



*Rapports de minorité :*  
Organisation territoriale et communes

---

Rapports de minorité  
contribuant au  
liés au rapport  
Déposés le

à l'Assemblée constituante  
**projet de nouvelle Constitution cantonale**  
**de la commission thématique 6**  
**15 août 2000**

---

Les rapports des six commissions thématiques de l'Assemblée constituante ont été déposés le 30 juin 2000. Les propositions minoritaires inscrites dans ces rapports pouvaient faire l'objet d'un développement à présenter jusqu'au 15 août. On trouvera six documents regroupant les rapports de minorité de chacune des commissions thématiques qui sont pour mémoire :

1. Statut du Canton, principes généraux, rapports avec l'extérieur
2. Rôle, tâches de l'Etat, finances
3. Droits et devoirs fondamentaux
4. Droits politiques
5. Les trois pouvoirs : exécutif, législatif, judiciaire
6. Organisation territoriale et communes

Les rapports des commissions, de même que les rapports de minorité, sont publics et peuvent être obtenus à l'adresse ci-dessous ou consultés sur le site [www.vd.ch](http://www.vd.ch).





## **T**able des matières

■ Lasserre et Burri .....	3
■ Lyon et consorts (A. Holenweg Rouyet, R. Troillet, J-L Chollet, E. Voruz, M. Gorgé)	
Introduction.....	5
1) Des pouvoirs accrus à des communes plus grandes .....	5
2) Une meilleure lisibilité et cohérence du territoire.....	5
3) Un mécanisme de remise en cause périodique du 3 <sup>e</sup> niveau démocratique.....	6
Commentaire article par article.....	7
■ Roulet-Grin et consorts	
– Fusion de communes.....	13
– Préfet.....	13
– Collaborations intercommunales .....	14
– Dispositions transitoires .....	14
■ Desarzens – Divers articles .....	15
■ Henchoz – Organisation du district.....	18
■ Lyon – Organisation du district.....	18



Commentaire  
1. Les  
problèmes  
actuels

Le découpage actuel du Canton en environ 380 communes correspond aux besoins d'une société autrefois largement agricole. Beaucoup sont minuscules et ne peuvent plus assumer seules les tâches qui leur reviennent. Dans les villes, la situation est en général fortement déséquilibrée entre le centre et la périphérie. Pour pouvoir remédier à ces problèmes, les communes se sont groupées en associations qui assument aujourd'hui la majeure partie de leurs tâches. Si cette institution a permis pendant un temps de résoudre les problèmes qui se posaient aux communes, elle a pris aujourd'hui des proportions qui sont la source de nouvelles difficultés.

En général, pratiquement chaque tâche communale fait l'objet d'une association de communes. Les communes font ainsi partie d'autant d'associations de communes qu'elles ont de tâches à exercer. Les différentes communes membres d'une association ne sont par ailleurs pas les mêmes selon la tâche concernée (les regroupements varient en effet selon la géographie, les voies de communication, etc.).

A l'heure actuelle, comme la majeure partie des problèmes se posent à l'échelle régionale, la prolifération des associations de communes a multiplié les centres de décision. Cette situation empêche qu'une réflexion globale au niveau local et régional soit développée. Ce n'est en outre plus le conseil communal ou général qui prend les décisions importantes et contrôle l'exécutif mais les conseils des différentes associations intercommunales. La multiplication de ces autorités, par l'opacité des structures qu'elle engendre, déroutent les citoyens qui voudraient s'investir dans la vie politique locale. En outre, les conseils communaux, élus par la population, ont de moins en moins de véritables compétences. On leur demande le plus souvent de voter des lignes de budget et des crédits pour chacune des associations communales, sur l'utilisation desquels ils ont peu de prise. En effet, les conventions passées entre communes laissent en général peu de possibilités au corps délibérant d'une commune de véritablement amender un projet ou une décision. Les conventions qui, pour qu'une décision soit prise, exigent l'unanimité des communes semblent accorder plus de droits à celles-ci. En refusant, une commune bloque cependant tout un processus. La procédure est ainsi tellement lourde que les différents corps délibérants n'ont souvent ni l'envie ni le courage de refuser ce qui a en réalité déjà été décidé ailleurs. Bien sûr, il existe pour les populations concernées la possibilité de lancer un référendum contre une décision qui ne leur plairait pas. Ce moyen, qui apparaît théoriquement comme une garantie suffisante, est cependant illusoire : le référendum nécessite en réalité un fort investissement en temps et en argent qui est souvent disproportionné par rapport à l'importance des décisions à combattre. Ce n'est que si ces décisions pouvaient être discutées dans le cadre régulier d'un conseil communal qu'il serait possible de tenir compte de l'opinion de l'ensemble des élus sans les mettre devant ce qui est en réalité un fait accompli. Le référendum n'est dès lors qu'un leurre. En réalité, le contrôle d'un exécutif par un législatif tel que l'exige le principe même de la démocratie n'existe plus à l'heure actuelle dans les communes vaudoises pour ce qui concerne la majorité des domaines de leurs compétences.



