

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom) et Projet de décret sur l'incitation financière aux fusions de communes (DIFFusCom) et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts « pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes » (15_POS_102)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les 25 mai, 11 septembre et 2 octobre 2018 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Dominique-Ella Christin (excusée le 25 mai), ainsi que de MM. Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo, Grégory Devaud (remplacé par Daniel Ruch le 11 septembre), Jean-Marc Genton, Jean-Daniel Carrard, Philippe Ducommun (remplacé par Céline Baux le 11 septembre et le 2 octobre), Raphaël Mahaim, Nicolas Suter, Pierre-André Romanens (remplacé par Marion Wahlen le 2 octobre), Jérôme Christen (remplacé par Serge Melly le 25 mai), ainsi que de M. Jean Tschopp, président et rapporteur.

M. Nicolas Rochat Fernandez, postulant, a participé à l'ensemble des séances, avec voix consultative.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité, DIS) y était accompagnée par Mmes Corinne martin (cheffe du Service des communes et du logement, SCL) et Amélie Ramoni Perret (responsable des fusions, juriste au SCL) ainsi que, lors de la séance du 25 mai, par M. Vincent Duvoisin (chef division affaires communales et droits politiques au SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances. Nous le remercions vivement pour son travail.

2. PRESENTATION DE L'EMPL-D – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les fusions de communes (LFusCom) en 2005 (mandat législatif figurant dans la Constitution entièrement révisée entrée en vigueur en 2003), 25 projets de fusions impliquant 98 communes ont abouti. Le nombre de communes est passé de 382 à 304 (en intégrant la nouvelle commune fusionnée de Hautemorges, acceptée en votation populaire le 25.11.2018).

En 2014, un coup d'arrêt aux fusions de communes est à relever : 9 projets sur 12 ont échoué en votation populaire. Deux groupes de travail ont été mis sur pied pour relancer la dynamique de fusions. Parmi les causes de l'échec ressort notamment la crainte de perte d'identité et l'attachement à l'autonomie communale. Plusieurs pistes de travail ont été étudiées nécessitant des changements

institutionnels. Toutefois, elles ont été écartées, faute de soutiens suffisants. Les deux associations de communes (Union des communes vaudoises et Association des communes vaudoises) étaient opposées à d'autres incitatifs aux fusions du canton aux communes. Dans ces conditions, le décret se limite à une reconduction des incitations financières aux fusions de communes. La conseillère d'Etat propose d'ancrer ce dispositif dans la loi.

3. DISCUSSION GENERALE

L'accueil de l'EMPL/D est mitigé. La plupart des députés déplorent le manque d'ambition de la révision de loi et du décret proposés se limitant à une aide financière au démarrage. Pour plusieurs membres de la commission, ce coup de pouce financier n'est pas déterminant pour la réussite d'une fusion de communes. En revanche, la suppression de cette aide financière au démarrage serait un mauvais signal dissuadant les communes d'envisager de nouvelles fusions.

L'augmentation des prestations délivrées par les collectivités publiques et leur complexité croissante plaident en faveur de nouvelles fusions de communes. Différents députés regrettent notamment que le représentant de l'Etat dévolu aux fusions de communes ait disparu. Ce poste de délégué aux fusions de communes a contribué, pour beaucoup, aux nombreux succès de fusion de communes entre 2005 et 2014 en allant sur le terrain et en se mettant à disposition des communes. Ce dispositif devrait précisément faire partie des mesures d'accompagnements annoncées dans le programme de législatures 2017-2022 pour faciliter les fusions de communes. D'autres députés déplorent l'absence de plan de fusions, d'établissement impératif d'un préavis d'intention en amont de la fusion, ou encore de la possibilité pour les communes ayant accepté la fusion de poursuivre le processus malgré le refus d'une ou de plusieurs autres communes. Les citoyens craignent souvent une perte d'identité communale du fait de la fusion. Cette peur existe aussi dans d'autres cantons comme le Tessin, Fribourg ou Neuchâtel. Pourtant elle n'a pas empêché de conduire de très nombreux projets de fusion à leur terme. Un député est pour sa part hostile au financement d'études préalables, estimant que cette tâche relève de la responsabilité des communes. Les fédérations de communes, ancrées dans la loi sur les communes (art. 128a LC), sont perçues comme une alternative peu engageante aux fusions de communes, dans la mesure où elles ont pour effet d'ajouter une couche institutionnelle supplémentaire, sans contrôle démocratique suffisant.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

2.5 La situation dans les autres cantons

Dans le canton de Fribourg, la mise en place d'un plan de fusions à l'échelle de tous les districts s'est révélée très efficace. Chaque préfet a adopté en consultation avec les communes un plan de fusions. Dans le canton de Fribourg, les préfets sont des élus. Ce statut leur donne une légitimité supplémentaire pour coordonner une fusion de communes.

