

Point fort

Les Communes paient le prix fort de la démocratie

Recours Le nombre de référendums, principalement liés à l'aménagement du territoire, est en hausse dans le canton. Et ils saignent les collectivités publiques

Claude Béda

«Le référendum est désormais pour nous une épée de Damoclès permanente», estime Philippe Gex, syndic d'Yvorne. C'est une nouvelle tendance qui est aussi constatée au Canton: la population use de plus en plus de ses droits démocratiques pour intervenir contre des décisions prises par les élus, principalement celles liées à l'aménagement du territoire (*lire ci-dessous*). Après le refus populaire, le 29 juin, du parking projeté dans sa commune, Philippe Gex mesure, lui, le prix de la démocratie semi-directe: «Cette défaite dans les urnes nous a fait perdre 250 000 francs de frais d'études et 200 000 francs pour une vigne, sans rendement, que nous avons dû acquérir afin d'échanger un terrain avec la Bourgeoisie.» Cher pour un village dont le budget annuel s'élève à 5 millions de francs. Et le Vuargnéran de tisser un lien direct entre les référendums et les nombreuses élections complémentaires qui ont eu lieu récemment dans le canton: «Régulièrement désavoués, des élus perdent le goût du service public et jettent l'éponge.»

Pression sur le territoire

Dans le canton, Yvorne n'est pas la seule collectivité à faire les frais de la démocratie propre à la Suisse. Lausanne, Aigle, Chavannes-près-Renens, Bussigny, Bassins ou encore Le Vaud en ont fait l'expérience ces derniers mois. Même si certaines de ces Communes ont eu gain de cause devant le peuple. Mais à quoi est due cette recrudescence des recours politiques, notamment contre des projets de construction? «C'est une manière de défier les autorités en qui les citoyens ont de moins en moins confiance», subodore René Knüsel. Le politologue perçoit encore un courant «antidéveloppement», illustré par l'initiative Ecopop, et rappelle que la population est vieillissante, donc plutôt conservatrice. «De plus, les législations fédérales changent, à l'image de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), même si celle-ci n'a pas encore déployé ses effets, ajoute-t-il. Avec l'augmentation de la population et la volonté des Communes de tirer parti de ce développement, la pression sur le territoire se renforce tout comme la conscience collective des enjeux de son aménagement.»

Défiance à l'égard des élus

Fer de lance des référendaires opposés au parking à Yvorne, Christian Franceschini se retrouve dans ce profil: «Nous avons lancé ce référendum pour élargir le débat. Et par défiance, aussi, afin de montrer à nos autorités qu'elle n'avait pas la science infuse.» Avait-il conscience des éventuelles conséquences financières de ce recours politique pour la Commune? «Oui, mais nous avions aussi le souci de ménager ses finances en luttant contre un projet à nos yeux surdimensionné.»

Pas de quoi rassurer Frédéric Borloz, syndic d'Aigle. Qui retient son souffle. La Municipalité a gagné, en novembre, le référendum attaquant son projet de refonte du centre-ville. Mais les référendaires ont saisi la Cour constitutionnelle. L'élus craint dès lors le scénario-catastrophe: «Si la procédure se prolonge, nous ne pourrions plus coordonner notre projet avec celui des Transports publics du Chablais (TPC), qui doivent rénover la voie du train Aigle-Leysin au centre-ville. Il nous faudrait alors rouvrir la route, avec un surcoût qui se chiffrerait entre 1 et 2 millions de francs.» Un montant qui s'ajouterait à la facture de plus de 1 million due à des recours juridiques récents contre deux projets à la Planchette.

Exemples de coûts de référendums dans le canton

Lexique politique

Référendum C'est un recours politique. Dans les communes élisant un Conseil communal, les décisions prises par ce conseil sont soumises à l'Assemblée de commune (le corps électoral). Mais il faut que la demande soit effectuée et signée par 15% des électeurs (10% dans les communes de plus de 50 000 électeurs, soit uniquement Lausanne dans le canton de Vaud). Les listes de signatures doivent être déposées au greffe communal.

Opposition Un habitant d'une commune peut aussi faire opposition à un projet lors de sa mise à l'enquête. Si son opposition est levée par la Municipalité, il peut, via un recours juridique, saisir le Tribunal cantonal, puis le Tribunal fédéral.



Lausanne 1,5 million

Le référendum contre la tour Taoua a coûté 1,5 million de francs à la capitale vaudoise, avec l'argent engagé dans le plan partiel d'affectation (PPA), les études ou le concours d'architecture. Sans compter les frais payés par l'investisseur.



Aigle 2 millions

La Municipalité a gagné le référendum attaquant son projet de refonte urbaine. Mais la procédure se prolonge et pourrait coûter jusqu'à 2 millions à la Commune.



Bussigny 250 000 fr.

Après le projet de tour balayé en 2012, la Commune a dû élaborer un nouveau plan partiel d'affectation pour le prix de 250 000 francs. Et revoir d'autres projets.



Lucens 400 000 fr.

Si le projet de plan général d'affectation est refusé par le peuple, ce seront douze ans de travail fichus en l'air, 20 classeurs à jeter et 400 000 francs de pertes, dit le syndic.



Yvorne 450 000 fr.

La Commune a dû payer en juin près de 450 000 francs en études et pour l'achat d'un terrain pour un projet de parking, finalement refusé en juin par les villageois.