Il n'est dès lors pas étonnant que les candidats ne se pressent pas au portillon lorsqu'il s'agit de renouveler les autorités locales. Le mandat de conseiller communal est beaucoup moins intéressant qu'il ne pourrait l'être si le conseil communal était véritablement le centre des décisions d'intérêt local et régional. En outre, si les conseillers communaux démissionnent en si grand nombre en cours de législature, c'est qu'ils se rendent rapidement compte que leur rôle est beaucoup moins décisif qu'il ne devrait l'être. Enfin, en raison du fait qu'ils doivent partager leurs prérogatives au sein des associations communales et de la petitesse de leur commune, le rôle de syndic ou de municipal perd chaque jour du prestige qu'il avait autrefois ; sans compter les tâches de pur secrétariat, voire même de voirie, qui leur incombent en raison de l'absence de toute administration communale.

C'est dès lors le premier maillon de la chaîne démocratique qui est en danger : la politique locale se meurt.

Le Grand conseil vient par ailleurs d'adopter la première des trois étapes du processus Etacom. Or, il ressort nettement de l'ensemble du projet qu'en raison de leur faiblesse, les communes vont voir transférer au Canton un grand nombre de tâches d'importance locale qu'elles n'arrivent plus à assumer aujourd'hui. L'autonomie communale sera ainsi toujours moins une réalité tangible. Or, une telle centralisation n'est pas souhaitable pour le Canton de Vaud, si riche dans sa géographie, sa population, ses activités économiques et culturelles. Seuls les habitants de chaque région peuvent véritablement connaître les avantages et les besoins de celle-ci ainsi que les inconvénients auxquels il faut remédier. Le Canton n'a pas cette compétence et il assumera dès lors moins bien les tâches locales reprises aux communes que ne le feraient les populations concernées.

2. Pour assurer une politique locale de proximité, la seule solution consiste à regrouper les communes

Regrouper les communes, c'est faire d'elles des entités politiques qui aient la taille et les moyens de gérer l'espace régional. Il est clair que la question du nombre est sujet à discussion. Seule une étude sérieuse des collaborations intercommunales actuelles permettra de déterminer les regroupements souhaitables et de faire des propositions concrètes. Il faut cependant à notre avis un nombre suffisamment restreint de communes pour qu'elles puissent véritablement avoir du poids et fonctionner de manière démocratique. C'est pourquoi nous estimons qu'il n'en faut pas plus de trente. Le conseil communal sera alors à nouveau en mesure d'assumer son rôle véritable. Les décisions se prendront plus rapidement et de manière plus démocratique. La fonction de municipal ou de syndic en tant que personnes en charge d'un ensemble cohérent retrouvera un prestige certain. Une vision globale des problèmes à l'échelon local et régional sera possible. En outre, les communes redeviendront des interlocuteurs de poids face au Canton et pourront lui réclamer la restitution des tâches qu'elles seront alors à même d'assumer de manière optimale. Ainsi, les services sociaux, l'enseignement, l'aménagement du territoire, la police, les transports publics locaux, etc. pourront véritablement être du ressort des populations concernées. L'autonomie communale ne sera plus un vain mot. La politique locale retrouvera son attrait.

