

COMMUNICATION
DE LA MUNICIPALITE
AU CONSEIL COMMUNAL

N° 36/9.05 – Municipalité en corps

Objet : Districts – Nouveau découpage territorial

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. Introduction

M. le Syndic a fait partie de la commission thématique "organisation territoriale" de la Constituante qui a été chargée de redéfinir les régions, les districts et les communes en vue de la nouvelle Constitution vaudoise, elle-même adoptée par le peuple en votation populaire.

A vrai dire, les débats tant en commission qu'en séances plénières ont été très nourris, puisque le groupe politique "A propos" a carrément proposé une nouvelle Constitution prévoyant, entre autres "réformes" fondamentales, 5 régions et 30 communes. C'était bien parti déjà lors des séances de la commission thématique susmentionnée.

Finalement, la nouvelle Constitution vaudoise, à son article 158 "Districts : définition, nombre et fonctions", dit ceci :

- *1. Le territoire du Canton est divisé en districts. La loi en fixe le nombre et détermine le rattachement de chaque commune à l'un d'eux.*
- *2. Les districts sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité.*
- *3. Ils constituent les arrondissements électoraux.*

Puis à son article 179, il est dit :

- *5) disposition transitoire particulière ad art. 158*
Dans les dix ans dès l'entrée en vigueur de la présente Constitution, le Conseil d'Etat proposera un nouveau découpage administratif du Canton en vue de la réduction du nombre de districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication. Le nombre de districts sera de huit à douze.

2. Situation actuelle

Comme chacun le sait, notre canton est composé de 19 districts qui eux-mêmes étaient subdivisés en cercles (60). Ces cercles ont été créés par un subtil découpage électoral, séparant la campagne des villes. Les cercles étaient aussi une délimitation des Justices de paix.

Si ces cercles électoraux et judiciaires ont disparu, cela n'a pas allégé la superposition des découpages de toutes sortes qui existent aujourd'hui dans notre canton. En effet, depuis quelques années, les départements gouvernementaux et leurs services respectifs ont la phobie des découpages (écoles, affaires sociales, forêts, routes, OROSP, PCi, organisation judiciaire, Etat civil, etc.) ce qui fait que nous nous trouvons à environ huitante découpages superposés les uns aux autres.

C'est presque de la débilité à tel point que le Conseil des 57 de l'Union des communes vaudoises a demandé au Conseil d'Etat d'attendre que soient définis les nouveaux districts. Ce vœu n'a pas été entendu puisque des services de l'Etat ont continué leurs besognes, à tel point qu'un syndic d'une commune du district de Cossonay nous a dit que ses habitants doivent aller dans cinq endroits différents suivant l'objet traité (à Nyon pour les affaires judiciaires, à Morges pour la justice de paix, à Cossonay pour les questions concernant le district, à Orbe pour l'ORP, voire Yverdon pour l'hôpital). Certes, heureusement que ce n'est pas tous les jours qu'il faut s'y rendre mais il faut le savoir lorsque l'on en a besoin...

3. Le sens donné à l'article 158 Cst vd

Il est évident qu'entre le statu quo et la proposition du groupe "A propos", il y avait un énorme fossé qu'il a fallu combler, le statu quo étant surtout défendu par les "préfets-constituants". Quant au nombre des communes, ce groupe a presque fait l'unanimité contre lui.

La disposition transitoire définie à l'art. 179 Cst vd précise bien que le Conseil d'Etat proposera un nouveau découpage administratif du canton "**en vue de la réduction du nombre de district...**" et que ce nombre sera de huit à douze. L'esprit de cette disposition est bien le fait que le nombre des districts ne doit pas être de moins de huit et pas plus de douze, empêchant ainsi les velléités de proposer cinq districts ou en rester aux 19 actuels...

4. Après l'acceptation par le peuple

C'est donc à une large majorité que le peuple vaudois a accepté la nouvelle Constitution vaudoise. Il ne s'oppose pas au découpage territorial tel que proposé par la Constituante (8 à 12) sachant que les futurs districts doivent être d'une dimension qui respecte la proximité mais qui rassemble aussi le maximum les services de l'Etat. Les futurs districts ne doivent pas seulement servir d'arrondissements électoraux ou uniquement les services de l'Etat, mais doivent aussi être le moteur de régions rassemblant le plus grand nombre d'arrondissements scolaires, judiciaires, économiques, sociaux, etc., quitte à réunir deux ou trois districts pour former un arrondissement si cela s'avère indispensable.

Ceci dit, sitôt après la votation, le Conseil d'Etat a constitué plusieurs Comités de pilotage (COPIL) pour la mise en application des dispositions constitutionnelles, dont celui chargé de faire des propositions concernant le découpage territorial (DECTER).

Ce COPIL était composé de hauts fonctionnaires de l'Etat et présidé par les Chefs des Départements des Infrastructures (DINF) et des Institutions et relations extérieures (DIRE). Le Conseil d'Etat a ensuite nommé la commission d'accompagnement (COMAC) du COPIL. Elle était composée de représentants des partis politiques vaudois, de l'Union des communes vaudoises, de la Confrérie des

préfets, de professeurs d'Universités et de l'EPFL ainsi que de l'IDEHAP. M. le Syndic a fait partie de la COMAC en tant que représentant de son parti.

5. Les travaux de la COMAC

La COMAC s'est donc réunie très régulièrement sous la responsabilité du chef de projet, Monsieur Steiner, géographe, qui était très compétent. Elle s'est fixé des critères pour la délimitation des futurs districts : la taille, la centralité de l'emploi, les services privés, l'équipement en services décentralisés, les transports publics, la structure institutionnelle, l'identité et les espaces naturels. Des scores ont été attribués pour chaque indicateur à 29 localités vaudoises importantes, comprenant notamment tous les chefs-lieux des districts actuels. La COMAC a évalué les centres les plus importants, à savoir :

- 1) Lausanne
- 2) Yverdon-les-Bains, Vevey-Montreux, Nyon et Morges
- 3) Payerne et Aigle
- 4) Orbe, Moudon, Renens, Pully, Château-d'Oex et Le Chenit.

Comme déjà relevé plus haut, il y a une contrainte constitutionnelle à respecter : c'est 8 à 12 districts.

Ensuite, la COMAC a évalué de nombreuses variantes et propositions faites lors de divers débats ou venant de partis politiques (le parti libéral proposant 12 districts, dont celui du "cœur de la Côte", le parti socialiste 8 et 10 districts en tenant compte notamment la Vallée de Joux et/ou le "balcon du Jura") ou d'autres propositions de groupements divers.

La COMAC a dû, lors de "rencontres d'ateliers", définir les districts en "à quoi servent-ils", subjectivement se définir sur chaque possibilité (de 8 à 12 districts), analyser les aspects géographiques, naturels selon les rivières ou vallons, les déplacements des gens et leurs lieux de travail, etc.

Par exemple, les membres de la COMAC qui optaient pour le plus grand nombre de districts se trouvaient dans "l'atelier" qui devait rapporter en proposant le plus petit nombre possible de districts et vice et versa.

Ici, tout le monde était d'accord de ne pas voir les choses seulement longitudinalement, mais aussi de manière verticale. Cela veut dire qu'en proposant les futurs districts "Ouest-Est", on écarterait tout ce que l'on peut appeler "l'arrière-pays" alors qu'en voyant les faits "Nord-Sud", cela associerait au contraire cet arrière-pays au bassin lémanique. Ensuite, même si les districts font office d'arrondissements électoraux, ce critère était mis de côté afin de ne pas se focaliser sur cet aspect des choses. Notre capitale, Lausanne, a aussi été l'objet de nombreuses discussions (Lausanne ville-district ? Grand Lausanne ? Lausanne découpé à l'Ouest ? à l'Est aussi ?) Quelles que soient les variantes concernant Lausanne, les conséquences seraient nombreuses.

6. Les propositions de la COMAC

Vers la fin des travaux de la COMAC, quatre variantes sont sorties qui ont été analysées par le professeur de géographie EPFL Schuler, bien connu en la matière, le Service cantonal des communes et institutions (pour la question des arrondissements électoraux qu'il ne fallait quand même pas ignorer du fait que le futur Grand Conseil sera composé de 150 député-e-s et non plus 180) et le SCRIS, qui a analysé les forces politiques des partis dans les futurs districts en se basant sur les dernières élections cantonales et fédérales.

