



Réponse au postulat de Mme Thérèse de Meuron visant à demander à la Municipalité d'établir l'inventaire des missions que Lausanne doit, pour des raisons légales, exécuter ou décide, parce qu'elle les juge indispensables pour le bien de ses administrés, de se les donner

Rapport-préavis N° 2021 / 21

Lausanne, le 22 avril 2021

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Le postulat de Mme Thérèse de Meuron vise à connaître précisément, par un inventaire, quelles missions la Commune a l'obligation de remplir en vertu de la loi et lesquelles découlent d'un choix politique. La Municipalité dresse une première liste des missions que la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD) attribue conjointement au Canton et aux communes. Sur cette base, elle conclut qu'un tel inventaire ne peut être établi.

Séparer clairement ce qui relève du « légal » du « politique » n'est en pratique pas réaliste, au vu de l'enchevêtrement complexe des principales politiques publiques cantonales et communales. Elaborer un tel inventaire nécessiterait ensuite des moyens très importants. La légitimité d'un tel inventaire, qui devrait prendre en compte non seulement les textes de loi, mais encore l'historique de leur élaboration, en particulier les débats au Grand Conseil, ou encore la doctrine et enfin la jurisprudence, serait également fragile. Au vu de l'évolution permanente du contexte légal et financier, il devrait ensuite être mis à jour en continu. Un tel inventaire n'aurait surtout pas d'utilité, car il ne permettrait pas d'améliorer le pilotage des différentes politiques publiques communales. Ce pilotage doit comme c'est le cas en pratique se fonder sur une analyse fine et en continu du contexte légal, institutionnel et financier, et sur la base d'une discussion permanente avec les partenaires de la Ville.

2. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond au postulat déposé par Mme de Meuron, le 3 janvier 2017 et intitulé « Postulat visant à demander à la Municipalité d'établir l'inventaire des missions que Lausanne doit, pour des raisons légales, exécuter ou décide, parce qu'elle les juge indispensables pour le bien de ses administrés, de se les donner ». Ce postulat a été renvoyé en commission en vue de son examen le 19 mai 2017, pris en considération le 6 juin 2017 et renvoyé à la Municipalité pour rapport et étude.

3. Réponse au postulat

Le postulat de Mme de Meuron vise à connaître précisément, par un inventaire, quelles missions la Commune a l'obligation de remplir en vertu de la loi et lesquelles relèvent d'une volonté politique sans qu'elles soient, ou non, encadrées par un dispositif légal cantonal.

En d'autres termes, il s'agirait d'examiner quelles tâches doivent impérativement être assumées et financées par la Commune, par opposition à d'autres, relevant d'un choix politique et qui ne devraient pas obligatoirement être financées par la Ville. La postulante cite le domaine culturel ou social, en posant la question d'une éventuelle participation plus importante des communes avoisinantes ou du Canton. Selon la postulante, l'objectif est de permettre de comprendre certains choix politiques, de réfléchir, sur une base objective, en séparant le « légal » du « politique » et d'identifier des économies potentielles ou des recettes qui pourraient légitimement être demandées à d'autres collectivités. Le postulat donnerait ainsi l'occasion à la Ville de s'approcher du Canton et d'ouvrir certaines négociations pour des financements mieux mutualisés ou des reprises d'activités.

Selon l'article 138 alinéa 1 de la Cst-VD, « outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent ». L'analyse de la Cst-VD et des lois cantonales devrait ainsi permettre de déterminer les missions issues du cadre légal cantonal de celles librement assumées par la commune. Dans les faits, une distinction claire est impossible.

En premier lieu, les lois disent ce qu'il faut faire, mais pas comment le faire. Comment identifier et mettre en lumière la marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la législation cantonale ? Quel est le socle minimal obligatoire de prestations à fournir par la Commune ? La plupart des politiques publiques sont en effet enchevêtrées et mises en œuvre tant au niveau cantonal que communal. Ainsi, de nombreuses dispositions de la Cst-VD concrétisent cette collaboration lorsqu'elles précisent que « l'Etat et les communes » :

- assurent la sécurité (art. 44) ;
- sauvegardent l'environnement naturel, luttent contre toute forme de pollution, protègent la diversité de la faune, de la flore et des milieux naturels (art. 52) ;
- encouragent et soutiennent la vie culturelle ainsi que la création artistique et conduisent une politique culturelle favorisant l'accès et la participation à la culture (art. 53) ;
- favorisent la pratique du sport (art. 54 al. 1) ;
- veillent à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol (art. 55 al. 1) ;
- incitent la population à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles, notamment de l'énergie, veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables, collaborent aux efforts tendant à se passer de l'énergie nucléaire (art. 56) ;
- tiennent compte en matière de transports et communication des besoins de tous les usagers (art. 57) ;
- assurent à chaque personne les conditions d'une vie digne, par la prévention de l'exclusion professionnelle et sociale, par une aide sociale en principe non remboursable et par des mesures de réinsertion (art. 60) ;
- prennent en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées et de leurs familles, prennent des mesures pour assurer leur autonomie, leur intégration sociale, scolaire et professionnelle, leur participation à la vie de la communauté ainsi que leur épanouissement dans le cadre familial (art. 61) ;
- tiennent compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en favorisant leurs activités culturelles, sportives et récréatives (art. 62) ;
- organisent en collaboration avec les partenaires privés un accueil préscolaire et parascolaire des enfants (art. 63) ;
- contribuent à la sauvegarde de la santé de la population en encourageant chacun à prendre soin de sa santé, en assurant à chacun un accès équitable à des soins de qualité, ainsi qu'aux informations nécessaires à la protection de sa santé, en favorisant le maintien des patients à domicile, en veillant à ce que les personnes qui, en raison de leur âge, de leur handicap ou de l'atteinte à leur santé ne peuvent rester à domicile, aient accès à des lieux d'hébergement adaptés à leurs besoins, en soutenant les institutions publiques et privées actives dans la prévention et les soins et portent une attention particulière à toute personne vulnérable, dépendante, handicapée ou en fin de vie (art. 65) ;

- veillent, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables, encouragent la mise à disposition de logements à loyer modéré et la création d'un système d'aide personnalisée au logement et encouragent l'accès à la propriété de son propre logement (art. 67) ;
- favorisent l'intégration des étrangères et étrangers dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit (art. 68) et facilitent la naturalisation des étrangères et étrangers (art. 69) ;
- prennent en considération le rôle de la vie associative et reconnaissent son importance et peuvent accorder aux associations reconnues un soutien pour leurs activités d'intérêt général, peuvent leur déléguer des tâches dans le cadre de contrats de partenariat et facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles (art. 70) ;
- collaborent, avec les autres pouvoirs publics, les organisations et les entreprises concernées, à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable, s'engagent pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix (art. 71) ;
- préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté en assurant leur formation civique et en favorisant diverses formes d'expériences participatives (art. 85) ;
- consultent les partis politiques et les associations contribuant à former l'opinion et la volonté publiques sur les objets qui les concernent (art. 86) ;
- encouragent et facilitent l'exercice des droits politiques (art. 88).

La Cst-VD prévoit encore « qu'en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes » organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire (art. 63a), ou encore que « l'Etat, en collaboration avec les communes », organise et finance un enseignement public (art. 45).

Les nombreuses lois cantonales qui mettent en œuvre ces politiques publiques enchevêtrées précisent, certes, en général, les responsabilités cantonales et communales. L'appareil législatif est toutefois le produit du débat politique, notamment au sein du Grand Conseil vaudois, des connaissances et de la situation économique de l'époque à laquelle une loi est votée. La loi n'apporte pas de réponse mécanique à la question de savoir quelles sont les missions ou la marge de manœuvre de la Commune de Lausanne. La mise en œuvre des politiques publiques nécessite régulièrement des arbitrages et discussions entre autorités cantonales et communales.

