

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-François Thuillard - Communes vaudoises : Fusions ou tensions ?

Rappel

Dans son programme de législature 2012-2016, au chapitre qui concerne l'optimisation de la gestion de l'Etat, le Conseil d'Etat prévoit de renforcer la collaboration entre collectivités et entre institutions en proposant notamment de soutenir activement les fusions de communes.

Les résultats du 30 novembre dernier ont montré qu'un grand nombre de citoyens ne sont pas prêts à accepter que leur village fusionne avec des communes voisines.

Des tensions sont apparues pendant la campagne, dans un grand nombre de communes concernées, avec comme résultats, des tiraillements au niveau des exécutifs et des législatifs communaux ainsi que dans la population. La conséquence principale de tout ceci est un impact négatif sur la gestion courante de nos institutions communales. Est-ce bien le but d'un processus de fusion tel que proposé par l'Etat ?

Au niveau de la procédure, les municipalités, très souvent mandatées par leur législatif, doivent préparer, puis proposer une convention de fusion. Dans le processus, les municipalités sont appelées à se prononcer sur cette convention, avant de la présenter à leurs conseils communaux ou généraux qui décident, à leur tour, s'ils acceptent ce projet avant de laisser la décision finale à la population.

L'ambiguïté de cette façon de procéder est qu'en acceptant un projet de fusion, les municipalités devraient s'engager à défendre le projet jusqu'à la décision finale. Or, certains élus estiment qu'ils n'ont pas à décider pour l'ensemble de la population de l'avenir de leur commune. Ils désirent avant tout amener le projet jusqu'au vote du législatif puis, si possible, jusqu'à la détermination de leurs concitoyens dans les urnes, même si lesdits élus ne sont pas favorables au projet présenté.

De plus, dans une telle décision, la partie émotionnelle est sous-estimée, notamment par la décentralisation des autorités, la perte d'identité et l'unité territoriale, pour ne citer que ces exemples.

Fort de ces constats, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat entend-il poursuivre sa politique en matière de fusions communales ?*
- Le Conseil d'Etat va-t-il poursuivre son invitation aux fusions en dotant d'une manne financière " le panier de la mariée " ?*
- Le Conseil d'Etat va-t-il proposer une modification de la procédure en fonction des éléments décrits ci-dessus, notamment dans celle d'acceptation des différents niveaux ?*
- Le Conseil d'Etat pense-t-il que les mesures d'accompagnement cantonales sont suffisantes ?*
- Lors de la proclamation des résultats, est-il possible d'avoir un peu de retenue de la part du Conseil d'Etat dans ses déclarations, par respect des citoyens ?*

Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat de ses réponses.

Souhaite développer.

(Signé) Jean-François Thuillard

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat entend-il poursuivre sa politique en matière de fusions communales ?

Le rôle de l'Etat en matière de fusions de communes est défini par la Constitution cantonale qui dit à son article 151 :

" Art. 151 Principes

1

L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

2

A cet effet, la loi prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

3

L'Etat facilite le processus de fusion ; il ne perçoit aucune taxe ou émolument à ce titre.

.... "

L'article 1 de la Loi sur les fusions de communes confirme ce rôle de l'Etat et l'article 2 précise celui du département en charge des relations avec les communes et des préfets.

Art. 2 Rôle du département et des préfets

1

Le département en charge des relations avec les communes (ci-après : le département) et les préfets appuient les communes en matière de fusion. Ils peuvent notamment collaborer avec elles à la préparation d'une fusion et leur adresser des recommandations.

2

Le département:

a. coordonne l'activité des autres départements lors de fusions de communes ;

b. conduit les procédures de préavis et d'approbation auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes ;

c. informe les autres départements des fusions de communes allant entrer en vigueur.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 2003 et de la loi sur les fusions de communes en 2005, le Département de l'intérieur puis celui des institutions et de la sécurité et le service en charge des relations avec les communes, ont apporté un soutien significatif sur le plan technique, juridique et administratif à plusieurs dizaines de processus de fusions. Ce soutien a toujours été fait à la demande des communes, ces dernières étant libres de faire appel ou non à celui-ci.

