Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: - (1975)

Heft: 315

Artikel: Un débat important devant le grand conseil vaudois : aménager les compétences communales pour sauver la démocratie

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1028603

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

UN DÉBAT IMPORTANT DEVANT LE GRAND CONSEIL VAUDOIS

Aménager les compétences communales pour sauver la démocratie

La revision partielle de la loi sur les communes, actuellement pendante devant le Grand Conseil vaudois, porte essentiellement sur quatre points : la possibilité, pour une ou plusieurs communes, de recourir, dans l'accomplissement de leurs tâches, à des formes d'organisation de droit privé; la coopération intercommunale; la péréquation, et enfin le territoire communal, la détermination et la modification de ses limites.

Quelles sont, sur ces divers points, les tendances suivies par le projet ? C'est ce que l'on voudrait tenter d'esquisser ici.

Mais le projet est remarquable aussi par certaines de ses omissions : il faudra en dire également quelques mots.

Le débat ici n'est, à l'évidence, pas académique ! Les questions sur lesquelles nous nous arrêtons comptent parmi les plus importantes; et nous avons assez souligné dans ces colonnes l'urgence de réactiver la participation des citoyens à la vie politique locale (cf. notamment « Démocratiser la démocratie », DP 312) pour que l'on saisisse aussitôt le poids de l'enjeu porté par ce projet de loi.

1. — LES LIMITES DE LA COLLABORATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Abordons, dans l'ordre, les quatre points énumérés dans notre introduction !

Une commune peut-elle adhérer à un organisme de droit privé tel qu'une association ou une fondation ou acquérir une participation dans une société commerciale ? Pourrait-elle même aller jusqu'à créer elle-même, avec d'autres communes ou des personnes privées, une association, une fondation, une société commerciale ? Une commune peut-elle d'autre part confier l'exécution d'une obligation qui lui incombe en vertu du droit public à un tel organisme de droit privée ?

Le droit actuel ne tranche ni l'une, ni l'autre de ces deux questions, qui doivent d'ailleurs être soigneusement distinguées. Mais l'opinion prévaut qu'une commune, à moins d'y être expressément habilitée, ne saurait déléguer à un organisme de droit privé l'exécution d'une tâche qui lui incombe en vertu du droit public.

Ce n'est pas du tout la solution consacrée par le projet.

D'une part, en effet, il autorise sans restriction les communes à adhérer à des fondations ou associations existantes, à acquérir des participations dans des sociétés commerciales, voire à en constituer de toutes pièces. Il suffit à cet effet d'un vote du Conseil communal ou général : ce dernier peut même déléguer à la Municipalité le pouvoir de procéder, dans certaines limites, à l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales.

D'autre part et surtout, le projet prévoit la possibilité pour une commune de « confier l'exécution de leurs obligations de droit public à une société commerciale, à une association... ou à une fondation ». Il faut alors une autorisation du Conseil d'Etat, qui statue en opportunité.

Cette double solution doit être combattue avec la dernière énergie :

a) Elle permettrait aux communes d'engager les deniers publics dans des entreprises dont la gestion échappe à tout contrôle, tant de la part des législatifs communaux que de la part des autorités chargées d'exercer la surveillance sur les communes, et de les engager dans une mesure qui ne serait pas nécessairement déterminable au départ.

b) Fait bien plus grave encore, elle ouvrirait la porte à une « privatisation » des services publics communaux ou de certains d'entre eux, l'accomplissement de ces services échappant désormais à tout contrôle démocratique et à toute surveillance des autorités de l'Etat.