Regrouper les communes, c'est également ramener le premier échelon démocratique au niveau où les gens vivent en général. Grâce aux moyens de communication modernes, les habitants de ce Canton ne se contentent plus comme autrefois de vivre, travailler, et dormir dans le même village, la même ville. Ils



rayonnent au sein d'une région beaucoup plus vaste que les communes actuelles. Le sentiment d'attachement à la communauté locale ne risque donc pas d'être dilué par un regroupement. En outre, le nom de chaque localité demeurera (comme cela se fait déjà par exemple à Ollon), ainsi que les nombreuses associations locales.

Avec 20 à 30 communes, il sera également nécessaire de diminuer de manière importante le nombre actuel de districts. Les arrondissements électoraux pour le Grand conseil ne doivent pour leur part pas, comme le proposent les majoritaires, correspondre aux districts, alors trop peu nombreux, mais aux communes, que ce soit seules ou regroupées.

Vu l'ampleur de la réforme proposée, un délai de dix ans pour que les nouvelles communes remplacent les anciennes est nécessaire. Ce délai doit permettre de consulter les populations locales et d'étudier les différentes possibilités de regroupement afin que le résultat soit entièrement satisfaisant.

Pour conclure, nous refusons d'adhérer à la politique du Canton qui consiste, après avoir constaté la faiblesse actuelle des communes, à reprendre à sa charge les compétences de celles-ci. Au contraire, pour faire des communes vaudoises des entités véritablement fortes et autonomes, pour assurer une politique locale de proximité, il n'y a pas d'autres solutions que de regrouper les communes.

---

## ■ Lyon et consorts (A. Holenweg Rouyet, R. Troillet, J-L Chollet, E. Voruz, M. Gorgé)

---

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 3e niveau démocratique.
1) Des pouvoirs accrus à des communes plus grandes	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) Une meilleure lisibilité et cohérence du territoire	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.
- c) 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) Un mécanisme de remise en cause périodique du 3<sup>e</sup> niveau démocratique

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 italique.



## Article

## Commentaire

Titre 6 Organisation territoriale et communes  
Chapitre 6.1 Les communes

Art. 6.1.1 Définition	Al. 1 et 2 idem majorité <i>3. Leur existence est garantie dans les limites de la Constitution.</i>	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	<i>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.</i>	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'Etat	Idem majorité	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	<i>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.</i>	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. 6.17  
Election  
(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.*

Al. 2 et 3 idem majorité.

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.*

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

Par ailleurs, en ce qui concerne la formulation épiciène 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

Al. 1 et 2 idem majorité

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  
Droit politi-  
ques

Idem majorité

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

Art. 6.1.11  
Fusion de  
communes

Al. 1 idem majorité

2. *À cette fin, il (le Canton) 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



Art. 6.1.12 Incitation aux fusions de communes	Idem majorité	rang constitutionnel. 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	Idem majorité	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 vo- lontaire	<i>En principe, les communes ne peuvent modifier leurs limites ou fusionner sans l'accord de la majorité de leur corps électoral.</i>	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 propo- sée	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.	On relève que ce deuxième instrument figure déjà dans le rapport majoritaire (art 6.1.14).
Art. 6.1.16 c) Fusion obli- gatoire	<i>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.</i>	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	<i>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</i>	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.



*de leur population.*

## Chapitre 6.2. Les districts

Art. 6.2.1 Définition	1. Les districts sont des divisions territoriales du Canton. 2. <i>Ils sont des entités administratives et judiciaires et constituent chacun un arrondissement électoral.</i>	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	Idem majorité	
Art. 6.2.3 Préfet	1. Idem majorité 2. Ses tâches sont d'ordre exécutif et administratif <i>uniquement</i> . ...	Ajout du mot « uniquement » à la 1 <sup>ère</sup> phrase de l'al. 2.
Art. 6.2.4 Modifications territoriales du district	Idem majorité	

## Chapitre 6.3. Les fédérations de communes

Art. 6.3.1 Définition et compétences	<p><i>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.</i></p> <p><i>2.- La fédération est une collectivité de droit public bénéficiant de la personnalité juridique dès qu'elle est dotée de ses organes.</i></p> <p><i>3.- Elle est dotée de moyens financiers.</i></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
Art. 6.3.2 Constitution des fédérations	<p><i>1.- Les relations entre communes se font en principe à l'intérieur de la fédération.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>3.- Chaque fédération désigne sa commune centre.</i></p>	<p>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.</p> <p>Par ailleurs, et toujours pour préparer</p>



	<p>4.- <i>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.</i></p>	<p>la création de la future grande commune, issue de la fédération, il est nécessaire de désigner une localité centre.</p>
<p>Art. 6.3.3 Organes et organisation</p>	<p>1.- <i>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.</i></p> <p>2.- <i>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.</i></p> <p>3.- <i>La loi règle notamment les conditions et les délais de constitution, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de cette entité.</i></p>	<p>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.</p>
<p>Art. 6.3.4 Délai et durée</p>	<p>1.- <i>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.</i></p> <p>2.- <i>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.</i></p> <p>3.- <i>Une fédération de communes constituée d'une seule commune est dissoute. La loi fixe les modalités de la dissolution.</i></p>	<p>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.</p>
<p>Chapitre 6.4. Les agglomérations</p>		
<p>Art. 6.4.1 Définition et compétences</p>	<p>1.- <i>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.</i></p>	<p>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</p>



	<p>2.- <i>L'agglomération est une collectivité de droit public bénéficiant de la personnalité juridique dès qu'elle est dotée de ses organes.</i></p> <p>3.- <i>Elle peut prélever des impôts.</i></p>	<p>des impôts. Ceci impose alors clairement l'élection d'organes par le peuple.</p>
<p>Art. 6.4.2 Constitution de l'agglomération</p>	<p>1.- <i>L'agglomération constitue une seule fédération de communes.</i></p> <p>2.- <i>Au surplus, les dispositions sur les fédérations de communes s'appliquent.</i></p>	<p>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.</p>
<p>Chapitre 6.5. La capitale du Canton</p>		
<p>Art. 6.5.1 Statut de Lausanne</p>	<p>Idem majorité</p>	<p>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.</p>
<p>Dispositions transitoires</p>	<p>Idem majorité</p>	<p>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.</p>



---

**■ Roulet-Grin et consorts**  
**– Fusion de communes**

♦ rapport de majorité pages 7 et 17

Art. 6.1.11  
et 12  
Fusion de  
communes

Sous le titre 6.1.11 « Fusion de communes », il convient de regrouper tout ce qui concerne ce chapitre, avec suppression de l'intitulé 6.1.12 « incitation aux fusions » et remplacement par l'ajout de deux alinéas, soit :

« *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* ».

- La Constitution doit donner des pistes, des ouvertures à exploiter par des lois existantes ou à rédiger. Elle ne doit pas enfermer le législateur dans un chemin (cf 6.1.12 - bonus financier durant dix ans) qui ne laisse aucune possibilité d'adaptation aux situations très diverses des communes de ce Canton.
- Les regroupements ne dépendent en effet pas forcément de situations financières différentes des communes, mais bien plus souvent de la disponibilité des ressources humaines que ces entités de population ont à leur disposition.
- Contraindre l'Etat à verser – dans un temps déterminé – un bonus aux communes - candidates à la fusion qui, pour certaines, ... n'ont manifestement pas besoin de cette « aide », est un moyen de pression à courte vue et pas l'émanation d'une vision politique claire à long terme !
- Cet « arrosage » sans nuance aurait pour conséquence d'aggraver par dizaines de millions la dette de l'Etat et cela avec une opération ne garantissant pas l'atteinte de l'objectif ultime – un meilleur (ou plus économique) service au citoyen.

Conclusion : Il convient de laisser largement ouvert l'éventail des mesures incitatives à la fusion, le bonus financier n'étant que l'un d'entre eux. L'Etat doit pouvoir choisir de cas en cas les moyens nécessaires aux objectifs à atteindre. Ici, ce sera une dette à effacer, là ce sera un effort de conviction des autorités en place, ailleurs peut-être une population à sensibiliser.