A l'évidence, distinguer strictement ce qui relève d'une obligation légale de tâches effectuées à titre purement volontaire est pour le moins délicat. La Municipalité n'a d'ailleurs pas connaissance qu'une telle étude ait été réalisée au sein d'une collectivité publique de notre pays. Cela est également vrai dans les domaines pour lesquels les communes disposent d'une importante autonomie, notamment au sens de l'article 139 Cst-VD : la gestion du domaine public et du patrimoine communal ; l'administration de la commune ; la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux ; l'aménagement local du territoire ; l'ordre public ; les relations intercommunales. Dans ces domaines également, la Commune n'est pas totalement libre et dépend du droit supérieur, en particulier cantonal et fédéral.

Au final, seuls quelques rares domaines paraissent clairement être librement assumés par la Commune, sans obligation cantonale, comme les activités de certains services commerciaux ou encore pour citer un exemple actuel les actions visant à soutenir l'économie locale durant la pandémie. C'est également vrai de la police judiciaire ou de l'inspection du travail, domaines dans lesquels la Ville de Lausanne est au bénéfice d'une délégation de compétences sans recevoir la moindre indemnité. Mais hormis ces quelques exceptions, dont on mesure d'ailleurs qu'elles découlent d'abord de choix politiques et non de la simple application de dispositions légales, l'essentiel des politiques publiques ne saurait être clairement catégorisé entre des tâches obligatoires ou facultatives.

La politique culturelle illustre bien cette réalité. Comme mentionné plus haut, la Cst-VD prévoit à son article 53 que l'Etat et les communes encouragent et soutiennent la vie culturelle ainsi que la création artistique. Les termes de cette disposition laissent de toute évidence une marge de manœuvre considérable au Canton et aux communes pour déterminer l'étendue de leurs prestations. Il n'est pas possible de déduire des textes constitutionnels et légaux l'étendue des prestations devant être accomplies par une commune ou l'Etat et leur répartition financière.

C'est d'ailleurs logique et conforme aussi avec les règles générales de l'autonomie communale : les lois sont d'abord là pour encadrer l'action des collectivités publiques, pour fixer quelques règles et usages communs, bien plus que pour définir de manière exhaustive l'étendue des activités ou des prestations offertes.

Sur la base des éléments indiqués ci-dessus, la Municipalité estime qu'une catégorisation des tâches de la Commune en fonction de leur nature juridique (obligatoire ou facultative) est presque impossible, les lois ne définissant que très rarement l'étendue exacte des prestations à assurer. Elle ajoute que l'exercice ne serait sans doute pas d'une grande utilité, les tâches accomplies découlant d'abord de choix politiques opérés par la Municipalité et le Conseil communal.

Cela étant, les démarches entreprises, notamment dans le cadre de deux programmes structurels d'amélioration financière, pour obtenir de meilleures indemnités du Canton pour certaines tâches, comme les discussions engagées sur la péréquation ou la répartition de la facture sociale, vont bien entendu se poursuivre. Une meilleure couverture des tâches de ville-centre assumées par la Ville de Lausanne pour le compte de la région ou du Canton demeure une priorité.

La Municipalité estime ainsi avoir répondu au postulat de Mme Thérèse de Meuron visant à demander à la Municipalité d'établir l'inventaire des missions que Lausanne doit, pour des raisons légales, exécuter ou décide par elle-même de les accomplir, parce qu'elle les juge indispensables pour le bien de ses administrés.

4. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur le développement durable.

5. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

6. Aspects financiers

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement et de fonctionnement de la Ville.

7. Conclusion

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2021/ 21 de la Municipalité, du 22 avril 2021 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter la réponse au postulat de Mme Thérèse de Meuron visant à demander à la Municipalité d'établir l'inventaire des missions que Lausanne doit, pour des raisons légales, exécuter ou décide, parce qu'elle les juge indispensables pour le bien de ses administrés, de se les donner.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter