

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret
sur la fusion des Communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu**

et

Projet de loi modifiant la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial

+

**Exposé des motifs complémentaire (cf. 24_LEG_213)
sur la modification du sous-arrondissement électoral de La Vallée ensuite de la fusion
entre les communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu**

et

**Projet de loi
modifiant la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 26 mai puis le mardi 7 octobre 2025 à la salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes et MM. Sébastien Cala (président et rapporteur), Carole Dubois, Claude-Nicole Grin, Virginie Pilault (le 7 octobre en remplacement de M. Corboz), Anne-Lise Rime, Fabrice Tanner, Michael Wyssa. Excusé : Denis Corboz.

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) a participé à la première séance et M. Frédéric Borloz, chef du Département de l'enseignement et de la formation (DEF), en charge des affaires communales depuis le 1^{er} juin 2025, a pris part à la seconde séance. MM. Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) et Laurent Curchod, délégué aux fusions de communes au sein de la DGAIC ont également participé aux séances.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction de ce rapport, ce dont nous le remercions chaleureusement.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La fusion des communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu est emblématique pour le Canton, donnant naissance à la commune la plus importante en superficie, avec plus de 16'000 hectares, et plus de 7'000 habitants. Cet espace est qualifié de fonctionnel, avec l'intégration d'associations intercommunales, formant ainsi une véritable communauté de destins dans cette région. Une telle fusion a exigé une volonté politique locale forte.

Un bref historique est présenté. Le débat portant sur la fusion des trois communes remonte ainsi à 2018-2019 lorsque les trois conseils communaux ont accepté une motion demandant aux municipalités d'étudier un projet dans ce sens.

Après une étude qui a débuté en 2021, un rapport a été rédigé en décembre 2023, servant de base à la convention de fusion. Cette dernière a ensuite été soumise en 2024 aux trois conseils communaux ainsi qu'aux trois corps électoraux, avec un fort taux de participation, de plus de 60%, témoignant de l'intérêt de la population porté à son identité locale.

Certaines spécificités propres à la Vallée de Joux, telles que les fractions de communes, les sociétés d'intérêt public ou encore les taux d'imposition, ont dû être abordées lors de l'élaboration de la convention de fusion. En définitive, la convention de fusion visant à créer la nouvelle commune de La Vallée de Joux a été approuvée par les corps électoraux, ce qui exclut toute possibilité de modification dans le cadre des présents projets de loi et de décret.

La fusion des trois communes prendra effet le 1^{er} janvier 2027, avec une prolongation de six mois du mandat des autorités actuelles jusqu'au 31 décembre 2026, ce qui entraînera l'élection des nouvelles autorités à l'automne 2026.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Pour rappel, le débat sur la fusion des communes avait débuté en 2011 déjà, avec le dépôt d'une première motion, qui avait été refusée. La fusion est donc le résultat d'un long processus dont on peut se féliciter.

La nouvelle commune portera une forte identité liée à la Vallée de Joux, avec une évidence géographique.

Néanmoins, le débat autour de la fusion a été particulièrement chargé d'émotions, en raison des spécificités locales, notamment l'existence des fractions de communes, qui incarnent des identités fortes en lien avec des entités territoriales et villageoises. Le projet de fusion n'était d'ailleurs pas acquis d'avance, comme en témoigne le préavis défavorable de la Municipalité de L'Abbaye.

Une autre particularité concerne la fiscalité : trois fractions de communes prélèvent encore des impôts villageois complémentaires, entre 8 points et 10 points, pour financer des tâches publiques qu'elles assurent de manière autonome (éclairage public, bâtiments, places de jeux, etc.). Ces compétences seront désormais pour partie transférées à la nouvelle commune fusionnée et les tâches publiques réalisées par les fractions de communes seront en principe financées par la nouvelle commune.

Municipalité et Conseil communal

L'article 10 de la convention de fusion porte notamment sur l'élection de la Municipalité. Il convient de préciser que pour les premières élections en 2026 pour la période de 2027 à 2031, il y aura neuf sièges pour des raisons politiques. Le nombre de neuf a été choisi pour avoir, durant la première législature, une juste représentation des deux petites communes et qu'elles n'aient pas le sentiment d'être absorbées par la plus grande.

La répartition au sein de la Municipalité ne doit pas être strictement proportionnelle par rapport au nombre d'habitants, contrairement au Conseil communal. Les sièges de la Municipalité sont répartis entre les trois communes regroupées, soit quatre sièges pour Le Chenit, trois sièges pour L'Abbaye et deux sièges pour Le Lieu.

Les sièges du Conseil communal seront répartis entre les trois arrondissements, proportionnellement au nombre d'habitants selon le dernier recensement annuel cantonal. Le Chenit sera ainsi largement représenté avec ses 4'700 habitants, contrairement aux deux autres communes, L'Abbaye qui compte 1'500 habitants et respectivement Le Lieu avec 1'000 habitants au 31.12.2024.

Les trois arrondissements électoraux subsistent pour la première législature seulement, mais seront supprimés par la suite, au profit d'un arrondissement unique. En conséquence, il est vraisemblable que le nombre de membres de la Municipalité passera de neuf à sept pour la législature suivante (2031–2036).

Fractions de communes

La fraction de commune est une subdivision communale qui fonctionne de manière analogue à une commune proprement dite. La plupart de ces entités sont très anciennes. Les fractions de communes ont des autorités propres, à savoir un exécutif et un législatif, qui vont être réélus au printemps 2026.

Une commissaire demande si les fractions de communes auraient pu renoncer à leur existence. Cette question a effectivement été abordée au cours des travaux préparatoires. Il convient de relever que si la fusion avait été conditionnée à la disparition préalable des fractions de communes, celle-ci n'aurait certainement pas été réalisable sur le plan politique. Pour mémoire, la Vallée de Joux comptait neuf fractions de communes, dont deux ont été dissoutes avant la fusion, Le Lieu en 2004 et Les Charbonnières en 2010. Il en subsiste donc sept.

La conseillère d'État confirme qu'il n'aurait pas été possible d'imposer aux fractions de communes de renoncer à leur existence avant la fusion.

En résumé, l'existence des fractions de communes n'a pas été remise en question dans le cadre des travaux sur la fusion ; seules les modalités de leur financement ont été débattues. Une fraction de commune, instituée par décret du Grand Conseil, fonctionne de manière similaire à une commune et dispose notamment de la liberté de prélever des impôts. Toutefois, selon les termes de la convention de fusion, cette compétence fiscale pourra être assumée par la nouvelle commune de La Vallée de Joux. Ainsi la convention de fusion prévoit que le financement des tâches publiques effectuées par les fractions de communes et les sociétés d'intérêt public sera assumé par la nouvelle commune.

Incitations financières cantonales

L'article 26 de la convention de fusion concerne l'incitation financière cantonale, d'un montant de 825'000 fr., que le Canton de Vaud versera à la nouvelle commune. Un commissaire demande quelle est la différence entre ce montant et celui indiqué au point 4.2 de l'EMPD, relatif aux conséquences financières, qui fait référence à une incitation financière aux fusions de communes de 1'029'000 fr.

Le délégué aux fusions de communes explique que la convention de fusion fait état de montants indicatifs. L'art. 4 du décret sur l'incitation financière aux fusions de communes (DFusCom) définit les bases permettant au Canton d'octroyer une incitation financière lors de la fusion. Dans ce cas précis, Le Chenit affiche une valeur du point d'impôt supérieure la moyenne cantonale ; en revanche, Le Lieu et L'Abbaye se situent en fait 20 % en dessous de cette moyenne cantonale, ce qui leur permet de bénéficier de fonds supplémentaires. Il est précisé que ces calculs ont été vérifiés et respectent les règles en vigueur.

Bourgeoisie et découpage territorial

L'art. 5 de la convention de fusion stipule que le nom des trois anciennes communes reste sur les actes d'origines (inscrite entre parenthèses à côté du nom de la nouvelle commune) ; cette mention vise à préserver le sentiment d'identité locale des citoyens issus des communes concernées (art. 11 LFusCom). C'est uniquement dans la loi du 30 mai sur le découpage territorial (LDecTer) où la mention des trois communes est supprimée en faveur du nom de la nouvelle commune de « La Vallée de Joux ».

4. VOTES DE LA COMMISSION (24_LEG_213)

PROJET DE DÉCRET SUR LA FUSION DES COMMUNES DE L'ABBAYE, LE CHENIT ET LE LIEU DU 19 MARS 2025

Art. 1 : adopté à l'unanimité

Art. 2 : adopté à l'unanimité

Art. 3 : adopté à l'unanimité

Art. 4 : adopté à l'unanimité

Art. 5 : adopté à l'unanimité

Art. 6 : (formule d'exécution) adopté à l'unanimité

Vote final : le projet de décret tel que présenté par le Conseil d'État est adopté à l'unanimité

Vote d'entrée en matière :

À l'unanimité, la Commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

PROJET DE LOI MODIFIANT CELLE DU 30 MAI 2006 SUR LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL DU 19 MARS 2025

Art. Premier modifiant la loi :

Art. 5 de la loi sur le découpage territorial : adopté à l'unanimité

Art. 2 et 3 du projet de loi : adoptés à l'unanimité

Vote d'entrée en matière :

À l'unanimité la Commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi.

5. (25_LEG_104) EXPOSÉ DES MOFIFS ET PROJET DE LOI COMPLÉMENTAIRE

MODIFICATION DE L'ART. 54, AL. 1, LIT. A LEDP

Sous-arrondissement de La Vallée, formé d'une seule commune (La Vallée de Joux)

À l'issue de la séance du 26 mai, il est constaté qu'une modification de l'art. 54 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) s'impose, celui-ci mentionnant que le sous-arrondissement de La Vallée est formé des communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu.

Cette modification ne remet pas en cause l'attribution des mandats aux sous-arrondissements prévue à l'art. 56 LEDP, laquelle garantit un minimum de deux mandats par sous-arrondissement.

Le Conseil d'État s'engage alors à déposer un projet de modification législative (EMPL) complémentaire dans les meilleurs délais. Afin de permettre un traitement coordonné des deux objets au Grand Conseil, les rapports de commission seront déposés simultanément.

En juillet 2025, le Conseil d'État a déposé un EMPL complémentaire, examiné par la même commission.

Le Conseil d'État confirme qu'il est nécessaire de modifier l'art. 54 al. 1 let. a LEDP qui prévoit actuellement que le sous-arrondissement de La Vallée est « formé des communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu, avec Le Chenit pour chef-lieu ». Afin de ne pas altérer les droits politiques des membres du corps électoral de La Vallée de Joux, il se justifie de prévoir que le sous-arrondissement de La Vallée perdurera, mais qu'il sera dorénavant formé de la commune de La Vallée de Joux, qui en constituera le chef-lieu.

La Commission s'est réunie une seconde fois pour l'examen de cet EMPL complémentaire. Il ressort de cette brève séance les éléments suivants :

Chef-lieu du sous-arrondissement de La Vallée

Concernant la notion de chef-lieu, une commissaire tient à s'assurer qu'il s'agit bien de la commune de La Vallée de Joux, et non d'une localité, par exemple le siège administratif de la nouvelle commune.

Le directeur général de la DGAIC confirme que le chef-lieu d'un arrondissement ou d'un sous-arrondissement doit être une commune. Dans le cas du sous-arrondissement de La Vallée, la commune de La Vallée de Joux en est naturellement le chef-lieu, puisqu'elle en est l'unique commune.

6. COMMENTAIRES ET VOTES DE LA COMMISSION (25_LEG_104)

COMMENTAIRES

Une commissaire relève deux erreurs de rédaction à l'al. 1, lit. a de l'art. 54 LEDP :

1) Une erreur d'accord dans le terme « formé » qu'il convient de corriger :

le sous-arrondissement de la Vallée ~~formée~~ formé de la Commune de la Vallée de Joux, qui en constitue le chef-lieu.

2) Une incohérence dans l'usage de la majuscule du mot « Commune » qui apparaît ensuite en minuscule aux al. 2 et 3 de cet art. 54 LEDP.

Le directeur général de la DGAIC prend note de ces deux points et indique que les corrections seront apportées au moment de la publication.

VOTES :

Art. premier du projet de loi modifiant la LEDP :

Art. 54, al. 1, let. a. : Adopté à l'unanimité

Art. 2 (formule d'exécution) : Adopté tacitement

Vote d'entrée en matière :

À l'unanimité, la Commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi.

La Vallée de Joux, le 22 octobre 2025

*Le rapporteur :
(Signé) Sébastien Cala*