



## Organisation territoriale et communes

Rapport de la Commission 6  
contribuant au  
Déposé le

à l'Assemblée constituante  
**projet de nouvelle Constitution cantonale**  
**30 juin 2000**

Cinq autres rapports sont déposés ce jour

Commission 1 **Statut du Canton, principes généraux,  
rapports avec l'extérieur**

Commission 2 **Droits politiques**

Commission 3 **Droits et devoirs fondamentaux**

Commission 4 **Droits politiques**

Commission 5 **Les trois pouvoirs :  
exécutif, législatif, judiciaire**

Ces documents sont publics et peuvent être obtenus  
à l'adresse ci-dessous.

L'Assemblée plénière discutera de ces rapports de septembre  
à décembre 2000. Il en résultera un avant-projet de Constitution  
qui sera soumis à consultation début 2001 et débattu par la Cons-  
tituante tout au long de l'année.

Au printemps 2002, la Constitution sera soumise au vote.  
Si le peuple l'accepte, elle entrera en vigueur en 2003.

*Une des questions abordées par la Commission vue par...*





# **T**able des matières

<b>Projet de la commission</b>	– Cadre général : principes à la base du travail de la commission	Page 3
	– Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle	Page 3
<b>Articles rédigés et propositions de minorité</b>	– Les communes	Page 5
	– Les districts	Page 9
	– Les fédérations de communes	Page 10
	– La capitale du Canton	Page 13
<b>Commentaires</b>	– Les communes	Page 14
	– Les districts	Page 18
	– Les fédérations de communes	Page 19
	– La capitale du Canton	Page 20
<b>Annexes : Cadre de travail</b>	– La commission : composition, présidence ; sous-groupes constitués	Page 21
	– Organisation et programme de travail	Page 22
	– Personnalités, experts et groupes auditionnés	Page 22



# **P**rojet de la commission « **Organisation territoriale et communes** »

## **Cadre général : principes à la base du travail de la commission**

L'objectif général de la commission est de doter le Canton d'une organisation territoriale claire, lisible et démocratique, avec des institutions proches de la population et en mesure d'assurer à celle-ci des services publics efficaces.

Afin d'atteindre cet objectif, la situation actuelle doit être réformée en suivant quatre axes :

- établir des communes fortes et autonomes;
- favoriser et encourager sans contrainte les fusions, pour que ces communes puissent exercer leurs compétences;
- créer de nouveaux districts, moins nombreux que les actuels, avec dans chaque district une Maison de l'Etat regroupant les services décentralisés de celui-ci;
- permettre aux communes de ces nouveaux districts de se fédérer pour accomplir ensemble les tâches d'intérêt régional.

## **Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle**

Par rapport à la Constitution actuelle, les principales innovations introduites sont les suivantes :

### **Les communes**

- énumérer dans la Constitution les domaines principaux d'autonomie communale;
- introduire un droit d'initiative au niveau communal;
- inciter et encourager les fusions de communes par des mesures procédurales et financières;
- introduire un droit d'initiative en matière de fusion de communes.

### **Les districts**

- créer 8 à 12 districts dans le Canton;
- doter chaque district d'une Maison de l'Etat, avec un préfet dont les activités seront uniquement d'ordre exécutif et administratif.

### **Les fédérations de communes**

- permettre à chaque commune de se rattacher à une fédération de communes qui exercera démocratiquement à l'échelon du district des tâches d'intérêt régional déléguées volontairement par les communes;
- introduire la possibilité pour les fédérations de communes qui le souhaitent d'instituer une autorité législative élue par le peuple, avec la faculté pour la fédération de prélever alors des impôts.





# A

## rticles rédigés et propositions de minorité

Titres	Articles	Propositions de minorité
<b>6.1. Les communes</b>		
6.1.1 Définition	<p>Le Canton est composé de communes.</p> <p>Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable.</p> <p>Leur existence et leur territoire sont garantis dans les limites de la Constitution.</p>	<p><i>Lasserre et Burri</i></p> <p>Art. 6.1.1.a Nombre et territoire</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le Canton comprend 30 communes au maximum.</li> <li>2. La loi fixe le territoire de chaque commune. Elle tient compte de la capacité des communes à assumer leurs tâches, de leurs capacités financières, des particularités locales tant géographiques que culturelles, des relations préexistantes entre communes et des exigences d'une gestion efficace au service de leur population.</li> <li>3. Chaque commune choisit son chef-lieu.</li> <li>4. Le taux d'impôt est le même sur tout le territoire communal.</li> </ol>
6.1.2. Compétences primaires	<p>Les communes sont compétentes dans les domaines qui ne sont pas attribués au Canton ou à la Confédération.</p>	<p><i>A.-C. Lyon et consorts</i></p> <p>Art. 6.1.2 Autonomie et compétences (6.1.2, 6.1.3 et 6.1.4 mis ensemble)</p>
6.1.3 Compétences déléguées	<p>Les communes remplissent également les tâches que le Canton leur attribue. Selon le principe de la subsidiarité, le Canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Les communes assument de manière autonome les tâches que le Canton ou la Confédération leur attribuent. Selon le principe de la subsidiarité, le Canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter.</li> </ol>
6.1.4 Autonomie communale	<p>Les communes disposent d'autonomie en particulier dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gestion du patrimoine communal;</li> <li>– gestion de l'administration communale;</li> <li>– fixation et prélèvement des taxes et des impôts communaux et pouvoir d'en disposer;</li> <li>– aménagement local du territoire;</li> <li>– gestion du domaine public communal;</li> <li>– ordre public;</li> <li>– relations intercommunales.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. La loi peut les obliger à collaborer pour exercer les activités d'intérêt régional dans les formes prévues aux chapitres 6.3 (fédération de communes) et 6.4 (agglomérations).</li> <li>3. Dans les domaines où les communes ont délégué leurs compétences à une fédération de communes ou à une agglomération, l'autonomie peut alors être invoquée par celle-ci.</li> </ol>



Dans les domaines où les communes ont délégué leurs compétences à une fédération de communes, l'autonomie peut alors être invoquée par celle-ci.

