canton de vaud

GRAND CONSEIL

DECEMBRE 2019

RC-POS
(19_POS_136)
(maj.)

RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Anne Baehler Bech et consorts - Quelles communes pour le 21ème siècle ?

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) s'est réunie pour traiter cet objet le mardi 8 octobre 2019à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. La commission était composée de Mmes les députées Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller, Céline Baud (remplaçant Aliette Rey-Marion, excusée), Valérie Schwaar et de MM. les députés Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo, Raphaël Mahaim, Pierre-André Romanens, Aurélien Clerc (remplaçant Nicolas Suter, excusé), Pierre-François Mottier (remplaçant Jean-Daniel Carrard, excusé), Grégory Devaud, Jean-Marc Genton, Jérôme Christen, Philippe Ducommun, ainsi que le soussigné Jean Tschopp, président et auteur du présent rapport.

Mme la députée Anne Baehler Bech, postulante, participait avec voix consultative.

Participaient également à cette séance : Mmes Béatrice Métraux (cheffe du DIS) et Corinne Martin (cheffe SCL), ainsi que M. Vincent Duvoisin (chef division SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante a expliqué que son intervention concerne l'avenir des communes. La société évolue, les besoins évoluent, les communes ont déjà commencé à évoluer. La question qui se pose est de savoir si cette évolution est suffisante. En effet, un certain nombre de communes rencontrent des problèmes, les tâches des communes sont de plus en plus complexes et interdépendantes. Toutes les communes n'arrivant pas à répondre parfaitement aux besoins de leurs administrés. L'objectif étant de maintenir le tissu communal, un élément indispensable au bon déroulement démocratique et à la structure fédéraliste de la Suisse, se pose la question de savoir si le tissu communal arrive encore à jouer pleinement le rôle qui est le sien. Raison pour laquelle elle demande que l'on sorte des anathèmes concernant les communes, qu'une étude soit faite sur les besoins des communes, sur leur possibilité d'assumer les tâches qui leur sont dévolues. Il s'agit de s'interroger sur la pertinence de réviser les lois concernant les communes, de s'interroger notamment sur la question d'une taille critique pour que les communes puissent pleinement jouer leur rôle. Elle demande également que soit organisé au moment où le CE estimera le plus approprié des assises des communes, par exemple à l'issue de l'étude, de telles manière que les concernés puissent s'exprimer et participer au débat.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La cheffe du DIS a rappelé que l'art 50 de la Constitution fédérale stipule que « l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. » La notion de commune

varie fortement d'un canton à un autre (autonomie, fusions, taille critique, mécanismes de péréquation, etc.) Dans le canton de Vaud, l'art. 130 Cst-VD garantit l'autonomie communale, en particulier dans les domaines suivants : gestion du domaine public et du patrimoine communal ; administration de la commune ; fixation, prélèvement et affectation des taxes et impôts communaux ; aménagement local du territoire ; ordre public ; relations intercommunales.

Comme l'a d'ailleurs relevé la postulante, plus de la moitié des communes vaudoises comptent moins de 1000 habitants – 112 des 309 communes comptant même moins de 500 habitants. A contrario, plus de la moitié des vaudois.e.s vit dans des communes-centre d'agglomération.

Il existe une très grande variété de communes dans le canton, non seulement en ce qui concerne leur population (de 139'720 habitants à Lausanne à 59 à Mauraz, au 31 décembre 2018), mais également en matière de structures économiques, politiques, administrative et de ressources. Dès lors l'on peut s'interroger sur la pertinence et la légitimité que toutes les communes offrent le même niveau de prestations à leur population et connaissent un même régime. Faut-il se fonder sur les plus petites communes pour définir la répartition des tâches et des exigences minimales offertes aux populations ? Ou au contraire devrait-on aligner les compétences et les exigences sur des communes de plus grandes tailles ? Il s'agit également de réfléchir aux prestations minimales attendues pour les citoyens.

Une étude analysant la situation des communes vaudoises et une étude comparative intercantonale, qui nécessiterait de faire appel à un mandataire externe, pourrait être intéressante. Il est rappelé toutefois que le SCL est confronté à un calendrier dans ce domaine : débat sur la plate-forme Caton-communes, révision de la loi sur les communes. Aussi une étude devrait-elle s'inscrire dans le cadre de la révision de la loi sur les communes, quitte à en être le démarrage. La demande du postulat étant large, il s'agirait de réfléchir à préciser la demande.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion en commission s'est déroulée en deux temps. Pour la bonne compréhension de la recommandation de la commission de classer ce postulat, même partiel, il sera explicité ci-dessous le déroulé de la séance ainsi que les éléments et arguments évoqués au fil de la discussion. Nous pouvons toutefois résumer cette dernière de la manière suivante :

1. réflexions sur le fond du postulat, les demandes qu'il comporte et précisions de la postulante
2. débat sur l'opportunité de mener une étude objective et scientifique sur le développement des communes vaudoises dans un délai convenable
3. échanges sur la temporalité des révisions légales actuelles et sur les relations entre le canton et les communes (LEDP, LC, plateforme canton-communes, péréquation)
4. vote et contre-vote sur le postulat d'abord soustrait de la proposition concernant la mise sur pied d'assises des communes, puis, à nouveau et suite à des compléments d'informations de la représentante du Conseil d'Etat ainsi qu'à une motion d'ordre, sur ce même postulat partiel mais tenant compte du fait qu'une telle étude ralentirait considérablement les travaux de révision légales urgentes mentionnées ci-dessus.

Reprenons donc ces points de manière détaillée :

1. Plusieurs députés estiment la proposition intéressante et pertinente au regard de l'évolution notoire de la structure des communes vaudoises, sur le plan institutionnel et sur le plan territorial, notamment. La nécessité de moderniser certains modèles est évidente Il s'agirait

toutefois de préciser les domaines dans lesquelles on souhaiterait effectuer cette étude. Il est relevé trois domaines évoqués dans le postulat : aspect institutionnel (représentativité de l'AdCV et UCV ; dilution des responsabilités dans les associations de communes) ; report des charges cantonales (les communes ont-elles les moyens financiers pour assumer leurs tâches) ; aspects liés aux fusions de communes, sous-jacente à la notion de taille critique nécessaire.

Il est demandé à la postulante si l'analyse comparative intercantonale serait un outil complémentaire à ces démarches en cours ou est-ce un point de départ dans la réflexion prospective. Ce a quoi il est répondu que l'étude demandée vise à dresser un bilan, une étude scientifique afin de connaître la situation et donner des pistes d'améliorations pour les communes.

2. Selon les points évoqués ci-dessus, un bon nombre de commissaire voient d'un bon œil de mener une étude objective et scientifique. D'autres estiment, en complément, que le génie local s'opére « naturellement » et que les évolutions se produisent de la même manière selon des opportunités précises et partant de la base, garantissant ainsi une certaine indépendance et des réussites de regroupement plutot que des opérations de haut en bas, parfois abruptes et innoportunes.

Un député constate que les autres cantons connaissent les mêmes réflexions sur la démocratie au niveau communal. Certains ont un peu d'avance à l'instar du canton de Fribourg. Dans le canton de Vaud, il trouve dommage que le débat sur les fusions n'ait pas été mené à son terme. Par ailleurs, il relève la question des régions, le canton s'organisant par rapport à celles-ci. Des couches s'additionnent les unes aux autres, il ne serait ainsi pas si mal d'éclaircir ces questions. Un député rappelle que ce postulat demande l'organisation d'assises en plus de l'établissement d'une étude.

3. Le CE a informé qu'il n'envisage pas débuter la révision de la LC avant que la LEDP soit sous toit, soit horizon deuxième semestre 2020. C'est donc en 2021 que les travaux de révision de la LC prendront corps. L'étude demandée par le postulat pourrait être un requis avant la présentation du projet de révision de la LC, au risque sinon de ne pouvoir que difficilement intégrer les résultats de l'étude dans la législation. Il est demandé toutefois la garantie qu'en cas de prise en considération de ce postulat, le processus de révision de la LC ne soit pas retardé.

Une question subsiste donc : Comment utiliser au mieux l'étude demandée par le postulat dans le cadre de la révision de la LC ?

La cheffe du DIS explique et rappelle que vu le nombre d'interventions parlementaires sur la LC et la LEDP, le CE a entamé d'abord la révision de la LEDP qui est en route. En cas d'acceptation du postulat, la révision d'ensemble de la LC, dont certaines dispositions doivent être modifiées relativement rapidement, doit-elle se faire une fois l'étude demandée effectuée ? Ou au contraire les travaux de révision de la LC ne doivent-ils pas être retardés, avec potentiellement des modifications complémentaires découlant d'une telle étude.

4. Le président de séance entend dès lors qu'il s'agit de voter sur une prise en considération partielle du postulat (sans la proposition d'organiser des assises tel que proposé en conclusion du postulat), et proposera de fixer un délai pour la réponse du Conseil d'Etat, vu la question de la coordination avec la révision de la LC. Lors d'un premier vote, annulé ensuite par une motion d'ordre, les commissaires décident à la majorité, de recommander une prise en considération partielle du postulat. Le président de séance propose ensuite de fixer un délai de réponse afin que cette étude soit disponible le plus rapidement possible. Il suggère de fixer au

Conseil d'Etat un délai de six mois dès le renvoi du postulat, et d'émettre un vœu concernant la coordination de cette étude avec les travaux de révision de la Loi sur les communes (LC).

La cheffe du DIS indique que si le GC fixe un délai de six mois, les travaux de révision de la LC ne débuteront qu'une fois les résultats de l'étude connus du grand public. Elle précise que l'organisation d'un forum en soi nécessite une longue préparation, jusqu'à une année. Vu l'étude demandée, par ailleurs elle craint qu'un délai de six mois serait très court, et que les travaux de révision de la LC ne pourraient démarrer qu'une fois l'étude reçue.

Tenant compte de ces nouveaux éléments, et après une vive discussion, les commissaires, majoritairement, estiment avoir procédé à un vote de commission contraire à leur volonté, et en particulier au sujet de la nécessité de ne pas retarder des travaux de révision légales touchant à la loi sur les communes en particulier. Une motion d'ordre, évoquée précédemment, est déposée, soutenue et votée afin de reprocéder au vote de la commission.

5. VOTE

Par quatre voix pour, dix voix contre et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre ce postulat en considération de manière partielle.

Jean Tschopp annonce un rapport de minorité

Aigle, le 17 décembre 2019

Le rapporteur de majorité:
(signé) Grégory Devaud