2.7 Les principales raisons de fusionner

Pour un élu, la difficulté de renouvellement des autorités communales est la cause principale des fusions. En revanche, d'après lui, si elles cherchent à faire des économies, les communes n'ont pas toujours intérêt à fusionner.

3.1 Mesures financières

Seules les dispositions sur l'aide au démarrage sont ouvertes par l'EMPL (art. 24-24a LFusCom). Un député regrette que le Département des institutions et de la sécurité ait renoncé à un déplafonnement des incitations financières. Ces plafonds limitent les incitations financières à 1500 habitants par commune qui fusionne et 3000 habitants pour l'ensemble des communes qui fusionnent. Ce déplafonnement (art. 25 al. 2 LFusCom) aurait induit une charge financière trop lourde pour le canton.

L'enveloppe totale pour l'aide au démarrage est augmentée de Frs. 100'000-. Le décret module l'aide au démarrage entre Frs. 200/habitant, Frs. 300/habitant et Frs. 400/habitant en fonction de la capacité contributive des communes. Jusqu'en 2016, l'aide au démarrage était de Frs. 250/habitant. Les communes du premier palier seraient donc désavantagées par rapport à la situation antérieure. Plusieurs députés estiment qu'il faut éviter de décourager ces communes à fusionner. Aucune commune ne doit subir de diminution de son aide au démarrage.

Un membre de la commission observe que les craintes de répercussions financières après la fusion (adaptation du point d'impôt communal, répartition des charges) conduisent souvent au rejet du projet. Un autre député s'oppose à toute aide financière au démarrage. Les fusions doivent selon lui relever de l'autonomie communale.

3.3 Mesures non retenues

Plusieurs députés regrettent la disparition du délégué aux fusions de communes (« Monsieur ou Madame fusion de communes »). Ce poste a existé entre 2005 et 2015 et correspondait à 1 ETP (équivalent temps plein). Il a contribué à la réussite de plusieurs fusions de communes. Il était clairement identifiable pour les communes et se rendait sur place à leur demande. Depuis sa disparition, l'accompagnement proposé aux communes repose sur un groupe pluridisciplinaire composé d'une juriste du Service des communes et du logement (SCL), de deux responsables des finances communales relevant du SCL. Des préfets sont aussi associés à ce groupe. Pour plusieurs députés, ce dispositif trop dilué, empêche d'avoir un référent au service des communes. Un mandataire désigné par le département ou le SCL de cas en cas ne remplirait pas non plus ce rôle de référent.

L'EMPL n'impose pas de préavis d'intention pour les fusions de communes. Pour le DIS, c'est aux communes qu'il revient de déterminer la manière de procéder (consultation, préavis d'intention, etc.). Selon un député, dans 95% des projets de fusions, un préavis d'intention est déjà adopté.

4.4 Calcul de l'incitation financière en fonction de la capacité contributive des habitants de la commune

De nombreux députés souhaitent augmenter le palier inférieur de l'aide au démarrage de Frs. 200/habitant à Frs. 250/habitant pour qu'aucune commune ne voie son soutien péjoré.

Selon un membre de la commission, une commune qui a déjà bénéficié de l'aide au démarrage pour un premier projet de fusion de communes, ne devrait pas en profiter pour un second projet de fusion quelques années plus tard. Il constate pourtant que l'EMPL ne permet pas de limiter cette aide à répétition (la fixation du délai de 10 ans prévu à cet effet figure à l'art. 25 LFusCom, qui n'est pas ouvert par l'EMPL).

5. EXAMEN DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 7 DECEMBRE 2004 SUR LES FUSIONS DE COMMUNES (LFUSCOM)

Article 24 Mesures financières

Un député dépose un amendement consistant à s'en tenir au texte en vigueur (ce qui revient à rejeter l'art. 24 proposé par le projet de loi). L'actuel art. 24 LFusCom ne prévoit aucune aide au démarrage en cas de projet de fusion. Pour lui, les communes envisageant une fusion doivent le financer elles-mêmes. Il craint qu'avec cette nouvelle disposition, certaines communes s'engagent dans des études subventionnées par l'Etat, tout en sachant qu'elles n'ont aucune chance d'aboutir. Un autre membre de la commission estime qu'une fusion de communes ne devrait jamais être guidée par des raisons financières.