Certes, on ne saurait interdire complètement aux communes de participer à des associations ou à des fondations de droit privé. Mais on doit exiger, en pareil cas, que l'engagement financier soit de faible importance et qu'il soit délimité une fois pour toutes. Sans doute encore peut-il être opportun qu'une commune puisse influer de l'intérieur sur la gestion d'une entreprise commerciale dont les activités présentent une certaine utilité publique, notamment lorsqu'elle verse des subventions : mais le droit fédéral permet, en pareil cas, d'insérer dans les statuts une clause conférant à la collectivité publique le droit de déléguer des représentants dans les organes de l'administration et du contrôle, même si elle n'est pas actionnaire. Ces possibilités paraissent entièrement suffisantes.

Sur le second point, en revanche, aucun compromis n'est possible : les tâches incombant à la commune ne doivent pouvoir être accomplies que par les organes de celle-ci, éventuellement par des organismes de droit public qu'elle crée à cet effet et qui demeurent soumis au contrôle démocratique et à la surveillance de l'Etat. Tout au plus peut-on concevoir, dans les cas où la loi le permet expressément (comme en matière de distribution de l'eau par exemple) le transfert à un particulier par voie de concession de service public : car alors la commune concédante conserve un pouvoir de contrôle sur la manière dont le concessionnaire accomplit le service concédé.

2. — TACHES INTERCOMMUNALES : QUI VEUT LA FIN, VEUT LES MOYENS

Traditionnellement confinées dans des tâches de police et de gestion, les communes se trouvent,

depuis quelques décennies, confrontées à des tâches entièrement nouvelles de planification et d'équipement. Certaines d'entre elles, tout en demeurant en principe communales, impliquent la mise en œuvre de moyens, techniques et financiers, si importants qu'ils dépassent souvent les forces d'une seule commune; il est alors nécessaire que plusieurs communes unissent leurs forces pour les mener à bien. Mais il en est d'autres dont l'accomplissement n'est tout simplement plus concevable au seul niveau communal, qui font, en d'autres termes, éclater le cadre communal désormais trop exigu : c'est ainsi par exemple qu'un aménagement rationnel du territoire ne saurait se concevoir que si certaines options fondamentales sont prises, à tout le moins, au niveau régional. Reste alors à trouver le cadre institutionnel dans lequel ces tâches supracommunales pourront être accomplies.

A l'époque, le législateur avait mis deux instruments à la disposition des communes désireuses d'unir leurs efforts : la convention de droit public et l'association de communes. Préoccupé surtout de promouvoir la collaboration intercommunale, soit l'accomplissement en commun de tâches restant en principe purement communales, il avait étroitement limité l'objet de l'association de communes : ces dernières n'étaient en effet autorisées à s'associer que « pour l'accomplissement d'une tâche qui ressortit à la compétence communale ». Dans cette perspective, on comprend qu'il n'ait donné à cette institution qu'une indépendance relative par rapport aux communes qui la composent; sans doute, l'association constituait-elle un sujet de droit distinct; sans doute encore, pouvait-elle prendre des décisions qui étaient obligatoires pour les communes associées sans qu'elles eussent à être approuvées par les conseils communaux ou généraux de celle-ci. Mais ce principe subissait une double et importante exception : l'autorisation des législatifs des communes associées était en effet nécessaire tant pour emprunter que pour modifier les statuts de l'association.

Tout en conservant la possibilité d'une convention de droit public — rebaptisée, on ne sait trop pourquoi, entente intercommunale, le projet renforce considérablement l'association de communes en rendant quasi parfaite son indépendance à l'égard des communes membres : désormais, en effet la ratification des conseils communaux et généraux ne sera plus nécessaire que dans deux cas : pour modifier le but de l'association et pour augmenter son capital de dotation. Toutes les autres modifications de statuts pourront être décidées par les seuls organes de l'association. De même, cette ratification n'est plus exigée en matière d'emprunt.

