

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 151 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**

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 Vassilis Venizelos et consorts visant à dégager les conditions favorables aux fusions de communes volontaires**

## **1 INTRODUCTION**

### **1.1 Contexte**

La Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (ci-après : Cst-VD RSV 1.1) donne le mandat à l'Etat d'encourager et de favoriser les fusions de communes. Dans le cadre de la mise en oeuvre des articles 151 à 154 et 179, ch. 4 Cst-VD, le législateur a adopté le 7 décembre 2004 la loi sur les fusions de communes (ci-après LFusComRSV 175.61) et le 25 janvier 2005 le décret sur l'incitation financière aux fusions de communes.

Dans sa volonté constante d'encourager et de soutenir les communes, toujours plus nombreuses, engagées dans un processus de fusion et de leur permettre de disposer des conditions les plus favorables à l'aboutissement positif d'une telle entreprise, le Conseil d'Etat souhaite une nouvelle fois adapter la législation en vigueur. Ce projet de modifications légales vise à répondre aux réalités rencontrées par les promoteurs d'une fusion, en particulier par les Municipalités chargées de les préparer.

### **1.2 Incidences de la première adaptation de la LFusCom**

La première adaptation par le législateur de la LFusCom est intervenue en 2008 avec une entrée en vigueur au 1er janvier 2009. Elle concernait les points suivants:

- améliorer la représentativité lors de l'élection de la municipalité de la nouvelle commune en autorisant la création, pour une durée limitée, d'arrondissements électoraux comprenant le territoire de plusieurs des anciennes communes qui fusionnent (art. 14 al 1 LFusCom)

Cette possibilité a été utilisée dans le cadre du projet de fusion de Valbroye qui

regroupait 12 communes. Actuellement, quatre projets et avant-projets de fusion de communes pourraient bénéficier de cette disposition

- prolonger de deux ans le droit à une prime entière à la fusion par une majoration de l'incitation financière consistant à multiplier celle-ci par deux pour les fusions acceptées par le corps électoral jusqu'au 31 janvier 2012 (au lieu du 31 janvier 2010) et par 1,5 pour les fusions acceptées du 1er février 2012 au 31 janvier 2015 (art. 28 LFusCom)  
Concrètement, dix projets de fusions sont potentiellement concernés par cette modification légale car le vote sur la convention de fusion par les corps électoraux des communes concernées interviendra avant le 31 janvier 2012.

### **1.3 Evolution des processus de fusions de communes**

L'année 2009 marque incontestablement un tournant dans l'évolution des processus de fusion de communes. En effet, après quatre échecs dont trois devant le peuple (Cully-Lavaux en 2005, Jorat-Mézières en 2006 et Valbroye en février 2009) et un devant un Conseil communal (Vully-les-Lacs en janvier 2009) pour des projets regroupant quatre communes et plus, deux projets de fusion de 4 communes, un projet à 5 communes et un projet à 7 communes ont abouti en mai, juin, septembre et novembre 2009. Les corps électoraux des communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette (future commune de Bourg-en-Lavaux), des communes de Colombier, Echichens, Monnaz et Saint-Saphorin s/Morges (future commune d'Echichens), des communes de Fontanezier, Romairon, Vaugondry et Villars-Burquin (future commune de Tévenon) et enfin celles de Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallaman et Villars-le-Grand (future commune de Vully-les-Lacs), ont en effet largement accepté la convention de fusion qui leur était proposée. Ces quatre succès donnent un signal positif fort aux autres communes engagées dans un processus de fusion.

### **1.4 Engagement d'un "Monsieur Fusion de communes"**

Afin d'aider et d'accompagner les nombreux projets de fusions de communes en cours et à venir dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat a engagé un "Monsieur Fusion de Communes" dont l'activité a débuté le 1er juillet 2009. A la demande des communes, sa mission est d'intervenir au début des processus de fusion lorsque les premières discussions portent sur l'opportunité de commencer un projet de fusion puis durant la phase opérationnelle consacrée à l'étude proprement dite. Sa tâche est également de répondre et de conseiller les divers intervenants pour toutes les questions liées à la mise en œuvre de la nouvelle commune, une fois la fusion acceptée par les corps électoraux.

