

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes
et
RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Maurice Neyroud et consorts "Gardons nos origines" (13_MOT_048)

1 INTRODUCTION

Le 14 mai 2013, le député Maurice Neyroud a déposé une motion portant sur la question du maintien des origines à la suite de fusions de communes. Dans son développement écrit, cosigné par 25 autres députés, l'auteur a demandé le renvoi direct à une commission pour examen préalable.

Le 21 mai 2013, cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission. Le 5 novembre 2013, le Grand Conseil a accepté la proposition de la commission de transformer la motion en postulat et l'a pris en considération.

2 RAPPEL DU POSTULAT

La loi vaudoise sur les fusions de communes du 7 décembre 2004 stipule à son article 11, Bourgeoisie (droit de cité communal) :

" Les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion".

La question de l'identité et de la commune d'origine constitue un élément important pour un bon nombre de citoyens. Perdre son lieu d'origine peut être ressenti comme une perte d'identité pour tous ceux qui sont attachés à leurs origines. Il est difficile pour un habitant d'Epesses de devoir d'un coup de baguette magique devenir originaire de Bourg-en-Lavaux.

La Confédération n'est pas compétente pour réglementer le domaine des droits de cité communaux en édictant des lois fédérales ; c'est donc au canton de légiférer en la matière. A l'image du canton de Neuchâtel qui a modifié sa loi sur le droit de cité, les motionnaires proposent d'étudier le changement de la loi sur les fusions de communes de la manière suivante :

Texte proposé

" Les bourgeois des communes qui fusionnent conservent le nom de l'ancienne commune d'origine suivi, entre parenthèses, du nom de la commune issue de la fusion".

Cette proposition permettra à un habitant de Bourg-en-Lavaux de garder sa commune d'origine et verrait ainsi ses papiers d'identité modifiés dans le sens suivant :

Jule Bolomey, originaire d'Epesses (commune de Bourg-en-Lavaux).

Ce principe a déjà été adopté dans les communes fusionnées comme inscription sur les panneaux d'entrée de commune.

Développement

Si les fusions de communes ont le vent en poupe, la question de l'identité pose souvent un problème au travers de la population et des villages. Cela a pour conséquence un véritable frein à ces rapprochements. En effet, prendre le nom de la nouvelle commune créée comme nouveau lieu d'origine est souvent perçu comme une perte d'identité. Par exemple, un bourgeois originaire d'Epesses est devenu un bourgeois de Bourg-en-Lavaux lors de la fusion qui a réuni les cinq communes de la région. Ce postulat vise à modifier la loi sur les fusions de communes afin de permettre au citoyen de garder son ancienne commune d'origine comme lieu d'origine.

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La présente motion transformée en postulat est à la base du présent projet de loi. Le Conseil d'Etat s'est ainsi rallié à l'idée du postulant, mais en proposant d'ajouter au droit de cité de la nouvelle commune politique l'ancienne commune d'origine, entre parenthèses. Cette solution permet de faire correspondre le droit de cité principal avec celui de la nouvelle commune politique, l'ancienne commune d'origine étant indiquée à l'état civil entre parenthèses comme une désignation officielle de première origine.

Sur cette base, le Conseil d'état propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur les fusions de communes (LFusCom) du 7 décembre 2004.

3.1 Bref exposé du problème et des enjeux

La LFusCom prescrit à l'article 11, sous le titre " Bourgeoisie (droit de cité communal) que *"les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion"*. Le système actuel prévoit donc, en cas de fusion de communes, que le droit de cité des citoyens qui ont le droit de cité des communes fusionnées est d'office remplacé par le droit de cité de la nouvelle commune politique existante. Les droits de cité des communes fusionnées sont perdus et transférés de par la loi à ceux de la nouvelle commune.

La proposition du député Neyroud vise à remplacer l'article 11 LFusCom par une nouvelle disposition dont la teneur est la suivante : *" Les bourgeois des communes qui fusionnent conservent le nom de l'ancienne commune d'origine suivi, entre parenthèses, du nom de la commune issue de la fusion "*. Selon le proposant, la question de la commune d'origine constitue un élément important pour un grand nombre de citoyens. Perdre son lieu d'origine " primaire " peut être ressenti comme une perte d'identité pour les personnes attachées à leur origine. Le texte proposé permettrait ainsi à une personne originaire initialement de " Epesses ", actuellement commune de Bourg-en-Lavaux, de conserver sa commune d'origine primaire et d'inscrire son droit de cité communal (lieu d'origine) dans le registre fédéral de l'état civil (Infostar), en *Epesses(Bourg-en-Lavaux)*.

La perte du lieu d'origine primaire peut aussi être perçue comme un frein aux rapprochements des communes lors d'une fusion.

La modification légale souhaitée postule que le principe de la rétroactivité de la loi doit également être réglé : il est en effet nécessaire de donner aux citoyens des anciennes communes vaudoises fusionnées la possibilité de pouvoir reprendre leur droit de cité antérieur.

3.2 Solution proposée, variante(s) écartée(s), description des impacts les plus importants ou les plus sensibles.

L'origine d'une personne est déterminée par son droit de cité ; celui-ci est réglé par le droit public (art. 22 al. 1 et 2 CC). Les questions relatives au droit de cité communal et cantonal, ainsi que les modalités concernant les fusions de communes relèvent de la compétence des cantons et sont exclusivement régies par le droit cantonal. En cas de fusion de communes, celui-ci peut prévoir différents régimes :

a) Le droit de cité communal initial des communes qui fusionnent est perdu ; le droit de cité communal de la nouvelle commune qui regroupe les communes fusionnées devient le nouveau droit de cité communal et est inscrit comme tel à l'état civil. C'est le système légal qui prévaut actuellement. Dans ce cas, c'est le nom de la nouvelle commune (politique et territoriale) qui est mentionné dans le registre fédéral de l'état civil où sont saisies les données d'état civil. Parmi ces données figure notamment le lieu d'origine de la personne concernée.

b) Afin d'éviter la perte du droit de cité communal initial, une commune (territoriale) ayant fusionné avec une autre entité pour en former une nouvelle peut être maintenue comme commune d'origine (personnelle). Dans ce cas de figure, c'est le nom de la commune d'origine (personnelle), et non la nouvelle dénomination résultant de la fusion, qui est indiqué dans le registre de l'état civil. La particularité de cette solution est que le droit de cité communal (lieu d'origine) n'est plus rattaché à une commune politique, ni à une entité politique ou administrative existante.

c) Comme le droit fédéral ne se prononce pas sur la désignation des lieux d'origine, les cantons peuvent prévoir des solutions de fusion qui prennent en compte à la fois le nom de la nouvelle commune politique et le nom du lieu d'origine actuel. Ainsi, il est possible, de distinguer d'autres combinaisons différentes :

- 1^{ère} option - Le lieu d'origine initial est conservé comme lieu d'origine actuel suivi, entre parenthèses, du nom de la nouvelle commune politique, issue de la fusion. Ainsi, la commune " Epesses " a été transférée dans la commune politique " Bourg-en-Lavaux ". Après la fusion, le lieu d'origine des personnes concernées serait " Epesses (Bourg-en-Lavaux) ". C'est la solution proposée par le postulat Maurice Neyroud et consorts.

- 2^{ème} option - A l'inverse, le lieu d'origine de la nouvelle commune devient le lieu d'origine actuel, mais le lieu d'origine initial est conservé. Il suit entre parenthèses le lieu d'origine de la nouvelle commune issue de la fusion. L'origine initiale est indiquée entre parenthèses comme une désignation de première origine. Ainsi, après la fusion, le lieu d'origine des personnes de la commune politique " Epesses ", transférée dans la commune politique de " Bourg-en-Lavaux " serait " Bourg-en-Lavaux (Epesses) ".

Il est important que le droit de cité d'une personne corresponde à une entité politique existante au moment de son acquisition. La commune issue d'une fusion est l'entité politique qui dispose de la personnalité juridique et qui regroupe les organes étatiques propres à son existence. Il est peu cohérent d'enregistrer comme droit de cité principal un lieu d'origine qui correspond à une ancienne commune et qui n'est plus représentatif de la réalité politique et légale de la commune issue de la fusion. Dans cette perspective, il est souhaitable de conserver l'art. 11 al. 1 actuel de la LFusCom qui prévoit que les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune politique.

Toutefois, des aménagements peuvent être apportés à ce principe et la dernière variante citée, mentionnée sous lettre c), 2^{ème} option, est une solution qui répond aux exigences légales en matière de droit de cité et d'acquisition de la nationalité suisse.

Elle permet, sur demande de toute personne intéressée, présentée dans le délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la fusion, de désigner comme droit de cité celui de la nouvelle commune politique actuelle suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine (cf. art. 11 al. 2 et 3 nouveau LFusCom). La désignation entre parenthèses de l'ancien lieu d'origine reste significative du point de vue des origines de la personne. Mais sous l'angle de la naturalisation, seule la nouvelle commune politique issue de la fusion peut octroyer un droit de cité communal. Il n'est plus possible d'acquérir un droit de cité d'une commune fusionnée. Ainsi, enregistrer après une fusion l'ancienne commune comme droit de cité communal principal, comme cela a été proposé par les motionnaires, n'est pas souhaitable. L'indication du droit de cité primaire, figurant entre parenthèses après la nouvelle commune politique issue de la fusion, est en revanche une solution adaptée à la situation réelle de la nouvelle commune.

Pour les communes qui ont déjà fusionné, le projet de loi doit prévoir un droit transitoire et mentionner la procédure à suivre. Il est ainsi nécessaire de prévoir que les citoyens possédant un droit de cité d'une ancienne commune vaudoise, intégrée à une nouvelle commune par fusion, puissent reprendre le droit de cité de leur ancienne commune d'origine, en plus de leur commune d'origine actuelle, issue de la fusion.

Dans cette perspective, le citoyen d'une commune qui a déjà fusionné et qui souhaite retrouver son ancien droit de cité communal doit présenter une demande écrite à l'état civil dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Une décision formelle devra être prise par l'autorité de surveillance cantonale de l'état civil. Celle-ci ordonnera le rétablissement de la personne dans son ancien droit de cité d'origine et son enregistrement dans Infostar. La procédure est soumise à un émolument, de Fr.100.— au minimum, en vertu du principe de la couverture des frais. La demande ne peut plus intervenir après une année après l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. art. 2 Disposition transitoire).

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'origine d'une personne est déterminée par son droit de cité ; celui-ci est réglé par le droit public (art. 22 al. 1 et 2 CC). Les modalités d'une fusion de communes sont aussi régies par le droit cantonal. Comme le droit fédéral ne se prononce pas sur la désignation des lieux d'origine, les cantons peuvent prévoir des solutions de fusion qui prennent en compte à la fois le nom de la nouvelle commune politique et le nom du lieu d'origine actuel.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'adoption de la modification de la LFusCom n'entraîne pas de dépenses supplémentaires.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

La double (et parfois multiple) origine enregistrée dans le registre de l'état civil Infostar peut être reprise par le Registre cantonal des personnes, puis par les registres des habitants des communes, sans difficultés particulières. Certains registres communaux pourraient être amenés à procéder à des adaptations de leur programme informatique, à charge des communes.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

La liste officielle des " communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques ", établie par l'Office fédéral de la Justice, Unité Infostar UID, devra être mise à jour (voir le document ci-joint, état au 01.06.2014). Dans ce but, le Service des communes et du logement (SCL), qui assume la responsabilité des fusions de communes dans le canton de Vaud, doit communiquer à l'Office fédéral de la Justice, Unité Infostar UID, la liste de toutes les fusions de communes qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, en mentionnant le nom de la nouvelle commune d'origine politique, ainsi que les noms des anciennes communes fusionnées qui ne sont plus des communes politiques, et la date de l'entrée en vigueur de chaque fusion. Pour les fusions futures qui auront lieu après l'entrée en vigueur de la modification, le SCL devra communiquer systématiquement à cet Office, après chaque fusion, la liste des nouvelles fusions de communes afin d'assurer la mise à jour continue de la liste officielle susmentionnée. Une fois fusionnées, la nouvelle commune politique et toutes les anciennes communes fusionnées cohabitent en tant que lieux d'origine différents. En cas de fusion ultérieure de communes elles-mêmes déjà fusionnées, cela aura pour conséquence de complexifier le système par la multiplication des lieux d'origine (voir les exemples présentés dans l'annexe ci-jointe).

