir fait un choix parmi les projets présentés, puis de le présenter dans un préavis.

Ce qui tient lieu de législatif dans la Commune, le Conseil communal, serait alors intervenu en prenant connaissance du projet, en en discutant avec la Municipalité ou d'autres intervenants et, in fine, en votant à son sujet. Son rôle aurait été éminent puisque c'est lui qui aurait décidé, comme pour tout autre projet d'une certaine ampleur, de la concrétisation ou non de l'initiative de la Municipalité.

3) La confidentialité

a. Quelles informations a reçues le comité consultatif ?

Le Comité a reçu les informations qui lui étaient nécessaires pour accomplir sa tâche. Au cours de ses deux premières séances, qui étaient consacrées à la mise au point d'un cahier des charges et de critères de choix, il a été informé de toutes les questions de procédure, ce qui lui a permis de se prononcer amplement dessus. Au cours de sa troisième séance, au moment de discuter de l'application des critères de sélection aux candidats, il a été informé de l'identité et du détail des dossiers de ces derniers.

Cette troisième étape était la plus sensible. Avant de l'aborder, les mandataires de la Commune se sont sentis obligés de rappeler, en le soulignant, le devoir de confidentialité qui allait incomber aux membres du comité. La plupart des participants ont accepté la démarche. Mais deux d'entre eux s'y sont opposés sur le fond ou sur la forme en estimant que cet impératif de confidentialité était trop absolu ou qu'il avait été rappelé de manière désagréable. L'un et l'autre ont alors logiquement démissionné du comité.

b. Pourquoi une obligation de confidentialité ?

Lorsqu'il y a mise en concurrence de candidats, la règle veut que les noms et les dossiers ne soient pas publiés. Elle a deux objectifs directs : ne pas ternir la réputation des perdants et ne pas révéler des dossiers non retenus, dont le contenu a représenté souvent un investissement substantiel et n'a pas de raison d'être offert en pâture. Elle compte par ailleurs un but indirect : favoriser les candidatures en réduisant le coût de leur échec au minimum indispensable. Toute violation de cette règle est passible de lourdes sanctions. Le code pénal suisse (Art. 162) punit d'une peine privative de liberté jusqu'à trois ans ou d'une peine pécuniaire quiconque révèle un secret commercial.

c. Les membres du comité ont-ils le droit de rapporter ce qu'ils apprennent au Conseil ?

Ils avaient le droit de rapporter tout ce qui n'était pas confidentiel. En d'autres mots, ils avaient le droit de décrire et même de critiquer la procédure - l'un d'entre eux ne s'en est d'ailleurs pas privé. Mais ils n'avaient pas le droit de révéler l'identité et les dossiers précis des candidats.

d. La Municipalité était-elle aussi astreinte à la confidentialité ?

Bien entendu. Les règles de confidentialité suivies dans ce genre de cas s'appliquent à tout le monde. Seuls les candidats eux-mêmes ont l'autorisation de la briser pour autant qu'ils ne nuisent pas à leurs éventuels partenaires.

4) Le projet

a. Pourquoi avoir choisi le DDP et non pas la vente ?

Le DDP a été privilégié pour deux raisons. Il aurait rapporté davantage à la Commune sur le long terme. Et il permettait à la Commune de veiller de près à l'usage des terrains à travers la conclusion d'une convention.

Bien entendu, comme le remarque l'auteur du postulat, la Commune se trouve dans une situation financière délicate maintenant et la vente lui aurait rapporté davantage d'argent dans l'immédiat. Mais la Municipalité a considéré que dans une opération de cette envergure, la cession sous forme de location de deux « bijoux de famille », il était impératif de s'inscrire dans le long terme.

b. Quels rendements sont-ils attendus ?

La Municipalité attendait de cette location un minimum de CHF 750'000 indexés à l'inflation, ce qui correspond à deux points d'impôt actuels. Elle n'a pas voulu prendre parallèlement en compte les rendements d'impôt, étant donné leur caractère très aléatoire... surtout dans un ensemble de bâtiments tourné vers l'EPFL, où le risque était grand de voir arriver de nombreuses entreprises, start-up ou autres, non soumises à l'impôt.

5) L'avenir

a. La Municipalité entend-elle à l'avenir cadrer à travers un règlement la création de ce genre de comités consultatifs ?

Aucune décision n'a été prise à ce sujet. Mais la Municipalité ne voit pas ce qu'un tel règlement apporterait et considère que la souplesse est indispensable à la bonne réalisation de ses tâches. Elle en parlera volontiers, cependant, avec tous ceux qui accepteront de partager avec elle leurs réflexions. Elle pense notamment au Canton et aux faitières de communes qui pourront lui apporter leur expérience.

5. CONCLUSIONS

La Municipalité invite le Conseil communal à prendre acte du présent rapport en réponse au postulat.

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 21 octobre 2024.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :



Etienne Dubuis



La Secrétaire :



Sylvie Decré

Délégué municipal : Etienne Dubuis

Annexe : Postulat d'Alice Kaeser « Demande d'explications sur le « Comité consultatif » créé pour les parcelles 404 et 652 du Pâqueret ».