L'engagement d'un "Monsieur Fusion de Communes" démontre la ferme volonté du Conseil d'Etat de faciliter encore davantage les processus de fusion de communes dans le Canton de Vaud.

### **1.5 Etat des projets de fusions de communes**

Fusions approuvées par les corps électoraux depuis l'entrée en vigueur de la Constitution et ratifiées par le Grand Conseil:

- **Rovray**, issue de la fusion des communes de Rovray et d'Arrissoules le 1er janvier 2005
- **Villarzel**, issue de la fusion des communes Rossens, Sédeilles et Villarzel le 1er juillet 2006
- **Avenches**, issue de la fusion des communes d'Avenches et de Donatyre, le 1er juillet 2006
- **Donneloye**, issue de la fusion des communes de Donneloye, Mézery-près-Donneloye et Gossens, le 1er janvier 2008
- **Assens**, issue de la fusion des communes d'Assens et Malapalud, le 1er janvier 2009.

Fusions approuvées par les corps électoraux mais dont la convention doit encore être ratifiée par le Grand Conseil:

- **Bourg-en-Lavaux**, issue de la fusion des communes de Cully, Epesses Grandvaux, Riex et Villette. Vote positif des corps électoraux le 17 mai 2009
- **Echichens**, issue de la fusion des communes de Colombier, Echichens, Monnaz et Saint-Saphorin s/Morges. Vote positif des corps électoraux le 28 juin 2009
- **Tévenon**, issue de la fusion des communes de Fontanezier, Romairon, Vaugondry et Villars-Burquin. Vote positif des corps électoraux le 27 septembre 2009
- **Vully-les-Lacs**, issue de la fusion des communes de Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallamand et Villars-le-Grand. Vote positif des corps électoraux le 29 novembre 2009.

Fusions approuvées par les Conseils mais dont la convention doit encore être soumise aux corps électoraux en 2010

- **Aubonne** comprenant les communes d'Aubonne et Pizy. Vote des corps électoraux le 7 mars 2010
- **Goumoëns** comprenant les communes d'Eclagnens, Goumoens-la-Ville et Goumoens-le-Jux. Vote des corps électoraux le 7 mars 2010
- **Montilliez** comprenant les communes de Dommartin, Naz, Poliez-le-Grand et Sugnens. Vote des corps électoraux le 7 mars 2010.

Fusions projetées pour le 1er juillet 2011, avec vote des Conseils et des corps électoraux en 2010

- **Montgrassy**, comprenant les communes de Bettens, Oulens-sous-Echallens et St-Barthélemy
- **Aigle**, comprenant les communes d'Aigle, Corbeyrier, Leysin et Yverne
- **Jorat-Menthue**, comprenant les communes de Montaubion-Chardonney, Peney-le-Jorat, Sottens, Villars-Mendraz et Villars-Tiercelin
- **Lucens**, comprenant les communes de Lucens et Oulens-sur-Lucens
- **Yverdon**, comprenant les communes de Gressy et Yverdon
- **Valbroye**, comprenant les communes de Cerniaz, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Granges-près-Marnand, Marnand, Sassel, Seigneux et Villars-Bramard.

Autres fusions projetées pour le 1er janvier 2012

- Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Ecoteaux, Les Tavernes, Les Thioleyres, Maraçon, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux et Vuibroye
- Bogis-Bossey, Chavannes-de-Bogis, Chavannes-des-Bois, Commugny, Coppet, Founex, Mies et Tannay.

## **2 RESULTATS DE LA CONSULTATION CANTONALE SUR L'AVANT-PROJET DE LOI**

L'avant-projet modifiant la loi sur les fusions de communes, ainsi que l'avant-projet de décret modifiant la constitution du 14 avril 2003 qui l'accompagne, ont fait l'objet d'une large consultation auprès des communes et des milieux intéressés (envoi des documents soumis à consultation à 402 organismes ; 26 prises de position retournées), dont les enjeux présentés concernaient :

- *La mise en œuvre au plan cantonal de l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo), entrée en vigueur le 1er juillet 2008 en ce qui concerne le nom d'une nouvelle commune en suite d'une fusion.*

La très grande majorité des organismes consultés s'est exprimée en faveur de la désignation du Département de l'intérieur comme autorité de coordination dans le cadre du processus de fusion,

conformément à l'exigence prévue par l'article 11 ONGéo. Les avis sont également favorables pour préciser le rôle du département et la procédure pour recueillir les déterminations des autorités compétentes pour préavis sur le nom et les armoiries de la commune qui va résulter de la fusion.