A ce considérable renforcement de l'indépendance de l'association de communes correspond l'apparition, au niveau de celle-ci, d'un embryon de corps électoral. C'est en effet une autre innovation du projet que de prévoir désormais la possibilité d'un référendum contre les décisions d'une association de communes et d'exiger en pareil cas non pas la double majorité des votants et des communes — ou la majorité des votants dans chaque commune — mais la seule majorité des votants. On assiste ainsi à une évolution de cette institution, qui tend à devenir une véritable collectivité publique de niveau supracommunal. Ce glissement est perceptible jusque dans la terminologie : l'exposé des motifs ne qualifie-t-il pas l'association de communes de « véritable supercommune dans le domaine de sa spécialité » ! Pour discutable qu'elle soit en l'état actuel du droit, une telle qualification n'en est que plus significative de l'évolution des conceptions.

Cette évolution sur le plan institutionnel devrait faire tout naturellement de l'association de communes l'instrument idéal d'accomplissement de ces tâches supracommunales auxquelles il a été fait allusion. C'est sur ce point que le projet souffre d'une insurmontable contradiction : au renforcement de l'institution ne correspond aucun élargissement de sa vocation, qui, tout au contraire demeure, comme par le passé, étroitement confinée à des objets purement communaux. Cette timidité est d'autant plus incompréhensible que, sur le plan institutionnel, les auteurs du projet n'ont pas reculé devant des solutions hardiment novatrices.

On peut, d'autre part, se demander s'il ne serait pas dans la logique du projet de donner à ce corps électoral ainsi consacré troisième organe de l'association aux côtés du conseil intercommunal et du comité de direction, la possibilité de se faire représenter dans le conseil. On pourrait ainsi concevoir qu'aux délégations variables des communes se substitue une représentation élue par le corps électoral, les communes associées continuant d'y envoyer une délégation fixe, composée, comme jusqu'ici, de représentants de leurs municipalités.

3. — PÉRÉQUATION FINANCIÈRE : LA TIMIDITÉ DU PROJET

Le projet introduit en outre un certain nombre de règles — égarées, on ne sait pourquoi, dans le chapitre relatif à la surveillance de l'Etat — sur la péréquation financière entre communes. Il fait preuve sur ce point de beaucoup de timidité, puisqu'il renonce à toute forme de péréquation directe et se limite à une péréquation indirecte, opérée par le moyen d'une gradation du montant des subventions versées (et des charges imposées aux communes en fonction de la capacité financière de celles-ci, cette capacité étant elle-même fonction d'un certain nombre de critères (rapport existant entre le montant de l'impôt communal et celui de l'impôt cantonal, impôt cantonal par habitant, fortune ou découvert par habitant). Il ne fait, du reste, pour l'essentiel, que de codifier des règles actuellement éparses dans divers textes, voire des pratiques administratives qui ne reposaient sur aucune disposition légale.

Il faut résolument déplorer que les auteurs du projet aient délibérément renoncé à introduire un système de péréquation directe, qui existe pourtant dans la grande majorité des cantons. Certes, un système de péréquation indirecte constitue un

● **SUITE ET FIN DU TEXTE AU VERSO**

Aménager les compétences communales (suite et fin)

premier pas. Mais il n'est même pas certain qu'il incite les communes à mieux exploiter leur matière fiscale, en renonçant notamment à des arrêts de progression. Les communes qui décident de tels arrêts sont en effet le plus souvent celles qui, renonçant à un gros effort d'équipement, pratiquent une politique de « zones résidentielles »; elles n'auront donc que peu à pâtir d'une diminution du montant des subventions qui leur sont versées. Elles laissent en revanche inexploitée une matière fiscale qui fait cruellement défaut à d'autres communes qui, elles, consentent de gros efforts en vue de s'équiper. Il serait dès lors parfaitement équitable que s'opère une certaine redistribution entre les unes et les autres. Or, un système de péréquation indirecte ne permet absolument pas d'aboutir à ce résultat; seul un système de péréquation directe pourrait opérer une telle redistribution.