- 6.1.5 Surveillance par l'Etat Les communes exercent leurs activités dans le respect de leur population et du droit. L'Etat en assure le contrôle.
- 6.1.6 Organisation générale Chaque commune est dotée d'un conseil communal ou général, qui est l'autorité délibérante, et d'une municipalité, qui est l'autorité exécutive.

*A.-C. Lyon et consorts*

Art. 6.1.6 Organisation générale (inclut une partie du 6.1.7)

1. Chaque commune est dotée d'un conseil communal qui est l'autorité délibérante, et d'une municipalité qui est l'autorité exécutive.
2. La loi détermine à quelles conditions les communes peuvent se doter d'un conseil général.

*Lasserre et Burri*

Art. 6.1.6 Organisation générale

Chaque commune est dotée de conseils locaux ou de quartiers, dotés d'un pouvoir consultatif, d'un conseil communal, qui est l'autorité délibérante, et d'une municipalité, qui est l'autorité exécutive.

Art. 6.1.6.a Conseils locaux ou de quartiers

1. Chaque commune organise son territoire en conseils locaux ou de quartiers.
2. Tout citoyen actif et tout étranger au bénéfice d'un permis d'établissement peut faire partie du conseil local ou de quartier de son domicile.
3. Ces conseils ont un pouvoir consultatif. La loi en détermine le fonctionnement.

*A.-C. Lyon et consorts*

Art. 6.1.7 Elections

1. Le conseil communal se compose de 30 à 60 membres.
2. Les membres du conseil communal sont élus tous les cinq ans par le corps électoral, au scrutin proportionnel sauf si un règlement communal prévoit le scrutin majoritaire.

*Lasserre et Burri*

Art. 6.1.7 Conseil communal

1. Le conseil communal se compose de 30 à 60 membres.

- 6.1.7 Conseil communal ou général La loi détermine à quelles conditions les communes peuvent se doter d'un conseil communal ou d'un conseil général.
- Dans les communes qui sont dotées d'un conseil communal, les membres de celui-ci sont élus tous les cinq ans par le corps électoral, au scrutin majoritaire sauf si un règlement communal prévoit le scrutin proportionnel.



2. Les membres du conseil communal sont élus tous les cinq ans par le corps électoral, au scrutin proportionnel.
- 6.1.8 **Municipalité** La municipalité se compose de 3, 5 ou 7 membres et elle est présidée par un syndic. Les membres de la municipalité sont élus pour cinq ans par le corps électoral. La loi prévoit les cas et la procédure de révocation des autorités municipales. La loi détermine en outre les incompatibilités éventuelles de mandats. Le syndic est choisi parmi les membres de la municipalité et il est élu selon les mêmes règles que celle-ci.
- 6.1.9 **Partage des compétences** Le conseil communal ou général édicte les règlements, vote l'arrêté d'imposition et le budget, autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts, décide sur les projets d'acquisitions et d'aliénations d'immeubles, accorde la bourgeoisie, contrôle la gestion et approuve les comptes; la loi peut lui confier d'autres attributions. La municipalité dirige l'administration de la commune, gère ses biens, engage les fonctionnaires et assure l'application des règlements; la loi peut lui donner d'autres compétences.
- 6.1.10 **Droits politiques** Le corps électoral dispose d'un droit de référendum sur les actes du conseil communal et d'un droit d'initiative. La loi définit l'exercice de ces droits et les objets qui peuvent être exclus du droit de référendum et d'initiative.
- 6.1.11 **Fusion de communes** Le Canton encourage et favorise les fusions de communes. Aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement des corps électoraux concernés.
- 6.1.12 **Incitation aux fusions** Les procédures de fusions de communes sont facilitées par le Canton et gratuites pour les communes. La loi prévoit des incitations financières, fondées sur des critères objectifs, encourageant les fusions de communes. Un bonus sera octroyé aux communes qui fu-
- A.-C. Lyon et consorts*  
Art. 6.1.8 Municipalité  
1. La municipalité se compose de 3 ou 5 membres et elle est présidée par un(e) syndic(que).
- Lasserre et Burri*  
Art. 6.1.9 Partage des compétences  
1. Le conseil communal édicte les règlements, vote l'arrêté d'imposition et le budget, autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts, décide sur les projets d'acquisitions et d'aliénations d'immeubles, accorde la bourgeoisie, contrôle la gestion et approuve les comptes; la loi peut lui confier d'autres attributions.
- A.-C. Lyon et consorts*  
Art. 6.1.11 Fusion de communes  
2. A cette fin, il établit un catalogue indicatif des regroupements souhaitables.
- Lasserre et Burri*  
Suppression des art. 6.1.11 à 6.1.14.
- Roulet-Grin*  
Art. 6.1.12 Fusion de communes  
2. La loi prévoit des incitations financières fondées sur des critères objectifs.



sionneront dans les dix ans à partir de la promulgation de la loi.

6.1.13  
Droit  
d'initiative et  
procédure  
de fusion

Dans les communes à conseil communal ou général, 10 % des électeurs inscrits peuvent par voie d'initiative, dans un délai de soixante jours à partir de son lancement, proposer une fusion simple ou multiple de communes ou une modification des limites entre communes. Le corps délibérant, de son propre chef ou sur proposition de la municipalité, dispose également du droit d'initiative en cette matière.

La municipalité soumet l'objet au vote du peuple dans un délai de douze mois au maximum.