«L'état d'esprit des citoyens a changé. Le référendum est désormais pour nous une épée de Damoclès permanente»

Philippe Gex, syndic d'Yvorne

«Les référendums, et autres recours, sont à l'origine de charges non maîtrisables, poursuit Frédéric Borloz. Ils rendent la gestion des biens publics plus ardue. Il faut trouver des solutions pour maintenir ces droits démocratiques - que je défends

aussi -, mais sans que les Communes ne perdent trop de sous. Car associer la population à un projet à grand renfort d'information ne suffit plus.»

Municipal à Lausanne, Olivier Français acquiesce: «Il y aura toujours des groupes susceptibles de lancer un référendum.» Celui qui a enterré la tour Taoua en avril a coûté, selon ce dernier, 1,5 million à la capitale vaudoise, avec l'argent engagé dans le plan partiel d'affectation (PPA), les études ou le concours d'architecture. «Et cela sans compter le solde de la facture, pris en charge par l'investisseur Losinger Marazzi SA.»

Référendum... spontané

A Bussigny, un autre projet de tour avait été balayé par référendum en 2012. Coût

de l'échec du projet: entre 250 000 et 1 million de francs, répartis entre la Commune et les propriétaires. «Auxquels il faut surtout ajouter 250 000 francs pour l'élaboration d'un nouveau PPA, avec une législation et des exigences cantonales modifiées, explique Claudine Wyssa, syndique. De plus, cet échec a induit un changement de politique de développement de la commune. Nous avons dû modifier d'autres projets.» A Chavannes, le projet de tour a passé la rampe du référendum. «Mais, pour la campagne, précise André Gorgerat, syndic, nous avons dû engager 50 000 francs, comprenant la publication de tous-ménages et le remboursement des heures supplémentaires du personnel et de la Municipalité, sortie vingt-deux fois pour présenter le projet.»

A Bassins, le projet de logements à loyers modérés, approuvé par référendum, fait toujours l'objet de contestations. Ce qui a des incidences financières sur le chantier de la salle de gym, la Municipalité comptant sur la rentrée annuelle de 36 000 francs de droit de superficie pour financer le projet.

A Le Vaud, les élus, conscients du risque de référendum populaire, ont préféré la voie du référendum spontané pour la nouvelle salle de sport, afin de gagner du temps et de l'argent. Et à Lucens, le référendum contre le Plan général d'affectation vient d'aboutir, au grand dam d'Etienne Berger, syndic: «Si le projet est refusé, c'est douze ans de travail fichus en l'air, 20 classeurs à passer au broyeur et 400 000 francs de pertes.»

«Une nouvelle tendance»

«Le recours politique constitue une nouvelle tendance: jusqu'ici, un bon débat dans un législatif permettait de clore les décisions politiques sur un projet. Mais ce débat s'élargit de plus en plus à la place publique», explique Philippe Gmür. S'il ne constate pas d'augmentation significative récente du nombre de recours juridiques liés à l'aménagement du territoire, le chef du Service cantonal du développement territorial observe une augmentation du nombre de référendums et d'initiatives dans ce domaine. «Les citoyens semblent considérer que le développement va trop vite», estime Philippe Gmür. Les élus interrogés ont une autre explication, partagée par Olivier Français: «Les Vaudois ont accepté la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, qui prône la densification. Mais, dans les faits, en ville surtout, ils n'aiment pas que l'on densifie les constructions près de chez eux.» «Les citoyens ont aussi acquis une

meilleure perception de l'aménagement du territoire», pense Claudine Wyssa. L'exemple lausannois pourrait étayer cette thèse. A Lausanne, le premier recours politique sur un projet d'urbanisme a été lancé en 1925. Et, depuis lors, seize scrutins communaux



Philippe Gmür, chef du Service cantonal du développement territorial

liés au développement de la ville ont été convoqués. Quatre ont eu lieu avant les années huitante. Et douze après, dont le vote sur Taoua en avril. «Les municipalités sont donc appelées à mieux échanger avec la population, conclut Philippe Gmür, sachant qu'une démarche participative permet d'augmenter l'acceptabilité des projets.»

«Le temps, c'est de l'argent»

«Ce sont des procédures qui sont longues et chères pour les Communes et pour l'Etat, mais pas pour ceux qui les lancent», explique Pascal Broulis. Le Canton a aussi fait les frais de deux référendums ces dernières années, suivis de contestations devant les tribunaux. Le ministre des Finances estime à 2 millions de francs le coût des procédures lancées en 2012 et 2013 contre le projet de reconstruction du Parlement, afin de le remanier. Même si le référendum a été rendu caduc par l'abrogation d'un décret, avant d'être suivi par des recours à la Cour constitutionnelle et au Tribunal fédéral. «En plus de la refonte du projet, chaque année de blocage a entraîné une inflation de 2% à 5% (prix des matériaux, salaires, projet revu en lien avec les retards)», précise-t-il. L'échec du projet de Musée des beaux-arts à Bellerive, en 2008, a, lui, coûté 1 à 2 millions au Canton, selon le conseiller d'Etat: «Outre le temps perdu, la

«Pour la reconstruction du Parlement, chaque année de blocage a, en outre, entraîné une inflation de 2% à 5%»



Pascal Broulis, chef du Département des finances

dynamique liée aux besoins du projet initial s'est cassée. Il a fallu la recréer, avec un nouveau projet et des priorités qui évoluent.» L'Etat réfléchit donc à des parades, confie Pascal Broulis: «Pouvoir contester un projet est normal, mais il faut accélérer les procédures et les revoir au niveau fédéral. Concernant les procédures juridiques disproportionnées, les perdants devraient payer les frais de justice.»