Le Conseil d'Etat entend maintenir sa politique en matière de fusions de communes en les encourageant et les facilitant par un soutien financier, technique, juridique et administratif. Le Conseil d'Etat n'entend toutefois pas se substituer aux communes dans les démarches de fusion. Elles demeurent libres de décider de tel ou tel rapprochement. Le Conseil d'Etat est par ailleurs toujours disponible si les communes souhaitent qu'un membre du gouvernement leur apporte un soutien tout au long du processus d'étude fusion. C'est le cas notamment lors de la présentation des conventions de fusion à la population des communes parties à un projet de fusion.

Le Conseil d'Etat va-t-il poursuivre son invitation aux fusions en dotant d'une manne financière

dans " le panier de la mariée " ?

La loi sur les fusions de communes du 7 décembre 2004 (LFusCom) définit, aux articles 25, 26 et 27, le mode de calcul de l'incitation financière qui est versé à la nouvelle commune dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. Le montant est établi principalement en fonction du nombre d'habitants concernés par la fusion. Pour chaque habitant, la commune fusionnée touche 250 francs. Ce montant est fixé dans le décret sur l'incitation financière aux fusions de communes du 25 janvier 2005 (RSV 175.611). Le nombre d'habitants pris en considération est plafonné à 1'500 par commune et 3'000 pour l'ensemble des communes participant à la fusion. Ce montant de base est multiplié par un coefficient croissant en fonction du nombre de communes qui fusionnent : pour trois communes, le coefficient est de 1,1 ; pour quatre, il est de 1,2 ; etc.

Pour encourager davantage les communes à fusionner, une incitation complémentaire (prime à la fusion) est prévue à l'article 28 de la loi sur les fusions de communes (LFusCom). Le montant de base a été doublé pour les fusions votées dans les sept années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 31 janvier 2012 et multipliée par 1,5 pour les fusions intervenues entre le 1^{er} février 2012 et le 31 janvier 2015.

Si l'incitation financière n'est pas la principale raison qui conduit les communes à entreprendre un processus de fusion, elle représente néanmoins un volet important de la politique de l'Etat en matière d'encouragement aux fusions. Le Conseil d'Etat entend toutefois, avant de proposer d'éventuelles modifications concernant l'incitation financière aux fusions, mener une réflexion approfondie sur cet objet et partant examiner toutes les possibilités d'actions dans ce domaine. Le postulat du député Rochat Fernandez " Pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes " (15_POS_102) qui sera traité prochainement en commission demande par ailleurs une modification de cette incitation financière.

Le Conseil d'Etat va-t-il proposer une modification de la procédure en fonction des éléments décrits ci-dessus, notamment dans celle d'acceptation des différents niveaux ?

Conformément à l'article 3 de la Loi sur les fusions de communes (LFusCom), le Conseil général ou communal, la municipalité, ou une partie du corps électoral par voie d'initiative, peut proposer une fusion avec une ou plusieurs autres communes. Dans les faits, la quasi-totalité des projets de fusion sont proposés par les municipalités. Ce sont elles qui portent le projet, préparent la fusion et constituent les groupes de travail intercommunaux (art. 4 al. 1 al. 2 LFusCom). De plus, elles doivent informer leur population et leur Conseil général ou communal sur l'état d'avancement des travaux préparatoire (art. 4 al. 3 LFusCom).

Tout au long du processus d'étude d'une fusion, une municipalité peut cependant librement décider de se retirer pour des raisons qui lui appartiennent. La municipalité en informe alors son Conseil général ou communal conformément à l'art. 4 al. 3 LFusCom. Cela s'est produit à quelques reprises ces dernières années.

Arrivé au terme de l'étude de fusion, un projet de convention de fusion est rédigé et adopté par la Municipalité. Sa légalité est ensuite contrôlée par le canton (article 6 LfusCom). La municipalité adopte ensuite un préavis proposant - à son conseil général ou communal - d'adopter la convention de fusion, conformément à l'article 35 de la Loi sur les communes (LC). Il appartient ensuite aux Conseils de l'ensemble des communes parties à la fusion d'adopter la convention de fusion simultanément (article 7 LfusCom). Si cette dernière est acceptée, la convention est alors soumise aux corps électoraux des communes concernées (article 8 LfusCom).