En cas d'acceptation par le peuple d'une commune, les citoyens des autres communes concernées doivent se prononcer dans un délai semblable.

La fusion ou la modification de limites n'est effective que si les corps électoraux de toutes les communes concernées se sont prononcés favorablement.

6.1.14  
Fusion proposée par le  
Canton

Si le besoin l'exige et aux conditions prévues par la loi, le Canton peut décider de soumettre au vote de leur corps électoral la fusion de deux ou plusieurs communes ou la modification des limites entre communes.

*A.-C. Lyon et consorts*

Art. 6.1.14 Fusion a) volontaire  
Les communes ne peuvent modifier leurs limites ou fusionner sans l'accord de la majorité de leurs corps électoral.

Art. 6.1.15 Fusion b) proposée

Si le besoin l'exige et aux conditions prévues par la loi, le Canton peut décider de soumettre au vote de leur corps électoral la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.

Art. 6.1.16 Fusion c) obligatoire

1. Si le besoin l'exige et aux conditions prévues par la loi, le Canton peut décider la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.

2. Les communes concernées doivent être entendues.

Art. 6.1.17 Critères pour la délimitation du





territoire communal

Pour établir le catalogue indicatif de même que dans les cas de fusion proposée et obligatoire, les autorités compétentes tiennent compte de la capacité des communes à assumer leurs tâches, de leurs capacités financières, des particularités locales tant géographiques que culturelles, des relations préexistantes entre communes et des exigences d'une gestion efficace au service de leur population.

## 6.2. Les districts

6.2.1 Définition Les districts sont des divisions territoriales du Canton.

Ils sont des entités administratives et judiciaires et constituent des arrondissements électoraux.

6.2.2 Organisation du district Le Canton est divisé en 8 à 12 districts. Chaque commune est rattachée à un district. Les tâches décentralisées par le Canton se font au niveau du district. Une Maison de l'Etat, au service de la population, propose dans chaque district les services cantonaux décentralisés.

6.2.3 Préfet A la tête du district, le Conseil d'Etat nomme un préfet.

Les tâches de celui-ci sont d'ordre exécutif et administratif. Il s'agit principalement de :

- représenter le Conseil d'Etat;
- assurer la coordination entre les communes du district;
- assurer la liaison entre communes et conseil d'Etat ou l'administration cantonale;

*Desarzens*

Chapitre 6.2 Organisation territoriale du Canton

Art. 6.2.1 Découpage cantonal

A l'intérieur des frontières cantonales, l'Etat procède à un découpage administratif répondant aux besoins des citoyens.

Art. 6.2.2 Leur nombre

Les découpages peuvent se superposer. Leur nombre et leur étendue doivent répondre aux nécessités.

Art. 6.2.3 Implantation

L'Etat installe des administrations de proximité afin d'effectuer les tâches qui lui sont dévolues. Ces administrations sont implantées à l'intérieur d'un ou plusieurs centres régionaux.

*Henchoz*

Art. 6.2.2 Organisation du district

1. Le Canton est divisé en districts

*Lyon*

Art. 6.2.2 Organisation du district

1. Le Canton est divisé en 5 districts au maximum.

*Roulet - Grin*

Art. 6.2.3 Préfet

A la tête du district, le Conseil d'Etat nomme un préfet.

Les principales tâches du préfet sont :

- la représentation du Conseil d'Etat;
- la liaison entre les autorités communales et cantonales;
- la coordination entre les communes du district;
- la promotion des collaborations inter-



- assurer la médiation entre citoyens et l'Etat;
  - stimuler la (les) fédérations et les fusions de communes à l'intérieur du district.
- communales;
  - l'appui au processus de fusions de communes;
  - la médiation sous diverses formes.

6.2.4 Modification territoriale du district  
Par décision de son corps électoral, toute commune limitrophe pourra demander son rattachement à un district voisin.  
La loi prévoit le cas échéant la procédure de rattachement.

### 6.3 Les fédérations de communes

6.3.1 Définition  
Les collaborations entre communes se font en principe à l'intérieur du district, sous la forme de fédérations de communes.  
Les communes choisissent les tâches à gérer ensemble sur la base d'une délégation de compétences claire.

6.3.2 Constitution  
Les communes constituent une ou plusieurs fédérations de communes qui définissent elles-mêmes leur organisation. Chaque commune ne peut participer qu'à une seule fédération. Les fédérations de communes peuvent fusionner entre elles.  
Le contrôle démocratique des tâches communales gérées à l'échelle de la fédération doit être assuré.  
La fédération de communes est dotée de moyens financiers. Elle peut être autorisée à percevoir des impôts. Dans cette hypothèse, elle doit être dotée d'une autorité législative élue par le peuple.

*Desarzens*

Chapitre 6.3 Les collectivités territoriales

Art. 6.3.1 Les collaborations entre communes se font à l'intérieur de la collectivité territoriale.

Les communes exécutent ensemble les tâches qui leur sont confiées par l'Etat.

Art. 6.3.2 Appartenance à une collectivité territoriale

Les communes se regroupent autour d'un centre régional (chef-lieu).

Art. 6.3.3 Choix d'une collectivité territoriale

Les communes sont libres dans leur choix. Elles doivent avoir toutefois au moins une frontière contiguë avec la collectivité territoriale choisie.

Art. 6.3.4 Syndicat d'initiative

L'assemblée principale est un syndicat d'initiative composé d'élus communaux au prorata.

Art. 6.3.5 Organisation

L'Etat définit le fonctionnement des collectivités territoriales.

Art. 6.3.6 Les délégués

Les délégués au syndicat d'initiative sont désignés par les communes. Ils peuvent être élus par le peuple.