---

**– Préfet**

♦ rapport de majorité pages 9 et 19

Art. 6.2.3  
Préfet

Bien que la proposition de la majorité de la commission 6 garde au district le titre d'entité judiciaire (voir 6.2.1 Définition), la commission exclut à dessein de sa proposition les fonctions judiciaires du préfet, le confinant exclusivement à des tâches exécutives et administratives.

- Actuellement, le préfet fonctionne – à satisfaction de l'Ordre judiciaire (et du Grand Conseil qui a récemment augmenté ses compétences en la matière) – comme juge pénal pour quantité de contraventions ou simples délits.
- La proportion minimale de contestations des prononcés préfectoraux démontre que notre population a confiance en ces « laïcs » connaissant bien les gens et le milieu dans lequel elle évolue, et qu'elle se soumet sans problème



à cette justice simple et peu coûteuse.

Conclusion : En vertu de la réorganisation en cours de la Justice vaudoise et si le nombre de districts doit se restreindre, il convient de laisser le soin au Conseil d'Etat d'évaluer la situation et de ne pas exclure les tâches judiciaires des tâches du préfet. De cas en cas – et comme il l'a déjà fait – le Conseil d'Etat possède la faculté de renforcer les préfetures avec des préfets - adjoints, plutôt que de l'obliger à dépenser des millions pour créer et exploiter de supplémentaires offices judiciaires de première instance.

---

#### – Collaborations intercommunales

♦ rapport de majorité page 12

Art. 6.3  
Collaborations intercommunales

- La Constitution doit ouvrir des portes, indiquer des lignes directrices, des possibilités au législateur et ne pas l'enfermer dans des schémas théoriques étroits (cf 6.3.2 2e al. – obligation pour une commune de n'adhérer qu'à une seule fédération de communes).
- Les divers genres de collaborations intercommunales – dont on connaît maintenant les principales qualités et tares et dont les structures pourraient être améliorées – ont permis de « coller » tant à la géographie physique, démographique et politique, au genre de tâche à accomplir, qu'à la liberté d'action (ou pas) que possède la collectivité intercommunale.
- Dans un relief comme le nôtre, on constate qu'un bassin de transports publics, une adduction d'eau, un arrondissement forestier ou un centre social régional ne ressortent pas du même découpage : ce n'est pas sans raison !
- S'il est souhaitable – afin d'économiser les ressources humaines communales – de créer une fédération de communes épousant les formes d'un district redessiné (association à buts multiples) et de lui confier les tâches recouvrant l'ensemble du district, il est illusoire et dommageable d'y incorporer « de force » et en deux ans (cf 6.4. Dispositions transitoires) – notamment pour la qualité du service à accomplir – les autres ententes, conventions et associations.

Conclusion : Ne pas mettre la charrue avant les bœufs : fusionner d'abord, la « fédération » suivra logiquement !

---

#### – Dispositions transitoires

♦ rapport de majorité pages 13 et 20

Art. 6.4  
Dispositions transitoires

Voir commentaire et conclusion sous 6.3.




---

**■ Desarzens – Divers articles**

 ♦ rapport de majorité pages 9, 10, 13
 

---

	<i>Article</i>	<i>Commentaire</i>
Chapitre 6.2 Les districts	Art. 6.2.1 à art. 6.2.4	Suppression des art. 6.2.1 à 6.2.4 sur les Districts.

Dans ce projet, la notion de District est annulée et remplacée par :

#### Chapitre 6.2 Organisation territoriale du Canton

Article 6.2.1 Découpage Cantonal	A l'intérieur des frontières cantonales, l'Etat procède à un découpage administratif répondant aux besoins des citoyens.	L'Etat est libéré des frontières des districts qui sont abolies.
Article 6.2.2 Leur nombre	Les découpages peuvent se superposer. Leur nombre et leur étendue doivent répondre aux nécessités.	Correspond aux besoins de l'administration. Par exemple, introduction d'un nouveau réseau de préfectures.
Article 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.	Vise au rapprochement avec les Collectivités Territoriales. Vise à l'efficacité et à l'économie en utilisant notamment les infrastructures existantes.