- *La clarification de la question des amendements à la convention de fusion.*

Les organismes qui ont répondu à la consultation sont favorables à la modification du premier alinéa de l'article 7 LFusCom qui précise que les municipalités peuvent modifier la convention de fusion avant son adoption devant les organes délibérants.

- *La création de la possibilité légale de prolonger d'une durée de six mois au maximum le délai de cinq ans de la législature pour les autorités communales qui siègent au moment de la fusion lorsque celle-ci entre en vigueur peu de temps après le début d'une nouvelle législature, ceci afin d'éviter à avoir à organiser deux élections générales dans un laps de temps relativement court.*

Cette proposition rencontre l'approbation de la très grande majorité des organismes consultés.

- *La possibilité dans une convention de fusion de prévoir que les arrondissements électoraux définis pour l'élection des membres du Conseil communal peuvent être prolongés pour une durée déterminée ou indéterminée.*

Cette proposition est très contestée par plusieurs organismes, notamment l'Union des Communes Vaudoises, plusieurs villes, le Corps préfectoral et le Service juridique et législatif. Les différentes raisons sont d'ordre juridique, politique et organisationnel. Juridique : un problème d'égalité de traitement par rapport aux autres communes qui ne pourraient pas créer des arrondissements électoraux. Politique : le maintien d'arrondissements électoraux viderait la fusion de son sens politique, soit la création d'une nouvelle commune et, partant, d'un seul arrondissement électoral et pourrait conduire les représentants des anciennes communes au Conseil communal à défendre régulièrement des intérêts purement villageois au détriment de ceux de la nouvelle commune. Organisationnel : une gestion administrative compliquée avec des registres électoraux différents du registre des habitants et des implications importantes et coûteuses sur le plan des programmes informatiques communaux et cantonaux. Seul le dernier argument est réhibitoire. La consultation a démontré la complexité excessive d'une telle proposition. Pour cette seule raison, il est décidé d'y renoncer.

- *L'amélioration de la représentativité des communes fusionnantes dans l'autorité exécutive de la commune résultant de la fusion.*

Cette proposition visant à permettre aux communes parties à la fusion de prévoir la répartition numérique des sièges de la municipalité dans la convention de fusion n'a pas suscité d'avis défavorables.

- *L'introduction des modalités pour l'élection des suppléants au conseil communal de la commune résultant de la fusion.*

Les organismes consultés n'ont pas pris position sur cet objet, hormis le Service juridique et législatif qui considère comme peu judicieux que des membres siégeant dans le même conseil communal seraient élus selon des modalités différentes (par arrondissements pour les membres en fonction ; d'un arrondissement unique pour les suppléants).

- *La précision de la portée de quelques dispositions portant actuellement à discussion.*

Ces précisions n'ont pas suscité d'opposition de la part des organismes consultés.

- *L'introduction dans la loi d'un mandat réglementaire au bénéfice du Conseil d'Etat afin de prendre des dispositions d'exécution de la loi sur les fusions de communes, notamment de préciser certains articles.*

Selon le Service juridique et législatif, la délégation figurant à l'article 31a LFusCom n'est pas assez précise et devrait contenir les éléments essentiels de la réglementation.

**Par rapport à l'avant-projet soumis à consultation, les modifications principales suivantes ont été apportées en vue du présent projet de loi et de décret:**

- L'article 7 alinéa 1 a été en partie reformulé concernant la possibilité de modifier le texte de la convention par les municipalités avant son passage devant les organes délibérants.
- La formulation du décret lié au nouvel alinéa 3 de l'article 13 a été modifiée afin d'être conforme sur un plan formel.
- La seconde phrase du premier alinéa de l'article 14 (Représentativité – Elections) est supprimée, soit : "La convention peut également prévoir que les arrondissements définis pour l'élection des membres du conseil communal sont prolongés pour une durée déterminée ou indéterminée."
- La seconde partie de la phrase du nouvel alinéa 2bis de l'article 14 (Représentativité – Elections) a été reformulée, soit : "La convention peut fixer le nombre de sièges de la municipalité par arrondissement électoral. Par défaut, les sièges sont répartis conformément à l'alinéa 2 ci-dessus".
- Les modifications proposées dans l'avant-projet concernant l'article 15 alinéa 1 (Représentativité – Vacances) et l'article 86 alinéa 4 LEDP "Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire" sont abandonnées.
- Le nouvel article 31a concernant le règlement d'application de la présente loi est supprimé.

**3 MODIFICATIONS LEGALES ET CONSTITUTIONNELLES PROPOSEES**

Les modifications légales et constitutionnelles concernent les thèmes suivants :

a) Mettre en œuvre au plan cantonal l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo), entrée en vigueur le 1er juillet 2008 en ce qui concerne le nom d'une nouvelle commune en suite d'une fusion et dans ce cadre :

- préciser le rôle du département et des préfets dans le cadre du processus de fusion et désigner l'autorité cantonale de coordination conformément à l'exigence prévue par l'article 11 ONGéo ;
- désigner le service compétent pour déterminer les noms géographiques (art. 8 al. 2 ONGéo) et instaurer une commission de nomenclature, organe spécialisé pour les noms géographiques et la mensuration officielle (art. 9 al. 1 ONGéo) ;

b) Clarifier la question des amendements à la convention de fusion ;

c) Créer la possibilité légale de prolonger d'une durée de six mois au maximum le délai de cinq ans de la législature pour les autorités communales qui siègent au moment de la fusion lorsque celle-ci entre en vigueur peu de temps après le début d'une nouvelle législature, ceci afin d'éviter à avoir à organiser deux élections générales dans un laps de temps relativement court ;

- d) Améliorer la représentativité des communes fusionnantes au sein de l'autorité exécutive de la commune résultant de la fusion ;
- e) Préciser la portée de quelques dispositions qui prêtent actuellement à discussion.

### **3.1 Mise en œuvre de l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo)**

#### *3.1.1 Désignation d'une autorité de coordination*

Dans sa teneur actuelle, la loi sur les fusions de communes se limite à préciser que le département en charge des relations avec les communes coordonne l'activité des autres départements lors de fusions de communes (art. 2 al. 2 LFusCom). Or, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo), le 1er juillet 2008, l'autorité fédérale est appelée à intervenir dans le processus des fusions de communes. En effet, l'article 11 ONGéo prescrit l'intervention de l'Office fédéral de topographie pour l'examen préalable des noms de communes et l'approbation de la détermination et de la modification des noms de communes. Il convient donc de préciser ceci dans la loi sur les fusions de communes.

Il apparaît également souhaitable d'introduire dans la loi une obligation, à la charge du département (via le service en charge des relations avec les communes, c'est-à-dire le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI), d'informer, notamment les autres services de l'Etat, sur les fusions de communes votées et allant entrer en vigueur. En effet, en cas de fusions de communes, un nombre important de services de l'Etat, tels le Registre foncier ou la Direction des systèmes informatiques doivent procéder à des modifications de leurs bases de données et registres et demandent à être informés le plus rapidement possible.

#### *3.1.2 Désignation du service compétent pour déterminer les noms géographiques (art. 8 al. 2 ONGéo) et instauration d'une commission de nomenclature, organe spécialisé pour les noms géographiques et la mensuration officielle (art. 9 al. 1 ONGéo)*

L'ordonnance fédérale sur les noms géographiques prévoit que les cantons désignent dans leur législation le service compétent pour déterminer les noms géographiques (art. 8 al. 2 ONGéo) et instaurent une commission de nomenclature (art. 9 al. 1 ONGéo).