Art. 6.3.7 Les agglomérations

Les centres urbains peuvent s'organiser en agglomérations.

Art. 6.3.8 Organisation des agglomérations

Ce sont les collectivités territoriales qui sont chargées d'organiser l'agglomération



en tant que tâche.

2) A.-C. *Lyon et consorts*

Art. 6.3.1 Définition et compétences

1. La fédération est une entité regroupant des communes dans le but d'accomplir en commun l'ensemble des tâches qu'elles ne peuvent pas accomplir seules ainsi que les tâches d'intérêt régional.

2. La fédération est une collectivité de droit public bénéficiant de la personnalité juridique dès qu'elle est dotée de ses organes.

3. Elle est dotée de moyens financiers.

Art. 6.3.2 Constitution des fédérations

1. Les relations entre communes se font en principe à l'intérieur de la fédération.

2. Dans les limites définies par la Constitution, chaque commune est libre d'appartenir à la fédération de communes de son choix. Elle ne peut appartenir qu'à une seule fédération.

3. Chaque fédération désigne sa commune centre.

4. Le Conseil d'Etat peut obliger une commune à faire partie d'une fédération de communes lorsqu'elle ne peut pas faire face à l'une de ses tâches obligatoires. Il s'inspire alors du catalogue prévu à l'article 6.1.11.

Art. 6.3.3 Organes et organisation

1. Chaque fédération est dotée d'une assemblée des délégués, qui est l'autorité délibérante, et d'un conseil de la fédération, qui est l'organe exécutif, élus par le peuple.

2. Les élections à l'assemblée des délégués ont lieu en même temps que les élections communales. Le conseil de la fédération est élu par l'assemblée des délégués.

3. La loi règle notamment les conditions et les délais de constitution, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de cette entité.

Art. 6.3.4 Délai et durée

1. Dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article 6.3.3, toutes les communes du Canton doivent faire partie d'une fédération de communes.



Au plus tard dix ans après la création de la fédération de communes, la question de la fusion, entre elles, des communes qui la constituent, doit être posée à leur corps électoral. L'article 6.1.13 est applicable. Cette question est, cas échéant, posée à nouveau tous les cinq ans.

2. Une fédération de communes constituée d'une seule commune est dissoute. La loi fixe les modalités de la dissolution.

#### Chapitre 6.4. Les agglomérations

##### 6.4.1.

1. L'agglomération est une entité regroupant des communes urbaines à continuité territoriale et à forte densité démographique, dans le but d'accomplir mieux en commun les tâches déléguées à l'agglomération ainsi que les tâches d'intérêt régional. Elle comprend une ville-centre.

2. L'agglomération est une collectivité de droit public bénéficiant de la personnalité juridique dès qu'elle est dotée de ses organes.

3. Elle peut prélever des impôts.

##### Art. 6.4.2 Constitution de l'agglomération

1. L'agglomération constitue une seule fédération de communes.

2. Pour le reste, les dispositions sur les fédérations de communes s'appliquent.

##### 3) *Roulet-Grin*

#### Chapitre 6.3 Collaborations intercommunales

##### Art. 6.3.1 Organisation

L'Etat suscite et encourage les collaborations entre communes.

Les communes peuvent déléguer une ou plusieurs de leurs tâches à des organisations intercommunales.

Ces délégations se font sous la forme offrant le meilleur accomplissement de la tâche déléguée.

##### Art. 6.3.2 Fédération de communes

Les communes constituent une fédération de communes pour les tâches réunissant l'ensemble des communes du district ou de plusieurs districts.

La fédération de communes est la principale forme de collaboration intercommu-



nale.

Elle est privilégiée pour les tâches déléguées par l'Etat.

Art. 6.3.3 Associations de communes  
Outre des ententes et conventions signées entre municipalités, des communes voisines peuvent créer une association de communes pour accomplir une ou des tâches ne concernant que quelques-unes d'entre elles.

Art. 6.3.4 Financement et organisation des organismes intercommunaux  
Une loi règle les dispositions de constitution et d'organisation des collaborations intercommunales.  
Les organisations intercommunales qui prélèvent un impôt sont dotées d'une autorité législative élue par le peuple.

## 6.4 La capitale du Canton

6.4.1 Statut de Lausanne  
Lausanne est la capitale du Canton et le siège des autorités cantonales.

*Desarzens*

Art. 6.4.2 Représentation  
Dans le cadre de ses activités économiques, culturelles et touristiques, la capitale représente le Canton en Suisse et à l'étranger.

Art. 6.4.3 Exemption  
Afin de favoriser ses activités de représentation, la capitale du Canton n'est pas tenue de participer aux activités d'une collectivité territoriale.

### Dispositions transitoires

La législation d'application du titre 6 devra être adoptée dans les deux ans dès l'entrée en vigueur de la Constitution.

L'ensemble des ententes et associations intercommunales se fondent dans les fédérations de communes.

*Lasserre et Burri*

Dix ans au plus tard après l'adoption de la présente Constitution, les nouvelles communes auront remplacé les anciennes.

*Roulet-Grin et consorts*

Suppression de l'alinéa 2 des dispositions transitoires.



## C ommentaires

### Chapitre 6.1. Les communes

#### Article 6.1.1 Définition

Il s'agit de la définition classique des communes. A cette définition juridique, la commission a souhaité ajouter un objectif général pour les communes.

L'alinéa 3 a pour but d'éviter des atteintes à l'existence et au territoire des communes sans base constitutionnelle.

#### Article 6.1.2 Compétences primaires

Il s'agit d'une application du principe de la subsidiarité. De même que les Cantons sont compétents dans les domaines qui ne sont pas attribués à la Confédération, de même, les communes, soit les entités les plus proches des citoyens, sont compétentes dans les domaines qui ne sont pas attribués au Canton.

Cet article concerne les compétences primaires, soit celles exercées par les communes sans délégation du Canton; on peut citer par exemple la gestion du patrimoine communal et du personnel communal, l'aménagement local du territoire, les sports, la culture, etc.

#### Article 6.1.3 Compétences déléguées

Contrairement à l'article précédent, cette disposition concerne les tâches du Canton que celui-ci, en application du principe de la subsidiarité, délègue aux communes; dans les domaines de la formation ou de la sécurité par exemple, les communes exécutent certaines tâches que le Canton leur confie, car elles peuvent être mieux exercées par une administration de proximité. Les communes doivent naturellement disposer des moyens nécessaires pour exécuter ces tâches cantonales déléguées.

#### Article 6.1.4 Autonomie communale

Cette disposition est tout à fait novatrice; elle est introduite pour répondre à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'autonomie communale. En vertu de cette jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie, qu'elle peut alors invoquer devant le Tribunal fédéral, dans les domaines où le droit cantonal lui confère une liberté de décision appréciable.

A l'heure actuelle, l'art. 80 de la Constitution prévoit que les communes jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes. Cette formulation n'est pas conforme au principe de la sécurité du droit car, pour chaque domaine en cause, le TF doit disséquer la législation cantonale pour savoir si, dans le domaine en question, la commune dispose ou non d'une liberté de décision appréciable et peut ainsi invoquer son autonomie.

Le but de la disposition introduite est ainsi de permettre aux communes de savoir que, dans les domaines mentionnés d'une façon



non exhaustive, elles disposent de cette autonomie et qu'elles ont donc qualité pour agir devant le Tribunal fédéral. Celui-ci, dans ces domaines, n'aura ainsi plus à analyser la réglementation cantonale pour déterminer si le recours de la commune est recevable ou non. La sécurité du droit en sera ainsi grandement améliorée.

Il va de soi que le fait qu'une commune puisse ainsi arguer de son autonomie dans tel ou tel domaine ne signifie pas que sa prétention est bien-fondée. Cela signifie seulement qu'elle a qualité pour invoquer son autonomie, que son action est ainsi recevable et qu'il appartiendra ainsi aux autorités judiciaires de juger si cette autonomie a été ou non respectée, les décisions de la commune devant naturellement respecter autant le droit fédéral, cantonal que communal, ce qui fait d'ailleurs l'objet de l'article 6.1.5 ci-dessous.

En résumé, la portée de cet article est ainsi d'assurer aux communes que, dans les domaines spécifiés non exhaustivement, elle a la qualité pour invoquer son autonomie. Comme il s'agit d'une énumération non exhaustive, le législateur peut étendre à d'autres domaines cette autonomie.

En ce qui concerne l'énumération proposée, elle correspond aux domaines où il est impératif que la commune puisse disposer d'autonomie. Cela est en particulier le cas s'agissant du pouvoir de disposer du produit des impôts, pour pouvoir agir par exemple dans le domaine social ou culturel. Il faut préciser encore que, par "ordre public", soit une notion volontairement large recouvrant notamment la sécurité publique et la prévention, il faut entendre en particulier la police, d'où la latitude qui doit être laissée aux communes de disposer de leur propre corps de police.

Si la commune cède un domaine de compétence où elle jouit d'autonomie à une fédération de communes, il est logique que ce soit celle-ci qui puisse dès lors invoquer cette autonomie.

Article 6.1.5  
Surveillance par l'Etat

Il incombe à l'Etat d'instituer le contrôle de la légalité de toutes les décisions prises au niveau communal.

Article 6.1.6  
Organisation générale

Les institutions communales actuelles sont maintenues, soit d'une part le conseil communal ou général (pour les petites communes) et, d'autre part, la municipalité.

Art. 6.1.7  
Conseil communal ou général

Il appartient à la législation sur les communes de déterminer à quelles conditions et selon quels critères (par exemple nombre d'habitants) les communes peuvent opter pour un conseil communal ou général.

S'agissant du conseil communal, qui doit être élu par le peuple, la durée de la législature est portée à cinq ans (au lieu de quatre ans). En revanche, le mode de scrutin (majoritaire sauf si le règlement communal prévoit le scrutin proportionnel) est maintenu.

En majorité, la commission a renoncé à introduire un nombre maximal pour les conseils communaux. Mais, il est vivement et majoritairement souhaité que le nombre de conseillers communaux diminue.



Art. 6.1.8  
Municipalité

La municipalité ne subit pas d'importantes modifications. Pour répondre aux besoins des différentes communes, en particulier selon leur taille, il est prévu la possibilité d'avoir trois, cinq ou sept municipaux.

La majorité de la commission est d'avis qu'il n'est ni possible ni souhaitable de revenir sur l'élection par le peuple de la municipalité. Il s'agirait d'un recul démocratique inacceptable.

La durée de la législature est portée à cinq ans, comme pour le conseil communal.

La commission a prévu à l'alinéa 3 que le législateur devait déterminer et régler les cas de révocation des autorités municipales lorsqu'un municipal adopte par exemple un comportement contraire au droit.

Au sujet des incompatibilités de mandats, la commission estime que les situations sont différentes selon les communes. Un mandat de syndic ou de municipal peut être tout à fait compatible avec d'autres mandats politiques dans les petites communes, alors que tel peut ne plus être le cas dans les grandes communes. C'est pourquoi la commission a préféré laisser le soin à la loi de déterminer les critères d'incompatibilités éventuelles. Il aurait aussi été possible de laisser régler cette question à l'autorité délibérante communale, mais la majorité de la commission craint alors que des questions d'ordre personnel ne jouent un rôle dans la détermination des incompatibilités éventuelles.

A propos du syndic, son rôle devra être défini et revu par le législateur (loi sur les communes).

Art. 6.1.9  
Partage des compétences

Cette disposition prévoit d'inscrire dans la Constitution les principales attributions et compétences respectives du conseil communal ou général et de la municipalité.

Par rapport à la situation actuelle, il n'est pas prévu d'innovations importantes dans ce partage des compétences, qui pourra être précisé et complété par le législateur.

Art. 6.1.10  
Droits politiques

Cette disposition prévoit d'inscrire dans la Constitution un droit de référendum sur les actes du conseil communal et consacre d'autre part le principe général d'un droit d'initiative en matière communale, ce qui constitue une innovation demandée en particulier par une initiative populaire pendante.

Il appartient au législateur de régler l'exercice de ces droits, en particulier le nombre de signatures qui devra être obtenu. Le législateur devra également limiter l'objet de ces droits d'initiative et de référendum. S'agissant de ce dernier, on pense par exemple aux décrets concernant la bourgeoisie communale, qui doivent être exclus du champ du référendum. En matière d'initiatives, il faudra également limiter les objets possibles, pour éviter par exemple des initiatives qui porteraient sur des domaines de compétence relevant du Canton ou de la Confédération.





Art. 6.1.11  
Fusion de communes

Cet article a pour objectif d'affirmer deux principes forts :

- ◆ les fusions de communes doivent être favorisées. Il s'agit d'inciter et de faciliter ces fusions, pour permettre des regroupements, ce qui devrait amener à obtenir un nombre moins élevé de communes, en mesure d'exercer leurs prérogatives d'une façon efficace et rationnelle. Pour favoriser ces fusions, l'Etat pourra mettre par exemple à disposition un catalogue indicatif des possibilités de fusion; les critères pour établir un tel catalogue peuvent être la capacité des communes à assumer leurs tâches, leurs capacités financières, les particularités locales tant géographiques que culturelles, les relations préexistantes entre communes et les exigences d'une gestion efficace au service de leur population;
- ◆ aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement des corps électoraux des communes concernées : les regroupements doivent donc obligatoirement être admis par la majorité des citoyens de chaque commune concernée. Il s'agit d'une cautèle nécessaire pour respecter l'autonomie des communes, dont l'existence ne peut ainsi être remise en cause sans leur volonté.

Art. 6.1.12  
Incitation aux fusions

Pour donner une portée réelle et un effet à l'incitation aux fusions, celles-ci doivent être encouragées effectivement et non seulement en théorie. Cette disposition prévoit trois mesures effectives :

- la procédure de fusion doit être simple. Il appartiendra au législateur de concrétiser cet objectif;
- la procédure de fusion doit être gratuite pour les communes concernées, les frais de la procédure devant ainsi être pris en charge par l'Etat;
- des incitations financières de l'Etat doivent être prévues pour donner une portée réelle à l'objectif de favoriser les fusions. Il s'agit assurément de la mesure la plus efficace. La majorité de la commission considère que, sans ces incitations, l'objectif de fusion est illusoire.

Ces incitations financières peuvent être de type différent (versements de l'Etat, incitations fiscales, etc.). Elles doivent être définies par le législateur qui devra prévoir des critères objectifs.

Dans l'idée de donner une impulsion à ce processus de fusion, la commission propose de prévoir, en plus des incitations financières pouvant être accordées en tout temps, un bonus exceptionnel pour les communes qui fusionneront dans les dix premières années, ce qui devrait conduire à accélérer le mouvement de fusion.

Art. 6.1.13  
Droit d'initiative  
et procédure de fusion

La volonté de la commission est d'assurer que la décision de fusionner ou de ne pas fusionner revienne au corps électoral des communes concernées, l'initiative de la fusion pouvant elle revenir aussi à ce corps électoral, mais également à l'Exécutif ou au Législatif de la commune.

Il y a lieu encore de préciser que la procédure d'initiative de fusion peut naturellement être menée parallèlement dans plusieurs communes concernées par un projet de fusion.

Quant au nombre de signatures pour l'initiative de fusion et aux



Art. 6.1.14  
Fusion proposée par le Canton

## Chapitre 6.2 Les districts

Art. 6.2.1  
Définition

Art. 6.2.2  
Organisation du district

délais prévus, ils paraissent raisonnables à la commission, de façon à permettre à ce système de fonctionner efficacement.

La commission propose, outre les possibilités décrites à l'art. 6.1.13, que le Canton puisse aux conditions définies par la loi proposer une fusion aux corps électoraux de deux ou plusieurs communes.

Après en avoir longuement débattu, la commission propose de maintenir le terme de district et de conserver pour l'essentiel sa signification actuelle, soit une circonscription administrative du Canton dirigée par un préfet. Compte tenu en particulier de la taille du Canton, la majorité de la commission considère qu'il n'est pas opportun de prévoir dans la Constitution l'obligation de créer de véritables régions politiques. En revanche, le chapitre sur les fédérations de communes doit permettre, sur une base volontaire et selon les besoins ressentis par certaines régions, de constituer une entité forte au sein du district. Celui-ci, en tant que tel, reste ainsi une entité administrative.

Il constitue de plus une entité judiciaire, ce qui signifie qu'il devra accueillir une autorité judiciaire de première instance. On pense par exemple à la réforme des justices de paix, où il est prévu de supprimer les cercles de ces justices. Le nouveau juge de paix, doté de compétences élargies, pourra fonctionner au niveau du district.

De même, et toujours dans un souci de cohérence, le district servira d'arrondissement électoral.

En l'état du projet, la commission propose de fixer le nombre de districts entre huit et douze, les dix-neuf districts actuels apparaissant comme trop nombreux et pouvant, en tous les cas pour certains d'entre eux, être regroupés sans trop de difficultés. La commission est consciente qu'il faudra le cas échéant trouver une solution satisfaisante pour chaque district, en particulier pour les régions excentrées comme le Pays d'Enhaut et la Vallée.

Si le plénum de l'assemblée constituante entre en matière sur le projet de districts tel qu'il est proposé, la commission est prête à préparer un projet concret de division territoriale.

L'alinéa 3 de cet article est très important et c'est celui qui a entraîné certaines difficultés avec les projets en cours au niveau de l'administration cantonale (en particulier le projet Mérite). L'idée de la commission est en effet de prévoir que, dans toute la mesure du possible, les tâches décentralisées de l'Etat (impôts, poursuites, etc.) se fassent au niveau du district, pour permettre à l'administré de se rendre à une Maison d'Etat, dans le chef-lieu du district, où il retrouverait ces services cantonaux ainsi que certains autres services que pourraient offrir les fédérations de communes. Ainsi, pour les tâches qui ne sont pas réglées au niveau communal, le citoyen saurait où se rendre et l'on éviterait ainsi la multiplication des découpages différents selon les domaines.



Certains critiquent ce mode de procéder, l'accusant de relever de "l'esprit de géométrie". Il est vrai que, pour certaines tâches, il peut s'imposer d'avoir un maillage différent, plus large (qui regroupe plusieurs districts), mais cela doit rester exceptionnel et justifié par des motifs impérieux. Cela pourra en particulier être le cas lorsque le service cantonal décentralisé, pour des raisons d'efficacité, doit recouvrir un maillage plus large et qu'il ne s'agit pas d'un service auquel l'administré doit se rendre fréquemment.

Art. 6.2.3  
Préfet

Comme le district reste une entité administrative, il continue à être dirigé par un préfet nommé par le Conseil d'Etat. A ce sujet, la commission considère que les tâches du Préfet doivent être recentrées sur sa fonction d'agent de l'Etat, de coordinateur et de médiateur, ce qui implique l'abandon des tâches judiciaires qu'il effectue maintenant. Une telle solution se justifie aussi pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Sur le plan pratique, cette modification devrait être rendue possible grâce en particulier à la réforme des justices de paix, qui pourraient reprendre certaines tâches judiciaires du Préfet.

Art. 6.2.4  
Modification territoriale du district

Cette disposition est prévue pour permettre une certaine souplesse au niveau des frontières du district. Elle pourra être utile en particulier selon la forme et la consistance que prendra la ou les fédérations de communes dans le district en cause, ce qui pourrait amener une commune à souhaiter son rattachement à un autre district.

### **Chapitre 6.3** **Les fédérations de communes**

Art. 6.3.1 et art. 6.3.2  
Définition et constitution

De l'avis de la majorité de la commission, il n'est pas opportun de prévoir un modèle pour les agglomérations et un autre modèle pour les autres régions du Canton. Il faut au contraire un seul modèle, qui présente la souplesse nécessaire pour s'adapter à la situation de chaque région du Canton, dont les aspirations et les besoins peuvent être fort différents.

L'idée force de la majorité de la commission est de privilégier une démarche qui vient d'en bas, soit des communes, qui, si elles le jugent opportun ou nécessaire, doivent pouvoir confier et déléguer ensemble des tâches communes à une fédération de communes. L'organisation, les compétences et le fonctionnement de cette fédération dépendent de ce que les communes veulent en faire : de l'organisation intercommunale classique à l'agglomération avec perception de points d'impôts. Pour éviter cependant une dispersion et assurer la lisibilité et la transparence de ces fédérations, la Constitution doit prévoir des cautions minimales :

1. S'il doit être possible, compte tenu en particulier de la taille et de la diversité des futurs districts, d'avoir plusieurs fédérations de communes dans le district, chaque commune ne peut faire partie que d'une seule fédération, afin d'éviter une multiplication des découpages différents selon les domaines. Les tâches que les communes jugeront nécessaires de déléguer à l'échelon supérieur seront accomplies par cette fédération, à moins que - et cela doit rester l'exception - des raisons impérieuses justifient qu'une collaboration à une échelle différente soit maintenue, par exemple lorsque deux



## **Chapitre 6.4** **La capitale du Canton**

Art. 6.4.1  
Statut de Lausanne

Dispositions transitoires

communes sont propriétaires d'une forêt et qu'il serait dans de telles circonstances injustifié de confier la gestion de cette forêt à la fédération, puisque les autres membres de celle-ci ne sont pas du tout concernées.

Les mots "en principe" du premier alinéa sont destinés à permettre, là aussi en cas de nécessité, le maintien de collaborations indispensables avec une commune d'un autre district, voire d'un autre Canton.

2. L'organisation de cette fédération doit rester l'apanage des communes qui la créent, ce qui permettra une organisation adaptée aux besoins de chacun et aux tâches qui seront déléguées. Il doit cependant y avoir un contrôle démocratique qui doit être assuré au moins sous la forme d'une possibilité de référendum. Il faut en effet éviter tout déficit démocratique de ces fédérations.

Si les communes composant cette fédération souhaitent aller au-delà d'une simple délégation de compétences à un organisme qu'elles financent elles-mêmes, elles le peuvent en instituant par exemple dans les régions urbaines une véritable organisation politique de ces fédérations, avec perception de points d'impôts, ce qui doit entraîner en corollaire un Parlement démocratiquement élu, qui pourra ainsi avoir le contrôle d'un tel financement.

Il est nécessaire de consacrer le statut de Lausanne comme capitale et siège des autorités cantonales. En revanche, il appartiendra à la loi de déterminer les effets de cette disposition, en particulier sur le plan financier; l'on pense notamment aux services que doit offrir la capitale en fonction de son rôle, services dont il y aura lieu de déterminer le financement, ainsi que les relations générales entre la capitale et le Canton.