Pour la mise en œuvre pratique de la double origine, en particulier par rapport aux mentions de l'origine sur les documents officiels, certains problèmes peuvent survenir et sont liés aux documents " délivrables ". La carte d'identité et le passeport suisse ne peuvent contenir qu'un seul lieu d'origine (droit de cité) ; l'inscription de plusieurs lieux d'origine n'y est pas possible. L'administré qui a plusieurs lieux d'origine a toutefois la possibilité de choisir lors de l'établissement du document d'identité le lieu d'origine qu'il souhaite faire figurer sur son passeport et/ou sa carte d'identité, suivi de l'abréviation officielle du canton correspondant (art. 14 al. 2 de l'Ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses, OLDI ; RS 143.11). En cas d'établissement d'un document d'identité (passeport et/ou carte d'identité), le droit de cité communal inscrit dans le registre de l'état civil Infostar sera repris intégralement dans le document d'identité. Ainsi, si le droit de cité communal déterminé par le droit cantonal et enregistré dans le registre de l'état civil Infostar est " Bourg-en-Lavaux (Epesses) ", comme cela est proposé dans le projet de loi, la mention complète de ce droit de cité, soit " Bourg-en-Lavaux (Epesses) ", pourra être inscrite comme lieu d'origine sur le document d'identité, sur demande du citoyen ayant fait ce choix, conformément à ce qui est indiqué ci-dessus.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Maurice Neyroud et consorts (13_MOT_024) " Gardons nos origines ".

d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes

Fusion de communes
(Exemples et effet sur le droit de cité communal)

Cas 1

Bourg-en-Lavaux, issue de la fusion des communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette le 1er juillet 2011 (District Lavaux-Oron).

Droit de cité actuel : 1

- Bourg-en-Lavaux

Droit de cité après la modification légale : 6

- Bourg-en-Lavaux
- Bourg-en-Lavaux (Cully)
- Bourg-en-Lavaux (Epesses)
- Bourg-en-Lavaux (Riex)
- Bourg-en-Lavaux (Grandvaux)
- Bourg-en-Lavaux (Villette)

Il convient d'adjoindre les 5 derniers droits de cité précités à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques. Pour cela, ceux-ci doivent être annoncés à l'OFJ et à l'OFS, qui va leur attribuer un numéro Infostar ID.

Cas 2

Maracon, issue de la fusion des communes Maracon et la Rogivue, le 1er janvier 2003 (District Lavaux-Oron).

Droit de cité actuel : 1

- Maracon

Droit de cité après la modification légale : 2

- Maracon
- Maracon (La Rogivue)

Ici également, il convient d'ajouter le dernier droit de cité à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques. Pour cela, celle-ci doit être annoncée à l'OFJ et à l'OFS, qui va lui attribuer un numéro Infostar ID.

Cas 3

Si après l'entrée en vigueur de la loi, il y a une fusion de communes déjà fusionnées, par exemple **entre Bourg-en-Lavaux et Maraçon**, la situation sera la suivante :

Si la nouvelle commune est par exemple « Lavaux »

Droit de cité après la modification légale : 9

- Lavaux
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Cully)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Epesses)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Riex)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Grandvaux)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Villette)
- Lavaux (Maraçon)
- Lavaux (Maraçon, La Rogivue)

Lavaux est la commune politique et aussi celle qui a par effet de la loi le droit de cité communal.

Pour les autres, il sera nécessaire d'ajouter les 8 autres droits de cité à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques ». Pour cela, ces 8 droits de cité nouveaux devront être annoncés à l'OFJ et à l'OFS, qui va leur attribuer à nouveau un numéro Infostar ID.

Texte actuel

Art. 11 Bourgeoisie (droit de cité communal)

¹ Les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes

du 11 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes est modifiée comme suit :

Art. 11 Bourgeoisie (droit de cité communal)

¹ Sans changement.

² Ils peuvent demander, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, que le droit de cité communal inscrit à l'état civil soit celui de la nouvelle commune suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine.

³ En cas de fusions successives, plusieurs anciennes communes d'origine peuvent être inscrites entre parenthèses à la suite du droit de cité communal, à condition que la personne concernée ait fait usage de la faculté prévue par l'alinéa 2 lors de la fusion préalable.

⁴ La demande est présentée à l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil.

Texte actuel

Projet

⁵ La procédure est soumise à émolument.

Art. 2 Disposition transitoire

¹ Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les bourgeois des communes fusionnées antérieurement peuvent demander que l'enregistrement de leur droit de cité communal à l'état civil soit soumis au nouveau droit.

² La demande est présentée à l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil.

³ La procédure est soumise à émolument.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera l'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 février 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean