

Communes vaudoises - Etat des lieux

Au 1er janvier 1999, le canton de Vaud compte 608'153 habitants, répartis dans 384 communes, sur 19 districts.

Les 384 communes ont des tailles fort diverses : leur population varie de 26 habitants, pour Champmartin (district d'Avenches), la moins peuplée et 113'781, pour Lausanne, la plus grande ... Si l'on observe plus attentivement le phénomène, on constate :

27 communes ont entre	26	et	100 habitants
64 communes ont entre	101	et	200 habitants
120 communes ont entre	201	et	500 habitants
77 communes ont entre	501	et	1000 habitants
37 communes ont entre	1001	et	2000 habitants
37 communes ont entre	2001	et	5000 habitants
12 communes ont entre	5001	et	10000 habitants
10 communes ont plus de			10000 habitants

384

Cela revient à dire que 325 communes (soit plus des 4/5 d'entre elles) ont une population inférieure à 2000 habitants, limite que certains considèrent comme le seuil de viabilité des communes, soit dit en passant. Ces 325 communes ont une population totale de 156'259 habitants, soit 25,72% de la population de l'ensemble du canton.

Côté chiffres, il vous intéressera peut-être encore de savoir que 22 communes seulement ont plus de 5'000 habitants, 12 communes possèdent de 5'000 à 10'000 hab. et 10 en ont plus de 10'000. Ces 10 communes qui sont les 10 villes vaudoises, représentent à elles seules 42,07% de la population vaudoise et si l'on relève que parmi ces 10 localités, 7 sont situées en bordure du Léman, soit Montreux, la Tour-de-Peilz, Vevey, Pully, Lausanne, Morges, Nyon, on réalisera mieux le poids de l'arc lémanique sur le reste du canton et de ce fait on comprend mieux les clivages ville-campagne, arc lémanique et reste du canton.

On l'a vu tout à l'heure, la Constitution fédérale reconnaît à son art. 50 l'existence des communes, garantit leur autonomie dans les limites du droit cantonal et à son art. 128, al. 2, la capacité de ces dernières à prélever des impôts.

La Constitution cantonale vaudoise, reconnaît, pour sa part : l'existence des communes (art. 21 et 80) et la garantit, instaure le principe de leur subordination à l'Etat et leur concède le pouvoir de lever des impôts pour couvrir leurs dépenses non couvertes par le revenu de leur patrimoine (art. 82).

La constitution définit également les principes d'organisation des communes et de désignation de leurs autorités (art. 85 -91) et limite (art. 92) les compétences communales à "la police locale ainsi qu'à l'administration des biens de la commune et de la caisse des pauvres", tout en précisant que "la loi détermine ces attributions aux municipalités et peut leur en donner d'autres", ce qui instaure le principe des compétences que l'Etat peut déléguer aux communes.

Enfin, constitutionnellement, le syndic est le seul responsable de l'exécution des lois, décrets et arrêtés, avec la compétence de déléguer tout ou partie de ce pouvoir aux autres membres de la municipalité. De ce fait, le syndic n'est pas que le simple "président" du collège municipal, le "primus inter pares" mais bien hiérarchiquement le membre le plus élevé de la municipalité.

Une commune, qu'est-ce que c'est ?

Sans refaire l'histoire, nous pouvons affirmer que l'origine des communes est bien antérieure à celle des cantons, voire de certains Etats. Il ne suffit que d'évoquer la puissance et les pouvoirs dont jouissaient certaines villes et des prérogatives qu'elles exerçaient à l'égard de leurs sujets ou bailliages.

Dès les temps les plus anciens, les hommes ont ressenti le besoin de se regrouper pour la défense d'intérêts communs ou pour se défendre contre des ennemis potentiels. Dès le milieu du Moyen-Age, se développent des communautés locales ou rurales qui, du stade de seigneurie évoluent vers des communautés regroupant les propriétaires fonciers de l'endroit, lesquelles s'élargissent peu à peu en admettant d'autres membres, contre paiement d'un droit d'entrée. Ainsi, ces corporations vont dépasser le stade de la défense d'intérêts financiers et fonciers pour étendre le champ de leurs activités à des tâches d'intérêt public : approvisionnement en eau, construction et entretien de chemins, notamment.

Le caractère politique de la communauté devient dès lors prépondérant. Dès 1830, on commence à réglementer la notion de commune, la centrant sur les habitants eux-mêmes et instaurant de ce fait le concept de domicile. Ce n'est toutefois, qu'en 1874, lors de la révision de la Constitution fédérale, que seront abolis définitivement les privilèges politiques en matière communale : l'art. 43, al. 4 de la Constitution garantit à tout citoyen suisse des droits politiques égaux, à l'exception des affaires purement bourgeoises, pour les communes dont le patrimoine est en main de la bourgeoisie (ex. Zermatt).