La plupart des députés manifestent leur soutien par rapport à cette aide au démarrage. Cette aide fait partie d'un tout, puisqu'en cas d'aboutissement de la fusion de communes, l'Etat accorde également une incitation financière. Pour encourager les fusions de communes, il s'agit de s'en donner les moyens. Les communes traversant des difficultés financières ne devraient pas renoncer à un projet

de fusion pour des raisons économiques. Ce soutien est une aide à la décision sur les éléments factuels à prendre en considération. Il permet de simplifier l'organisation de la fusion. Les études de faisabilité montrent souvent qu'une fusion permet de renoncer à plusieurs structures intercommunales. Dans son programme de législature 2017-2022, le Conseil d'Etat s'engage à « *prolonger les soutien aux fusions de communes notamment par des incitations financières* » (mesure 3.2). Cette continuité du dispositif actuel est souhaitable. Il est d'ailleurs demandé par les communes elles-mêmes. Enfin, les communes qui s'engagent dans une fusion ne le font pas prioritairement pour des motifs financiers. Des abus dans ce domaine sont hautement improbables.

Par six voix pour, neuf voix contre et aucune abstention, la commission refuse l'amendement visant au retour au texte actuel.

Par treize voix pour, deux voix contre et aucune abstention, la commission adopte l'art. 24 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 24a Fonds destiné à l'aide financière au démarrage et à l'incitation financière aux fusions de communes

Par treize voix pour, deux voix contre et aucune abstention, la commission adopte l'art. 24a tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 24b Aide financière au démarrage

Par onze voix pour, deux voix contre et deux abstentions, la commission adopte l'art. 24b tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 24c (nouveau) Délégué aux fusions de communes

Une députée dépose un amendement visant à introduire un nouvel article dont la teneur serait la suivante :

Art. 24c (nouveau) Délégué aux fusions de communes

¹ Les communes qui souhaitent fusionner peuvent bénéficier de l'accompagnement du délégué de l'Etat chargé des fusions de communes.

L'objectif de cette disposition est d'inscrire dans la loi la volonté de disposer d'une personne dévolue à l'accompagnement des communes souhaitant fusionner. Par le passé, la contribution de ce poste de délégué aux fusions de communes a fait ses preuves. La dilution actuelle dans l'accompagnement des fusions de communes entre collaborateurs du Service des communes et du logement, préfets parfois associés et autres intervenants du Département des institutions et de la sécurité ne facilite pas le processus.

En cas d'acceptation de cet amendement, elle proposera que le chapitre 4 de la LFusCom s'intitule :

Chapitre IV Incitations ~~financière~~ aux fusions de communes

De fait, les incitatifs aux fusions de communes ne seraient plus uniquement financiers. La conseillère d'Etat demande si ce délégué relèverait du DIS, du SCL ou du conseil d'Etat. Précédemment, le délégué aux fusions de communes était rattaché au SCL. L'auteure de l'amendement répond que le règlement d'application pourra répondre à cette question.

Par dix voix pour, quatre voix contre et une abstention, la commission accepte l'amendement visant à introduire l'article 24c (nouveau).

Par quatorze voix pour, une voix contre et aucune abstention, la commission accepte l'amendement visant à la modification du titre du chapitre 4 de la loi.

Article 1a de la loi modifiante (nouveau)

Le Conseil d'Etat a déposé un amendement visant à créer un article 1a à la loi :

Art 1a de la loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes

¹ Les communes dont les corps électoraux ont donné leur consentement à la convention de fusion entre le 1^{er} janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient de l'incitation financière prévue à l'article 25.

² L'aide au démarrage au sens de l'article 24b peut être accordée aux communes engagées dans un processus de fusion entre le 1^{er} janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'alinéa 1 permet aux communes dont la convention a été acceptée en votation populaire entre le 1^{er} janvier 2018 et l'entrée en vigueur des modifications proposées de bénéficier de l'incitation financière prévue aux articles 25 à 27 de la LFusCom. C'est notamment le cas de la fusion de communes d'Apples, Bussy-Chardonney, Cottens, Pampigny, Reverolle et Sévery accepté en votation populaire le 25 novembre 2018 à plus de 68% débouchant sur la création de la nouvelle commune de Hautemorges. Cette disposition transitoire doit permettre de combler le vide juridique lié à la fin de validité au 31 décembre 2016 de l'ancien décret sur l'incitation financière aux fusions de communes et l'entrée en vigueur du nouveau dans la mesure où ces décrets déterminent le montant et le calcul de l'incitation financière.