#### Chapitre 6.3 Les collectivités territoriales

Article 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.	Voir : Loi sur les Communes - "attributions" art. 42 et suivants. Progressivement, ce sont toutes les tâches qui sont concernées et non pas un choix (Grâce à l'externalisation des tâches et au principe de l'échange de compétences, chaque commune finira par y trouver son compte!)
Article 6.3.2 Appartenance à une Collec- tivité territo- riale	Les communes se regroupent autour d'un centre régional (chef-lieu).	Le Cercle régional est la "capitale" de la Collectivité territoriale. Les Cercles sont désignés par la loi. Dans son choix, l'Etat tient compte de la densité de population, des axes de communication, des versants et de tout autre critère de similitude (forêts, lacs, cours d'eau, domaines, etc). Vise à utiliser les infrastructures existantes.



Article 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.	Ce sont surtout les communes limitrophes qui ont la possibilité de choisir. Celles de l'intérieur (par exemple contiguës au Cercle régional ne peuvent changer).
Article 6.3.4 Syndicat d'initiative	L'Assemblée principale est un Syndicat d'Initiative composée d'élus communaux au prorata.	Les délégués au Syndicat d'Initiative travaillent par commissions thématiques. Des postes pourraient être réservés à d'autres partenaires de la vie publique (par exemple : social, sport, santé, nature).
Article 6.3.5 Organisation	L'Etat définit le fonctionnement des Collectivités territoriales.	Le même système pour toutes les Collectivités (finance, administration, salles de réunion).
Article 6.3.6 Les délégués	Les Délégués au Syndicat d'initiative sont désignés par les communes. Ils peuvent être élus par le peuple.	Au fur et à mesure des besoins, des élus communaux supplémentaires peuvent être appelés pour siéger dans les commissions. Les élus sont désignés par le Conseil Communal ou peuvent se présenter sur des listes électorales.
Article 6.3.7 Les agglomérations	Les centres urbains peuvent s'organiser un agglomération.	
Article 6.3.8 Organisation des agglomérations	Ce sont les Collectivités territoriales qui sont chargées d'organiser les agglomérations en tant que tâche.	Ce système permettrait de ne pas écarter une partie des communes engagées dans la Collectivité territoriale.
<b>Chapitre 6.4 La capitale du Canton</b>		
Article 6.4.1 La capitale	Lausanne est la capitale du Canton et le siège des autorités cantonales.	
Article 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.	Le même système pour toutes les Collectivités (finance, administration, salles de réunion).
Article 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.	Par contre, le système de l'agglomération pourrait permettre le rapprochement.



Commentaire 30 à 40 Régions pour aider les communes ?  
Le Canton de Vaud libéré des frontières des Districts ?

Tâches communales :  
Les signes sont clairs : les élus communaux sont épuisés et surchargés par des tâches devenant de plus en plus compliquées. Celles-ci demandent aujourd'hui des connaissances techniques approfondies. Les miliciens deviennent rares. Les associations intercommunales se multiplient!

Le Canton et l'administration :  
On ne parle déjà plus de districts lorsqu'il faut évoquer le futur de l'administration cantonale. De tous les projets mentionnés dans la presse ces 6 derniers mois (justice, transport, service du feu, police, service des automobiles, etc), aucun ne s'arrête aux frontières des districts.

*La solution consisterait à regrouper une bonne partie des tâches communales par régions. Dans un même temps, il serait nécessaire de libérer le Canton du carcan devenu inutile des frontières de districts. Ceci permettrait à l'Etat d'installer différents maillages administratifs répondant à des besoins modernes.*

Le projet de minorité présenté ici est essentiellement axé sur le renoncement à la notion de district, avantageusement remplacé par des régions fortes, toujours proches du citoyen (niveau des communes), et un canton pouvant organiser son administration avec efficacité.