De plus, la COMAC était en possession d'un jugement du Tribunal Fédéral (TF) concernant les nouveaux découpages des arrondissements électoraux du canton d'Argovie, qui faisait suite à un recours du parti des Verts, qui s'estimait lésé par ce découpage où la proportionnelle n'était plus respectée. Le TF fait savoir dans son arrêt que le respect du système proportionnel et celui de la légalité entre les citoyens implique qu'un arrondissement électoral comprenne en principe au moins dix sièges et une population d'au moins 40'000 habitants (mais il faut aussi tenir compte des régions excentrées si des raisons historiques, géographiques ou identitaires le justifient).

C'est ensuite que la COMAC proposa au Conseil d'Etat deux variantes, à savoir le canton découpé en huit districts dit du "Grand Lausanne" et dix districts avec notre capitale décortiquée à l'Ouest et l'Est de Lausanne. Une variante intermédiaire de 9 districts a également été proposée car elle concerne l'Ouest lausannois (ou l'Est morgien au-delà de la Venoge).

7. Propositions du Conseil d'Etat

Finalement, le Conseil d'Etat met en consultation deux variantes, celle à 8 districts comprenant le "Grand Lausanne" et celle à 10 districts comprenant l'Ouest lausannois (ou l'Est morgien avec Renens, Crissier, Romanel-sur-Lausanne).

Cela va dans le sens de la COMAC. Toutefois, le Conseil d'Etat n'a pas osé proposer une seule variante à huit districts. Bien sûr, si cette variante était la seule proposée, elle aurait suscité de grandes polémiques, ce qui ne manque d'ailleurs pas.

8. Le point de vue de la Municipalité : les 10 districts

Le Conseil d'Etat a raison de présenter deux projets avec 8 et 10 districts. Pour Morges, notre district perdra l'Est de la Venoge mais s'étendra en direction du Pied du Jura et de Cossonay. Paradoxalement, avec 10 districts, celui de Morges serait encore plus grand et serait "frontière" avec La Côte (Nyon), Jura-Nord vaudois, le Gros-de-Vaud et "l'Ouest lausannois".

La Municipalité opte pour les 10 districts ce qui représente un meilleur équilibre. En effet, le canton à 8 districts, dit aussi le "Grand Lausanne", représente des inconvénients dont il faut tenir compte.

Contrairement à ce que dit le syndic de Lausanne, il ne faut pas voir les futurs districts comme entités économiques (dans ce cas 8 districts seraient encore de trop) mais bien définir à quoi servent les districts et qu'ils soient d'une dimension de proximité pour les gens. En fait, à quoi servent les districts ?

- Sur le plan politique, les liens entre le Conseil d'Etat et les communes par préfets interposés sont indispensables. Le préfet doit être le modérateur et le coordinateur entre les communes, être le moteur du district dont il a la charge, voire le moteur de certaines fusions de communes ou services entre communes;
- Sur le plan régional, le district doit rassembler le plus grand nombre de regroupements tels que la PCi, les activités sociales, scolaires, emplois, regroupements intercommunaux, aménagement du territoire, etc.;
- Sur le plan administratif, les services de l'Etat rattachés aux districts sont les liens entre les administrations et la population qui doit pouvoir s'y rendre sans perte de temps.

Il ne faut pas oublier de dire aussi que les citoyennes et citoyens sont très mobiles (pendulaires) et il n'est pas toujours certain qu'ils savent dans quel district où ils se trouvent. Ils sont d'abord attachés à leurs communes de domicile. Et si l'on veut garder une identité, c'est au niveau de la commune qu'il faut la voir. Et si nous voulons que les communes aient toujours un sens et gardent une certaine autonomie face au Canton, elles doivent sérieusement envisager des fusions. Il ne sert à rien de défendre l'autonomie communale s'il n'y a plus de moyens d'une telle défense.

La Municipalité est persuadée que le nouveau découpage favorisera des fusions de communes.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre acte de la présente communication.

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 22 août 2005.

le syndic

le secrétaire

E. Voruz

G. Stella