L'alinéa 2 (et l'art. 6a du décret qui sera déposé ensuite par le Conseil d'Etat) permet aux communes engagées dans un processus de fusion entre le 1er janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la loi de bénéficier de l'aide au démarrage. Cette aide pourra être accordée par le Conseil d'Etat dès l'entrée en vigueur de la modification sur requête des communes intéressées. Cette requête devra être accompagnée du budget ayant servi à la demande de crédit pour l'étude de fusion. Si le crédit d'étude a été accordé par les conseils généraux/communaux aux municipalités mais que le projet n'a finalement pas abouti, l'aide pourra n'être accordée que dans la mesure où les communes demandeuses étaient engagées dans un processus de fusion entre le 1er janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes. Les communes dont le processus s'est arrêté avant le 1er janvier 2018 n'auront pas droit à cette aide au démarrage. L'arrêt du processus peut être notamment un renoncement de la part des municipalités au projet, un échec de la convention de fusion devant les conseils ou un échec en votation populaire.

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement du Conseil d'Etat (ajout d'un art. 1a à la loi modifiante).

Vote final sur le projet de loi

Par onze voix pour, deux voix contre et deux abstentions, la commission adopte le projet de loi tel qu'il ressort de ses travaux.

Recommandation d'entrée en matière sur le projet de loi

Par huit voix pour, trois voix contre et quatre abstentions, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi.

6. EXAMEN DU PROJET DE DECRET SUR L'INCITATION FINANCIERE AUX FUSIONS DE COMMUNES (DIFFUSCOM)

Article 1

A l'unanimité, la commission adopte l'article 1 du décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

A l'unanimité, la commission adopte l'article 2 du décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

Un membre de la commission dépose l'amendement suivant à l'al. 2 :

² La requête commune des municipalités doit être accompagnée d'un budget détaillant les frais liés à l'étude de fusion ainsi que sa répartition des frais en fonction de la valeur du point d'impôts de chaque commune.

L'aide serait ainsi proportionnelle à la valeur du point d'impôt des communes projetant de fusionner. À défaut, les communes utiliseront d'autres clés de répartition comme le nombre d'habitants, ou le nombre de communes impliquées. Selon l'auteur de l'amendement, la valeur du point d'impôt comme base de calcul reflète davantage la véritable capacité financière des communes. Cette vision des choses contredit l'art. 25 LFusCom. Défavorable à cette vision de francs par habitant, le député maintient son amendement.

Par une voix pour, douze voix contre et deux abstentions, la commission refuse l'amendement.

Par douze voix pour, une voix contre et deux abstentions, la commission adopte l'art. 3 tel que proposé par le CE.

Article 4

Un commissaire dépose un amendement à l'al. 1 visant à augmenter de Fr. 50.- les montants de l'incitation financière de manière à ce que l'aide octroyée par le présent décret ne puisse être inférieure à l'aide découlant du régime précédent, ce qui a son avis aurait un effet politiquement désastreux :

¹ L'incitation financière consiste en un montant en francs par habitant des communes qui fusionnent. Il s'établit comme suit :

- a. lorsque la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour la commune considérée calculée sur les trois années civiles qui précèdent le vote sur la fusion est inférieure d'au moins 40% à la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour l'ensemble des communes sur la même période, le montant est fixé à ~~400~~ 450 francs ;
- b. lorsque cette moyenne est inférieure d'au moins 20% à la moyenne cantonale, le montant est fixé à ~~300~~ 350 francs ;
- c. dans les autres cas, il est fixé à ~~200~~ 250 francs.

Le but consiste à éviter toute péjoration par rapport au système actuelle et d'assurer sa continuité, plutôt que d'envisager une politique d'arrosoir. Le message consistant à réduire le montant de l'incitation financière actuellement accordé à certaines communes en cas de fusion serait incompréhensible.

L'expression de « commune considérée » n'est pas claire pour déterminer s'il s'agit des communes avant fusion ou des communes après fusion. Dès lors un membre de la commission propose d'amender l'art. 4, al. 1, litt. a) pour clarifier cette question :

- a. lorsque la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour la commune ~~considérée~~ avant fusion [...]

La cheffe du DIS constate que le raisonnement est correct : il s'agit en effet de fixer le montant de l'incitation financière en calculant le montant par habitant pour chacune des communes avant fusion, selon les critères proposés.

Par 14 voix pour, une opposition et aucune abstention, l'amendement visant à modifier les montants est accepté.

Par 14 voix pour, une abstention et aucune opposition, l'amendement visant à préciser « la commune ~~considérée~~ avant fusion » est accepté.

A l'unanimité des quinze députés présents, l'art. 4 tel qu'amendé par la commission est adopté.

Article 5

A l'unanimité des quinze députés présents, l'art. 5 tel que proposé par le CE est adopté.

Article 6

Plusieurs commissaires estiment qu'il faut prévoir un mécanisme de reconduction automatique afin d'éviter un vide juridique privant les communes des incitations financières prévues par la loi. Bien que des dispositions transitoires permettent de combler ce défaut de base légale avec effet rétroactif, cette situation n'est pas idéale sous l'angle de la sécurité du droit.

Au vu de la discussion l'amendement suivant est mis au vote :

¹ Le présent décret est valable durant 10 ans dès son entrée en vigueur. A son échéance il est reconduit automatiquement une fois pour une durée de cinq ans.

Par douze voix pour, une contre et deux abstentions, la commission adopte l'amendement.

Par douze voix pour, une contre et deux abstentions, la commission adopte l'art. 6 tel qu'amendé.

Article 6a (nouveau, amendement du Conseil d'Etat)

La cheffe du DIS dépose un amendement au nom du Conseil d'Etat :

Article 6a (nouveau)

¹ L'aide au démarrage demandée en application de l'article 1a, alinéa 2 des dispositions transitoires de la loi du (insérer la date une fois connue) modifiant la loi sur les fusions de communes est calculée sur la base du crédit accepté par les conseils généraux/communaux. Au surplus, l'article 3 s'applique.

Cette disposition est le pendant de l'article 1a de la loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes décrit plus haut (*supra*, chapitre 5, p. 5). Si le crédit d'étude a été accordé par les conseils généraux/communaux aux municipalités mais que le projet n'a finalement pas abouti, l'aide pourra n'être accordée que dans la mesure où les communes demandeuses étaient engagées dans un processus de fusion entre le 1er janvier 2018 et l'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes.

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement du Conseil d'Etat visant à introduire à l'art. 6a.

Article 7

A l'unanimité des quinze députés présents, l'art. 7 tel que proposé par le Conseil d'Etat est adopté.

Vote final sur le projet de décret

Un député estime que les communes n'ont pas besoin d'aide du canton pour fusionner. Il s'oppose au projet de loi, mais ne rédigera pas de rapport de minorité. Deux membres de la commission sont opposés à l'aide financière du canton au démarrage. Ils décident de s'abstenir.

Par neuf voix pour, une contre et quatre abstentions, la commission adopte le décret tel qu'il ressort de ses discussions.

Recommandation d'entrée en matière sur le projet de décret

La recommandation d'entrée en matière est adoptée à l'unanimité des quinze députés présents.

7. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT NICOLAS ROCHAT FERNANDEZ ET CONSORTS « POUR UNE REFORME DU PROCESSUS ET DES MODALITES DES FUSIONS DE COMMUNES » (15_POS_102)

Position du postulant

Le postulant déplore l'approche exclusivement financière du Conseil d'Etat dans son soutien aux fusions de communes. Cette politique est réductrice. Elle ne correspond pas aux aspirations voulues par le Constituant. Un autre député regrette le manque d'ambition du Conseil d'Etat quant aux fusions de communes pourtant nécessaires selon lui aussi bien pour les agglomérations que pour les petites communes.

Position du Conseil d'Etat

Pour la ministre du DIS, les fusions de communes sont de compétence communale. Chaque proposition du postulat a fait l'objet d'un examen attentif. Une politique plus offensive dans le soutien aux fusions de communes nécessiterait des révisions constitutionnelles. À ses yeux, cette volonté n'existe pas du côté des communes.

Recommandation de la commission

Par huit voix pour, six abstentions et aucune voix contre, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.

Lausanne, le 18 décembre 2018

Le rapporteur :
(signé) *Jean Tschopp*