En l'état, le guide pour les fusions de communes indique que le Département de l'intérieur prend l'avis des Archives cantonales vaudoises, lors de l'examen de la légalité de la convention, et que les communes doivent faire vérifier leur projet de dessin et de blasonnement auprès de cet office. Cela étant, il n'existe pas de base légale fondant la compétence et l'activité des Archives cantonales vaudoises. Il existe bien un arrêté du 10 février 1925 relatif aux armoiries communales (AAC RSV 175.12.1), au demeurant mentionné dans le guide pour les fusions de communes, qui instaure une commission des armoiries communales dépendant du Département de l'instruction publique et des cultes, qui donne son préavis dans chaque cas (art. 1 al. 1) et une décision d'approbation du Conseil d'Etat (art. 1 al. 2), mais il n'existe aucune autre référence à cette commission dans la législation cantonale actuelle. Cela s'explique par le fait que son mandat a été transféré aux Archives cantonales sans base réglementaire. L'instauration formelle d'une telle commission ne constitue donc en rien une révolution et ne tend que, d'une part, à mettre en œuvre la réglementation fédérale, et, d'autre part, à codifier la pratique actuelle.

Il ressort de ce qui précède qu'il apparaît nécessaire de créer une base légale pour la compétence des unités organisationnelles de l'Etat intervenant dans le processus de fusion et dans le cadre des articles 8 et 9 ONGéo et de préciser que le préavis de la commission cantonale de nomenclature n'a pas de portée contraignante.

### **3.2 Clarification de la question des amendements à la convention de fusion**

A plusieurs reprises, la question a été posée au Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) de savoir si, lors des délibérations devant les conseils, il était possible d'amender les dispositions d'une convention de fusion. Le SeCRI a répondu qu'à ce stade, cela n'était pas possible, à tout le moins pas souhaitable, en raison des motifs ci-dessous.

Une convention de fusion, à l'instar des statuts d'associations de communes ou des conventions intercommunales, constitue du droit supracommunal qui est préalablement négocié par les municipalités concernées ou par des délégués mandatés par elles. En raisonnant par analogie avec ce qui prévaut dans la loi sur le Grand Conseil (LGC RSV 171.01), dont les articles 61 et 62 excluent la possibilité d'amender des dispositions de droit supracantonal, c'est-à-dire des traités internationaux ou des concordats intercantonaux, l'on voit mal comment il en irait autrement au niveau communal. Autrement dit, rien ne justifie que les organes délibérants des communes puissent jouir de plus grandes prérogatives en matière de droit supracommunal que le Grand Conseil au niveau intercantonal.

Une telle interdiction se fonde également sur une interprétation téléologique de l'article 7 al. 1 LFusCom. En effet, s'il était possible de prévoir des amendements, rien ne justifierait alors une adoption par le corps délibérant simultanément dans toutes les communes concernées. Il suffirait en effet que la convention circule successivement auprès de chaque partie intéressée, quitte à faire plusieurs tours de "scrutin", afin que les amendements adoptés par l'une ou l'autre des parties puissent ensuite être examinés et, le cas échéant, adoptés par les autres. L'on voit en effet mal un président de conseil suspendre la séance pour contacter ses homologues et essayer de synchroniser avec eux les amendements proposés par son conseil et ceux éventuellement déposés par les membres des organes délibérants des autres communes concernées. Un tel procédé, possible en théorie, se heurterait à des obstacles pratiques infranchissables et, cela de manière encore plus accentuée dans les processus de fusion qui impliquent un nombre important de communes.