4. — TERRITOIRES MODIFIÉS : GARANTIES INSUFFISANTES

Enfin, le projet consacre un certain nombre de dispositions à la détermination et à la modification des limites du territoire communal. Il précise la procédure à suivre en cas de modification, mais il innove surtout en prévoyant — à côté de la modification par convention entre les communes intéressées, seule possible jusqu'ici — une modification par voie d'autorité, dans certains cas et à certaines conditions.

Ces dispositions appellent, pour l'essentiel, deux remarques.

D'une part, les auteurs du projet ne semblent même pas avoir envisagé les incidences que pourraient avoir une modification des limites communales sur l'exercice des droits et le cas échéant de l'accomplissement de mandats politiques communaux par les populations qu'elle affecte, et, plus généralement, des bouleversements qui pourraient en résulter du point de vue de la géographie électorale et politique d'une commune.

D'autre part, le projet ne fait qu'une place insuffisante à la consultation des principaux intéressés. Il ne prévoit en effet qu'une procédure d'enquête (et encore dans le seul cas de modification par voie de convention); c'est là une garantie insuffisante, si l'on sait que le Conseil d'Etat — désormais autorité chargée d'approuver une telle convention, aux lieu et place du Grand Conseil — ne peut revoir que la légalité de cette convention. Pour le surplus, seule demeure la possibilité d'une demande de référendum; c'est cependant une garantie qui risque fort de se révéler illusoire lorsque la fraction de la population intéressée par la modification des limites n'est pas suffisamment étendue pour pouvoir réunir en son sein le nombre de signatures nécessaire à l'aboutissement d'une telle demande.

Tels sont donc les points essentiels sur lesquels porte la revision partielle de la loi sur les communes vaudoises.

Il faut, en terminant, déplorer encore deux omissions essentielles de ce projet.

Les auteurs du projet ont délibérément renoncé à proposer l'introduction de l'initiative sur le plan communal. En droit actuel celle-ci n'existe que sur un point précis : l'introduction de l'élection des conseils communaux selon le système de la représentation proportionnelle. Sa généralisation a été périodiquement demandée mais ces propositions ont été toujours écartées, sans que le problème ait jamais fait l'objet d'un examen vraiment approfondi. Cette fois encore l'idée est balayée du revers de la main, sans que les arguments (nécessités d'une modification de la Constitution, risque de nombreuses initiatives irrecevables, domaine restreint d'application) emportent vraiment la conviction.

Et les quartiers ?

Il faut regretter également que les auteurs du projet ne se soient aucunement préoccupés de revaloriser les institutions infracommunales : à une époque où les grandes options tendent à se déplacer des niveaux inférieurs vers les niveaux supérieurs, où, dans les grandes communes, l'administration tend à s'éloigner du citoyen, il y aurait pourtant là un moyen de donner un nouvel élan à une démocratie communale en passe de perdre l'essentiel de sa substance.

Quand les ouvriers travaillent à leur licenciement

Le carnet de commandes de cette entreprise genevoise du secteur des machines est bien fourni. Et pourtant la direction a licencié deux mécaniciens la semaine dernière...

La contradiction n'est qu'apparents, en ces temps où le patronat fait flèche de tout bois pour profiter de la « crise ».

Le mécanisme ? il est très simple ! Depuis le début de la stagnation de l'économie, on a crié soigneusement, partout, et sans distinction de situation, à la récession. Les ouvriers, quoi de plus légitime ? ont pris peur pour leur place de travail; les cadences se sont accélérées : preuve de bonne volonté; les absences ont diminué... et la productivité a augmenté. Sur la lancée de ses appels au secours, le patronat licencie donc pour profiter pleinement du climat qu'il a soigneusement entretenu.

Nous voilà revenus au capitalisme pur et dur où le travail des ouvriers mène à leur licenciement. A rapprocher de ces entreprises qui introduisent un chômage partiel de 5 % (juste ce qu'il faut pour empêcher les travailleurs de bénéficier de l'allocation de chômage !) alors même qu'il y a assez de travail : la productivité ne baissera pas. On appelle ça la solidarité patronale...