Les Collectivités territoriales

Un découpage en Collectivités territoriales\* aurait l'avantage de rendre plus performantes les petites communes face à leurs tâches administratives au sein d'une entité dont les proportions conserveraient une taille humaine. Dans ce projet, l'Etat choisit les centres régionaux (loi). Ce n'est pas un système quantitatif qui devrait être déterminant mais plutôt qualitatif (par exemple : Château d'Oex, Aigle, Bex, Villeneuve pourraient chacune être un Centre Régional\* dans le Chablais et les Alpes vaudoises). Plus le centre régional est grand (par ex. Vevey), plus la Collectivité Territoriale est petite. Lausanne pourrait être seule. Morges être rejoint par 6 à 7 communes. Yvonand par 16 à 20. (Equilibre des forces). En tenant compte de tous les paramètres possibles (proximité, voies de communications, versants, densité de population, etc) on peut estimer une organisation équilibrée avec un chiffre de 30 à 40 centres régionaux (les capitales). Ceci représente le 1/10<sup>e</sup> du nombre actuel des communes. Il serait possible de compter sur l'externalisation des tâches selon les compétences de chacun. La mise en commun de ces compétences et des matériels permettrait des économies, etc. Les parlements communaux auraient suffisamment de tâches à traiter qui leur sont propres (projets de société, arts, spectacles, sport, environnement, échanges culturels, etc) et qu'il leur serait possible d'aborder d'une manière autonome. Le nombre des élus restant à la commune pourrait être réduit. On pourrait aussi imaginer des Assemblées plénières communales qui réuniraient les élus restés aux affaires locales et les élus au Syndicat d'initiative\*.

\* Collectivité territoriale = région

Centre régional = la capitale de la région

Syndicat d'initiative = le parlement de la région



---

## ■ Henchoz – Organisation du district

♦ rapport de majorité pages 9 et 18

---

**Commentaire** Je propose de supprimer la deuxième ligne de l'art. 6.2.2 « Le Canton est divisé en 8 à 12 district » et de la remplacer simplement par : « Le Canton est divisé en districts ».

En effet, l'ancienne Constitution de 1885 disait, à l'art. 21 : « Le Canton est divisé en districts, en cercles et en communes. ... Il y a soixante cercles et dix-neuf districts... ».

Je trouve qu'il est faux de mettre un nombre de districts dans la nouvelle Constitution, car nous serons bloqués par ces chiffres. En effet, je ne vois pas pour quelle raison notre Canton ne peut pas contenir un nombre différent que les 8 à 12 proposés.

Nous en avons 19 aujourd'hui, nous en aurons peut-être moins par la suite, laissons la liberté aux citoyens et au peuple d'en décider et ne les bloquons pas avec cet article.

---

## ■ Lyon – Organisation du district

♦ rapport de majorité pages 9 et 18

---

Art. 6.2.2  
Nombre et  
organisation  
des districts

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

**Commentaire** La modification proposée consiste à supprimer le chiffre plancher de 8 districts (prévu par le rapport de majorité) et à abaisser à 5 le nombre maximum de districts possible (12 dans le rapport de majorité), et ce pour les raisons suivantes : S'il est exact que le rapport de majorité prévoit d'abaisser notablement le nombre de districts (de 19 à une fourchette de 8 à 12), il paraît cependant clair que cette diminution du nombre actuel de districts n'est pas suffisamment radicale et courageuse pour permettre une véritable amélioration de la répartition de l'administration sur l'ensemble du territoire cantonal.

Seule la création d'un nombre restreint de district permettra de réaliser le principe d'égalité de traitement ainsi que les principes de lisibilité et de cohérence du territoire mis à jour par la Commission 6 et développés dans le rapport de minorité Lyon, Holenweg et consorts.

Ainsi, l'Etat, pour être en mesure d'offrir des services de qualité et de proximité à l'ensemble des administrés, doit recentrer son offre au cœur des 4 ou 5 «régions» émergentes. Ceci aura également pour conséquence positive la revivification de l'ensemble du Canton. A l'inverse, un découpage en un nombre supérieur à 5 districts conduirait à une scission entre districts de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>e</sup> plan.

Conclusion – En conclusion, la soussignée propose à l'assemblée constituante d'adopter la présente modification à l'article 6.2.2 du rapport de majorité.