Quelle est à ce jour la définition que l'on peut donner à la notion de commune? Selon les auteurs de l'ouvrage "Communes suisses et autonomie communale", MM. Jean Meylan, Martial Gottraux et Philippe Dahinden, la commune est une "collectivité publique, territorialement décentralisée, exerçant des pouvoirs étatiques dont certains lui sont propres, et soumise à la surveillance de l'Etat."

Qu'est-ce que cela signifie, dans les faits ?

En tant que collectivité publique, la commune est une corporation de droit public au sens de l'art. 59 du Code civil suisse; c'est-à-dire qu'elle jouit de la personnalité juridique tant en droit public qu'en droit privé. Elle peut donc valablement prendre des engagements dont elle assume ensuite la responsabilité. Elle dispose en propre d'un patrimoine et peut agir devant les tribunaux. En outre, la commune se caractérise par son organisation corporative: elle se compose de membres, les habitants, qui participent à la désignation des autorités et disposent du pouvoir d'infléchir certaines décisions de portée communale. Par ailleurs, la marge de manœuvre des autorités est étendue quant au choix de la gestion interne de la commune : modalité d'élection, nombre de membres de la municipalité, du conseil communal, gestion du personnel, etc ...

Les communes sont des collectivités publiques régies par le droit cantonal. Elles sont de plus des collectivités publiques locales : leur activité s'étend et se limite à une partie du territoire de l'Etat.

Concernant les compétences dont elles disposent, nous les distinguerons de la manière suivante :

- a) Les compétences primaires des communes (non réglées par le droit fédéral ou cantonal) : c'est le champ de l'autonomie communale.
Celle-ci s'exerce particulièrement dans les domaines suivants, la plupart du temps, par le biais de règlements communaux spécifiques :
 - Organisation interne : constitution des autorités, administration communale, statut du personnel communal
 - Droit de constituer des associations, des conventions, etc ... avec d'autres communes
 - Finances publiques communales (fiscalité - taux d'impôt - taxes communales), gestion du patrimoine financier et foncier
 - Octroi du droit de cité communal (admission à la bourgeoisie)

- Activités de police locale (au sens large) : maintien de l'ordre et de la tranquillité publics, utilisation du domaine public, police de la circulation, stationnement, hygiène publique, etc ...
- Aménagement local (plan d'affectation communal, police des constructions)
- Travaux publics et voirie (entretien des routes et chemins communaux, créations de parcs publics, entretien des cimetières et espaces verts)
- Equipements techniques (approvisionnement en eau, distribution de l'énergie)
- Transports publics urbains (dans les villes)
- Activités sportives, culturelles, développement touristique (taxe de séjour, etc ...), animation, subvention aux sociétés locales
- Construction et entretien des bâtiments publics ou propriétés de la commune.

Naturellement, les communes ont en outre la capacité de fournir des prestations particulières à leurs habitants, en complément de celles fournies par le canton ou la Confédération, ou de parer à des carences éventuelles, pour autant qu'elles les financent (petite enfance, structures d'accueil pour toxicomanes, sans abris, etc ...).

- b) Compétences déléguées, par voie législative, ou réglementaire, par le canton ou la Confédération, et laissant aux communes une marge de manœuvre dans l'organisation de la prestation: épuration des eaux, ordures ménagères (tri, ramassage et transport), défense incendie, transports scolaires, entretien des routes cantonales situées sur le domaine de la commune, police du commerce, règlements sur la publicité (enseignes, affichage), campings, etc ...

En 1993, la Confrérie des préfets, à l'initiative de son président, M. René Perdrix, avait dressé la liste des lois et règlements cantonaux déléguant des compétences aux communes. Elle en avait recensé une centaine.

A ces compétences déléguées aux communes, il faut ajouter les tâches et surtout les charges d'exécution : celles, comme leur nom l'indique, confiées aux communes sans qu'elles ne disposent d'aucune marge de manœuvre réglementaire : école, social, PCi, contrôle des habitants, délivrance des cartes d'identité et des passeports, contrôle des citernes, contrôle des denrées alimentaires, offices communaux du logement, du travail, obligation de tenir un registre des commerçants, un registre des visas et patentes, lutte contre les plantes nuisibles à l'agriculture, organisation des votations et élections cantonales et fédérales, collecte des données pour le recensement fédéral, etc ...

Evidemment, tout n'est pas aussi simple. L'interférence entre les lois fédérales, les lois d'application cantonales et les règlements communaux, entretient souvent un certain flou quant à la marge de manœuvre dont disposent les communes dans le cadre des compétences déléguées. C'est à ce souci que souhaite répondre la démarche EtaCom, notamment. La Constituante, elle aussi, aura son mot à dire dans ce domaine, puisqu'il lui appartiendra de décider si elle entend préciser les domaines de compétence primaire ou secondaire respectives des communes.

Nicole Grin