Il convient de rappeler qu'une Municipalité fonctionne de manière collégiale, conformément à l'article 65b de la Loi sur les communes (LC). Il appartient ainsi à ses membres de soutenir les

décisions prises par l'Exécutif communal auprès de sa population, même en cas d'avis divergeant. Comme indiqué précédemment, les membres de l'Exécutif communal restent libres de convaincre leur collège de se retirer d'un projet de fusion durant la phase d'étude. En revanche, exprimer publiquement un désaccord après l'adoption par la majorité de la Municipalité du préavis relatif à la convention de fusion constitue une rupture non appropriée du principe de collégialité. Ce principe s'applique à tout traitement d'objets devant l'organe délibérant, à l'instar de toute proposition ou projet de la municipalité.

Le Conseil d'Etat pense-t-il que les mesures d'accompagnement cantonales sont suffisantes ?

Les principales mesures cantonales d'accompagnement sont les suivantes :

- *La Loi sur les fusions de communes* qui définit le cadre juridique et les mesures d'incitations financières des fusions.
- *Le Guide sur les fusions de communes*. Il constitue une aide à la décision montrant le chemin à parcourir si des communes désirent entamer un processus de fusion. C'est un fil conducteur montrant les contraintes légales et la marge de manoeuvre que les communes trouveront durant le processus de fusion.
- *L'appui juridique, administratif et technique* fourni aux communes par le Service des communes et du logement et en particulier par le chargé de missions pour les fusions de communes. Ce dernier offre un appui technique, méthodologique et juridique aux autorités communales durant tout le processus de fusion. Son intervention se fait toutefois à la demande des communes. Son implication varie donc d'une fusion à l'autre. Des bureaux spécialisés accompagnent parfois les processus de fusion durant l'étude stratégique. A ce rôle d'accompagnement de l'Etat, il faut encore ajouter les très nombreuses séances d'information sur les enjeux des fusions destinées aux autorités communales ou à la population.
- *L'appui des préfets*. A des degrés divers, les préfets sont régulièrement sollicités par les communes qui entament un processus de fusion ou qui sont dans une phase de réflexion précédant l'étude proprement dite.

Le Conseil d'Etat considère que ces mesures d'accompagnement pour les fusions de communes sont déjà importantes. Dès lors, une analyse plus profonde et objective est nécessaire avant de déterminer si des mesures complémentaires méritent d'être envisagées. A ce titre, un groupe de travail a été constitué par le Département des institutions et de la sécurité (DIS). Il est composé de syndics, d'un préfet, de deux chefs de service, d'un chargé de communication d'un projet de fusion, d'un coordinateur régional et du délégué du Conseil d'Etat aux fusions. L'objectif de ce groupe de travail est d'analyser les différentes causes qui sont à l'origine des refus des derniers projets et de proposer des pistes d'actions pour faciliter ces processus de fusions, notamment le cadre juridique, démocratique et financier.

Lors de la proclamation des résultats, est-il possible d'avoir un peu de retenue de la part du Conseil d'Etat dans ses déclarations, par respect des citoyens ?

Lors de la proclamation des résultats, le Conseil d'Etat en prend acte et respecte pleinement le choix des électeurs et partant des communes qui se sont opposées à la fusion. S'il est arrivé au Conseil d'Etat de s'exprimer lors de récentes votations sur les fusions, c'était uniquement pour faire part de sa déception face à de nombreux échecs.

Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat réaffirme son soutien plein et entier aux fusions de communes, car il a confiance en l'institution communale qui reste la mieux à même de pouvoir prendre des décisions proches du citoyen. Il entend poursuivre et renforcer son rôle de facilitateur envers toutes les

communes qui s'engagent dans un processus de fusion en mettant à leur disposition les compétences techniques et juridiques des services de l'Etat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 avril 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean