

# Commentaires du rapport de minorité

## A-C Lyon, A. Holenweg Rouyet & consorts

### Proposition de contre-projet

#### Introduction

Le présent rapport de minorité s'appuie sur trois lignes directrices complémentaires :

- 1) des pouvoirs accrus à des communes plus grandes;
- 2) une meilleure lisibilité et cohérence du territoire;
- 3) un mécanisme de remise en cause périodique du 3<sup>e</sup> niveau démocratique.

1.- L'ensemble des débats qui ont eu lieu en séance de commission ainsi que les avis des experts, tendent à montrer que **l'autonomie communale** n'est rien sans la capacité de l'exercer. Elle n'existe pas dans l'abstrait, mais doit impérativement être concrétisée : chaque commune doit être capable d'exercer, seule, les tâches qui lui sont attribuées par la Constitution ou les lois et d'offrir à sa population un service public de qualité. Actuellement la plupart des communes n'ont pas la taille suffisante pour faire face à ces obligations, et cette tendance sera renforcée par la re-répartition des tâches prévue par ETACOM. Si le morcellement du territoire ainsi que la dilution de la capacité de décision perdurent, il est certain que les différences d'attractivité et de développement (démographique et économique) entre l'arc lémanique et les régions excentrées du canton iront en s'amplifiant.

2.- Les principes de **lisibilité et de cohérence du territoire** – tant politique qu'administratif – ont largement inspiré le rapport de majorité. Cependant, du point de vue des minoritaires, leur potentiel n'a pas été suffisamment exploité, notamment dans trois domaines :

- a) Le **catalogue indicatif des regroupements communaux souhaitables**, dont la majorité de la commission reconnaît l'utilité comme outil essentiel de réflexion et d'aide à la décision, doit être inscrit dans le texte constitutionnel - seule assurance de sa réalisation.

À l'instar de ce qui s'est fait dans le canton de Fribourg, ce catalogue sera établi sur la base de divers critères objectifs, tels que la capacité des communes à assumer seules leurs tâches, leur capacité financière, les particularités locales tant géographiques que culturelles, les relations préexistantes entre communes et les exigences d'une gestion efficace au service des populations.

- b) La question des fusions de communes doit être abordée sans tabou ; ainsi, les **fusions** volontaires, proposées et **obligatoires** sont pour les minoritaires trois volets complémentaires et indissociables pour parvenir à l'émergence de communes réellement autonomes, aux pouvoirs renforcés.

Il leur semble toutefois évident que les cas de fusions obligatoires seront exceptionnels, compte tenu de l'ensemble des mesures incitatives prévues par le rapport majoritaire.

- b) Les majoritaires n'ont pas voulu parler explicitement des **agglomérations** trouvant qu'elles ont leur place dans la définition des fédérations. Or, ce point de vue ne tient pas compte du caractère spécifique des agglomérations. Les raisons qui conduisent les communes en faisant partie à se regrouper, quand bien même leur taille leur permet généralement d'accomplir seules leurs tâches, sont différentes : la continuité du territoire bâti et les problèmes spécifiques générés par la densité et la typologie de la population sont les principales raisons nécessitant une coordination étroite entre elles.

Enfin, on précise que la notion même d'agglomération est incompatible avec le fractionnement d'un territoire continûment bâti en plusieurs petites agglomérations contiguës.

3.- Pour les minoritaires, fédérations de communes et agglomération ne peuvent être qu'une **étape intermédiaire** conduisant progressivement à la fusion des communes membres. On rappelle que le principe d'un 3<sup>e</sup> niveau démocratique dans ce canton a longtemps été refusé à la quasi-unanimité des commissaires. Peu à peu, il a fallu reconnaître que celui-ci existe déjà sous des formes insatisfaisantes (associations et ententes intercommunales) et qu'il n'est de ce fait pas possible de modifier la structure territoriale du canton sans en tenir compte. À cet égard, le concept de fédération de communes tel que prévu par le rapport de majorité constitue déjà une amélioration substantielle de l'existant.

Mais pour éviter l'installation durable de ce troisième niveau, les minoritaires estiment nécessaire d'imposer des délais tant pour la création que pour la dissolution des fédérations :

- a) dans les 5 ans dès l'entrée en vigueur de la loi, toutes les communes du canton doivent faire partie d'une fédération de communes
- b) et, dans un délai de 10 ans, la question de la dissolution des fédérations en autant de grandes communes doit être posée aux corps électoraux. Cette question est, le cas échéant, posée à nouveau tous les cinq ans.

C'est sous réserve de l'introduction d'un mécanisme périodique de remise en cause du 3<sup>e</sup> niveau («biodégradabilité») que les minoritaires acceptent la mise en place de fédérations de communes.

\* \* \* \* \*

L'ensemble de ces principes est concrétisé dans les articles commentés ci-dessous. Les modifications et compléments proposés sont indiqués en gras. Pour une meilleure

compréhension du texte nous avons choisi de faire figurer (sans commentaire) les parties non modifiées du texte de majorité.

## Commentaire article par article

### Titre 6 Organisation territoriale et communes

#### Chapitre 6.1 Les communes

##### Art. 6.1.1

###### Définition

1. *Le canton est composé de communes (idem maj.).*

2. *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 (idem maj.)*

###### **3. Leur existence est garantie**

**dans les limites de la Constitution.**

Les minoritaires se rallient au texte de la majorité, à l'exception notable de la garantie «absolue» du territoire communal. L'assouplissement de cette garantie s'impose par le processus de modification progressive de la structure territoriale. Cette modification sera proposée par voie d'amendement.

##### Art. 6.1.2

###### Autonomie

###### et compétences

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.**

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).**

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.**

Les minoritaires proposent une inversion de l'attribution des compétences, en donnant la compétence primaire au canton, respectivement à la Confédération. Le système proposé est conforme à la réalité qui voit les communes n'exercer aujourd'hui que les tâches de proximité et des tâches déléguées. Par ailleurs, la loi pourra les obliger à se fédérer, pour remplir au mieux des tâches d'intérêt régional. Toutefois

les communes resteront libres de choisir avec qui elles collaboreront.

#### **Art. 6.1.3 et 6.1.4**

Les articles 6.1.3 et 6.1.4 du rapport de majorité sont fondus dans l'article 6.1.2 nouveau.

#### **Art. 6.1.5 Surveillance par l'État**

*Les communes exercent leurs activités dans le respect de leur population et du droit. L'État en assure le contrôle (idem maj.).*

Les minoritaires se rallient aux majoritaires et se réjouissent que l'accent soit mis sur le respect de la population.

#### **Art. 6.1.6 Organisation générale**

- 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.**

Le texte minoritaire conserve la possibilité (pour les petites communes) d'avoir un Conseil Général, mais la réserve pour des cas exceptionnels et transitoires. En effet, à moyen terme les Conseils généraux devraient disparaître d'eux-mêmes, les communes acquérant par fusion une taille les obligeant à fonctionner avec un Conseil communal.

#### **Art. 6.1.7 Élection (Conseil communal ou général)**

- 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.**

L'article 17 de la loi sur les Communes fixe le nombre de Conseillers entre 30 et 100, selon la population communale. Dans le rapport de minorité, il est prévu de limiter cette fourchette entre 30 et 60 membres. Actuellement et dans de nombreuses communes, il est difficile de trouver des candidats à cette fonction. Il suffit de figurer sur une liste pour être élu. La diminution du nombre de conseillers permettra de faire

réellement un choix entre les candidats. Concernant le mode d'élection, les minoritaires proposent une généralisation du scrutin proportionnel, correspondant à la taille accrue des futures communes. Toutefois, le règlement communal peut prévoir le scrutin majoritaire.

#### **Art. 6.1.8 Municipalité**

**1. La municipalité se compose de trois ou cinq membres et elle est présidée par un-e syndic-que.**

*2. Les membres de la municipalité sont élus pour cinq ans par le corps électoral (idem maj.).*

*3. La loi prévoit les cas et la procédure de révocation des autorités municipales. La loi détermine en outre les incompatibilités éventuelles de mandats (idem maj.).*

*4. Le ou la syndic-que est choisi parmi les membres de la municipalité et il ou elle est élu-e selon les mêmes règles que celle-ci (idem maj. sauf langage épïcène).*

Pour des raisons analogues, les municipalités ne pourront compter que **trois ou cinq membres**.

Par ailleurs, en ce qui concerne la formulation épïcène de la fonction de «syndic-que», les minoritaires indiquent qu'ils l'ont utilisé à titre d'exemple et soulignent qu'une telle formulation devra s'appliquer à l'ensemble du texte constitutionnel

#### **Art. 6.1.9 Partage des compétences**

*1. 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 (idem maj.).*

*2. 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 (idem maj.).*

**3. Le ou la syndic-que préside les séances de la municipalité et représente la commune à l'extérieur.**

La proposition des minoritaires vise à clarifier la fonction de syndic. Elle sera soumise par voie d'amendement.

**Art. 6.1.10**  
**Droits politiques**

1. *Le corps électoral dispose d'un droit de référendum sur les actes du conseil communal et d'un droit d'initiative (idem maj.).*
2. *La loi définit l'exercice de ces droits et les objets qui peuvent être exclus du droit de référendum et d'initiative (idem maj.).*

Les minoritaires soutiennent bien évidemment l'introduction d'un droit d'initiative communal.

**Art. 6.1.11**  
**Fusion de communes**

1. *Le canton encourage et favorise les fusions de communes (idem maj.).*
2. **À cette fin, il établit un catalogue indicatif des regroupements souhaitables.**

Les commissaires ont longuement débattu de l'importance de se doter d'un outil d'aide à la décision en matière de fusion de communes. La majorité d'entre eux considère qu'un tel outil est **utile** mais a renoncé à le voir figurer dans le texte constitutionnel

Les minoritaires sont quant à eux convaincus de la **nécessité** d'un tel catalogue et veulent dès lors lui donner rang constitutionnel.

**Art. 6.1.12**  
**Incitation aux fusions de communes**

1. *Les procédures de fusions de communes sont facilitées par le canton et gratuites pour les communes (idem maj.).*
2. *La loi prévoit des incitations financières, fondées sur des critères objectifs, encourageant les fusions de communes. Un bonus sera octroyé aux communes qui fusionneront dans les dix ans à partir de la promulgation de la loi. (idem maj.).*

Les minoritaires soutiennent le rapport de majorité et soulignent l'importance de l'octroi du bonus pour mettre en route le processus de fusions volontaires.

**Art. 6.1.13**  
**Droit d'initiative et**  
**procédure de fusion**

1. *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 (idem maj.).*
2. *La municipalité soumet l'objet au vote du peuple dans un délai de douze mois au maximum (idem maj.).*
3. *En cas d'acceptation par le peuple d'une commune, les citoyens des autres communes concernées doivent se prononcer dans un délai semblable (idem maj.).*
4. *La fusion ou la modification de limites n'est effective que si les corps électoraux de toutes les communes concernées se sont prononcés favorablement (idem maj.).*

Là aussi les minoritaires soutiennent le rapport de majorité et saluent la possibilité offerte à la population des communes concernées de déclencher un processus de fusion.

Fusions volontaires, proposées et obligatoires sont pour les minoritaires trois volets complémentaires et indissociables pour parvenir à l'émergence de communes aux pouvoirs renforcés. C'est seulement par la fusion que le territoire cantonal redeviendra lisible et cohérent.

**Art. 6.1.14**  
**a) Fusion volontaire**

**En principe, Les communes ne peuvent modifier leurs limites ou fusionner sans l'accord de la majorité de leur corps électoral.**

Cet outil volontariste est à privilégier (d'où la nécessité du catalogue et des moyens incitatifs) mais l'expérience d'autres cantons enseigne qu'il est malheureusement insuffisant.

**Art. 6.1.15**  
**b) Fusion 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* (idem au 6.1.14 du rapport de majorité, mis pour mémoire).

On relève que ce deuxième instrument figure déjà dans le rapport majoritaire (art 6.1.14).

#### **Art. 6.1.16**

##### **c) Fusion 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.**

Ce troisième volet du dossier « fusion » permet de prévoir le règlement de situations exceptionnelles.

#### **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 leur capacité financière, des particularités locales tant géographiques que culturelles, des relations préexistantes entre communes et des exigences d'une gestion efficace au service de leur population.**

Il s'agit ici de l'énumération des critères objectifs nécessaires à l'établissement du catalogue indicatif des regroupements souhaitables. Les minoritaires soulignent que ces critères sont déjà utilisés dans d'autres cantons confrontés à la même problématique.

## **Chapitre 6.2 Les districts**

#### **Art. 6.2.1**

##### **Définition**

*1. Les districts sont des divisions territoriales du canton* (idem maj.).

**2. Ils sont des entités administratives et judiciaires et constituent chacun un arrondissement électoral.**

Les minoritaires se rallient au rapport de majorité sur ce chapitre. Cependant, ils préciseront par voie d'amendement

que pour eux il ne peut y avoir qu'un arrondissement électoral par district.