Le législateur devra adopter dans les deux ans les dispositions d'application de la nouvelle Constitution, en particulier la procédure pour mettre en place la ou les nouvelles institutions créées. Il y aura encore lieu de déterminer si les dispositions transitoires doivent contenir des indications sur la procédure de création de ces nouvelles institutions.



# A

## nnexes

### La commission

Chacune des six commissions qui ont élaboré un rapport pour l'Assemblée constituante au 30 juin 2000 était composée de 30 membres, représentatifs des divers groupes politiques. Pour la commission 6, il s'agit de Mesdames et Messieurs :

Présidence,  
vice-présidence, ...

Jacques Haldy, président ; Martine Cherbuin, vice-présidente ; Jacques Haldy et Roland Troillet, délégués à la commission de structure et de coordination.

30 membres\*  
par ordre alphabétique

Eric Blanc, RC, Jean-Pierre Boillat, A, Fred-Henri Bovet, RC, Daniel Brélaz, V, Marc-Olivier Buffat, R, Marcel Burri, V, Martine Cherbuin, R, Jean-Luc Chollet, F, Maria-Chrystina Cuendet, L, Laurent Desarzens, A, Etienne Dufour, L, Raymonde Favre-Chabloz, RC, Charles-Pascal Ghiringhelli, R, Marcel Gorgé, F, Nicole Grin, L, Nicole Gross, R, Jacques Haldy, L, Pierre Henchoz, L, Anne Holenweg Rouyet, F, Colette Lasserre, AP, Anne-Catherine Lyon, F, Marie-Hélène Martin, VA, Jean-Pierre Millioud, R, Yvan Nicolier, R, François Payot, L, Dominique Renaud, F, Pierrette Roulet-Grin, R, Roland Troillet, F, Eric Voruz, F, Ruth Yersin-Zeugin, R.

par groupes politiques

*Agora (A)*

Jean-Pierre Boillat, Laurent Desarzens, (*membres du Parti ouvrier populaire (POP), solidaritéS et indépendants*)

*A propos (AP)*

Colette Lasserre (*groupe de réflexion et de discussion politique*)

*Forum (F)*

Jean-Luc Chollet, Marcel Gorgé, Anne Holenweg Rouyet, Anne-Catherine Lyon, Dominique Renaud, Roland Troillet, Eric Voruz (*membres du Parti socialiste et indépendants*).

*Libéraux et indépendants (L)*

Maria-Chrystina Cuendet, Etienne Dufour, Nicole Grin, Jacques Haldy, Pierre Henchoz, François Payot

*Radicaux (R)*

Marc-Olivier Buffat, Martine Cherbuin, Charles-Pascal Ghiringhelli, Nicole Gross, Jean-Pierre Millioud, Yvan Nicolier, Pierrette Roulet-Grin, Ruth Yersin-Zeugin

*Renouveau Centre (RC)*

Eric Blanc, Fred-Henri Bovet, Raymonde Favre-Chabloz, (*membres de l'Union démocratique du Centre (UDC), du Parti démocrate-chrétien (PDC) et indépendants*).

*Verts et indépendants (V)*

Daniel Brélaz, Marcel Burri

*Vie associative (VA)*

Marie-Hélène Martin, (*groupe constitué de représentants des milieux associatifs*)

\*Les lettres après le nom renvoient aux abréviations des groupes politiques.



## Organisation et programme de travail



Pendant neuf mois, soit du 1<sup>er</sup> octobre 1999 au 30 juin 2000, la commission s'est réunie 15 fois en séances, généralement d'une durée d'une journée. Plusieurs rencontres ont également été organisées par ses trois groupes de travail : organisation régionale, existence et nombre de communes, autonomie communale.

Les séances des commissions thématiques se sont tenues à huis clos, à l'Université de Lausanne, sur le site de Dorigny. La commission s'est aussi réunie à Yverdon-les-Bains, à Le Vaud et à Avenches, où elle a tenu une séance publique d'audition de représentants de communes (voir ci-dessous).

Les séances ont été présidées par *Jacques Haldy* (cf. photo). Le secrétariat a été assuré par Jérôme Cachin, étudiant en droit de l'Université de Lausanne. Afin qu'il puisse préparer ses examens, il a été remplacé dès le mois de mai par Danielle Audisio, collaboratrice au Bureau du Grand Conseil.

## Auditions

### Communes

- Séance publique à Avenches sur diverses questions liées aux communes avec la participation des personnalités suivantes :

Martine Cherbuin, syndique d'Avenches, Michel Renaud, conseiller municipal d'Ollon, Roland Dapples, secrétaire région Oron, A. Gallandat, syndic de Rovray, Pierre Grandjean, président de l'Union des communes vaudoises, Gustave Muheim, président de la Corel, J.-M. Rochat, syndic de Lussery-Villars, Jean-Jacques Schilt, syndic de Lausanne.

- Fédérations, fusions de communes (expériences réalisées)

M. Dafflon, professeur à l'Université de Fribourg, Christelle Melly, secrétaire régionale du Val-de-Travers sur la « fédération des villages du Val-de-Travers » ; M. Maurer, chancelier du Canton de Thurgovie

- Fractions de communes
- Rapports avec le Canton

Paul Rochat-Malherbe, préfet du district de la Vallée

Danielle Bolli, juriste au Service de l'intérieur

### Districts – préfets

Groupe de préfets sur la question « Districts, préfets, aujourd'hui »

### Organisation territoriale en général

Denis Décosterd, économiste ; Claude Ruey, conseiller d'Etat, chef du Département des institutions et des relations extérieures

### Questions juridiques

Etienne Grisel, professeur de droit à l'Université de Lausanne.