**Art. 6.2.2**  
**Organisation  
des districts**

1. *Le canton est divisé en 8 à 12 districts (idem maj.).*
2. *Chaque commune est rattachée à un district (idem maj.).*
3. *Les tâches décentralisées par le canton se font au niveau du district. Une Maison de l'État, au service de la population, propose dans chaque district les services cantonaux décentralisés (idem maj.).*

**Art. 6.2.3**  
**Préfet**

1. *À la tête du district, le Conseil d'État nomme un préfet (idem maj.).*
2. *Ses tâches sont d'ordre exécutif et administratif **uniquement**. Il s'agit principalement de :*
  - *représenter le Conseil d'Etat ;*
  - *assurer la coordination entre les communes du district ;*
  - *assurer la liaison entre commune et Conseil d'Etat ou l'administration cantonale ;*
  - *assurer la médiation entre citoyens et l'Etat ;*
  - *stimuler la (les) fédération (s) et les fusions de communes à l'intérieur du district (idem maj. sauf l'ajout du mot «uniquement»).*

**Art. 6.2.4**  
**Modifications  
territoriales  
du district**

1. *Par décision de son corps électoral, toute commune limitrophe pourra demander son rattachement à un district voisin (idem maj.).*
2. *La loi prévoit le cas échéant la procédure de rattachement (idem maj.).*

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

**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.

C'est à ce niveau que doit impérativement être accompli l'ensemble des tâches que les communes ne peuvent pas mener à bien seules, ainsi que les tâches d'intérêt régional. Il n'y a donc pas réellement libre choix quant à la nature des tâches à confier à la fédération. La liberté des communes réside dans le choix des communes partenaires.

En d'autres termes, l'alternative, pour une commune qui ne peut assumer réellement son autonomie, est la fédération ou la fusion; étant rappelé que les associations et ententes intercommunales disparaîtront.

#### **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'État 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.

Il convient toutefois de prévoir le cas où une commune, incapable de remplir seule ses tâches, refuse de s'associer au travers de la fédération (ou de fusionner). Dans cette hypothèse, il est nécessaire de permettre au Conseil d'État de l'obliger à rejoindre dite fédération. Il s'inspire alors du catalogue prévu à l'article 6.1.11.

Par ailleurs, et toujours pour préparer la création de la future grande commune, issue de la fédération, il est nécessaire de désigner une localité centre.

#### **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.

De même que les majoritaires, les minoritaires sont particulièrement attachés au contrôle démocratique. Mais ils leur semblent que l'article proposé par la majorité ne l'assure pas de manière suffisamment précise. Ainsi, ils proposent de compléter l'article en question en détaillant l'organisation de la fédération.

#### **Art. 6.3.4**

##### **Délai et durée**

1.- Dans les 5 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.

2.- Au plus tard 10 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.

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

Pour éviter l'installation durable d'un troisième niveau démocratique dans ce canton, les minoritaires estiment nécessaire d'imposer des délais tant pour la création des fédérations que pour leur dissolution.

## **Chapitre 6.4 Les agglomérations**

#### **Art. 6.4.1**

##### **Définition et compétences**

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.

La définition que proposent les minoritaires est conforme à la nomenclature internationale. Pour que l'agglomération puisse véritablement fonctionner, soit accomplir des tâches déléguées par les communes et d'autres qui répondraient à des besoins spécifiques, elle doit pouvoir prélever des impôts. Ceci impose alors clairement l'élection d'organes par le peuple.

#### **Art. 6.4.2**

##### **Constitution de l'agglomération**

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

2.- Au surplus, les dispositions sur les fédérations de communes s'appliquent.

Une agglomération est une entité territoriale clairement visible et délimitée par une discontinuité du bâti. La notion même d'agglomération est incompatible avec le fractionnement d'un territoire continûment bâti en plusieurs petites agglomérations contiguës. Pour éviter ce risque, il faut donc préciser que l'agglomération constitue une seule fédération de communes.

Pour le reste, notamment le caractère transitoire de ce troisième niveau politique, les dispositions sur les fédérations de communes s'appliquent.

## **Chapitre 6.5 La capitale du canton**

#### **Art. 6.5.1**

##### **Statut de Lausanne**

*Lausanne est la capitale du canton et le siège des autorités cantonales (idem maj.).*

Pour les minoritaires, il est évident que Lausanne doit avoir un statut de capitale du canton, mais ils soulignent la nécessité de l'assortir de dispositions législatives lui donnant des compétences propres et des moyens financiers pour y faire face.

### **Dispositions transitoires**

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

2. *L'ensemble des ententes et  
associations intercommunales se  
fondent dans les fédérations de  
communes (idem).*

Pour pallier les difficultés que rencontrent de nombreuses communes, le système proposé n'a de sens que si les ententes et associations intercommunales se dissolvent dans les fédérations de communes.

\* \* \* \* \*

## **Conclusions**

En conclusion, les soussigné-e-s proposent à l'assemblée constituante d'adopter les modifications au rapport de majorité présentées dans le présent rapport de minorité.

A-C Lyon

A. Holenweg Rouyet

R. Troillet

J-L Chollet

E. Voruz

M. Gorgé

Lausanne, 14 août 2000