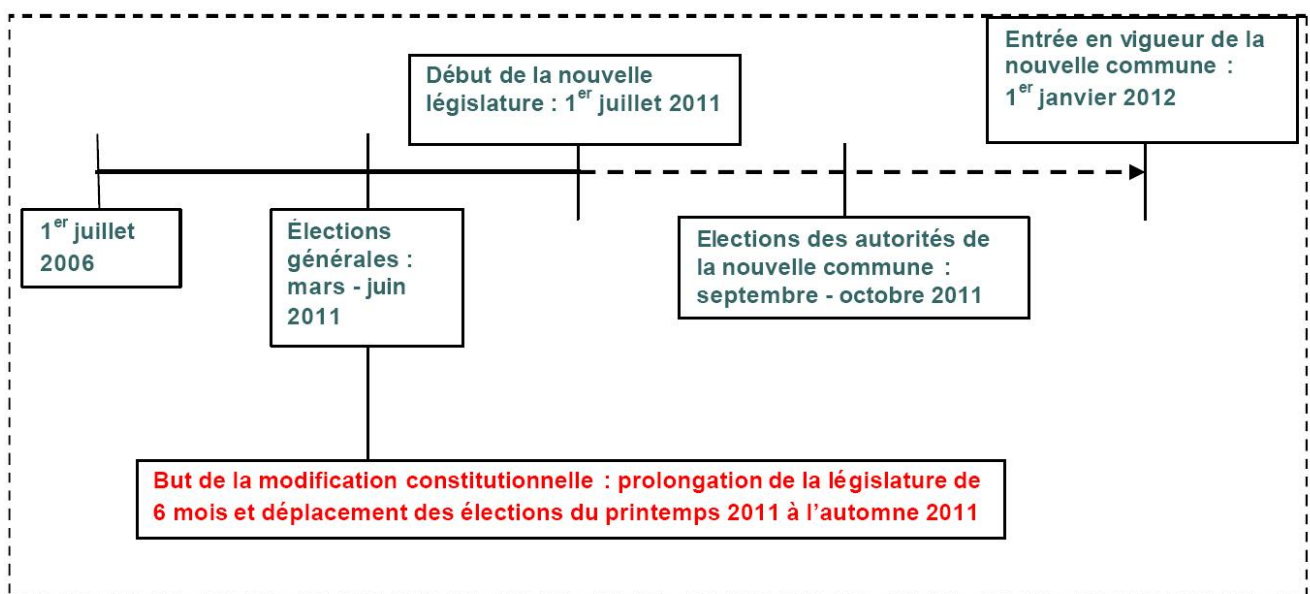
Le Conseil d'Etat propose dès lors de s'en tenir au principe en vigueur selon lequel une convention de fusion ne peut pas être amendée par les organes délibérants. En revanche, le Conseil d'Etat propose, en dérogation à l'article 35 LC (Loi sur les communes), que les municipalités puissent modifier la convention de fusion avant son adoption devant les organes délibérants, sans renvoyer ces modifications à l'examen d'une commission. Cette possibilité permettrait, par exemple, de corriger des erreurs de minimes importances découvertes lors de l'examen par les commissions des organes délibérants du projet de convention.

Enfin, la loi sur les fusions de communes n'est pas claire en ce qui concerne la question du vote sur une convention de fusion lorsque celle-ci résulte d'une votation organisée à la suite d'une initiative populaire demandant la fusion. En particulier, dans sa teneur actuelle, la loi ne spécifie pas si le vote consultatif des conseils n'a lieu que dans les communes où une initiative demandant la fusion a été acceptée ou dans toutes les communes concernées par la fusion. En outre, selon la systématique actuelle, lorsque les corps électoraux se sont prononcés favorablement sur le principe de la fusion, soit à la suite d'une initiative populaire, cela ne dispense pas la municipalité de préparer une convention avec les autres communes concernées et de la soumettre au conseil. L'EMPL relatif au projet de la loi sur les fusions de communes n'apporte au demeurant aucune précision à cet égard (BGC novembre 2004, p. 4434), mais la chose paraît aller de soi. Dès lors, le vote du conseil ne peut pas se limiter à enregistrer le projet de convention en formulant une simple recommandation de vote à l'attention du corps électoral. Le conseil doit en effet pouvoir se prononcer sur le fond de la convention. En revanche, il ne peut pas remettre en question le principe de la fusion préalablement adopté par le corps électoral. Cela signifie qu'en cas de rejet de la convention de fusion par l'organe délibérant, la municipalité devra lui présenter un nouveau projet. En définitive, le second alinéa de

l'article 7 de la loi sur les fusions de communes peut être abrogé.

### **3.3 Création d'une possibilité légale de prolonger d'une durée de six mois au maximum le délai de cinq de la législature pour les autorités communales qui siègent au moment de la fusion lorsque celle-ci entre en vigueur peu de temps après le début d'une nouvelle législature**

A plusieurs reprises des parties prenantes à des processus de fusion ou des associations régionales ont fait part au Département de l'intérieur et au SeCRI d'une problématique intéressante concernant les fusions qui entreraient en vigueur peu de temps après le début d'une nouvelle législature. Dans ce cadre, les autorités des communes parties au processus de fusion risquent d'être nommées à la suite de l'élection générale pour une durée limitée, car une fois le processus de fusion arrivé à terme, de nouvelles élections doivent avoir lieu pour désigner les membres des autorités de la nouvelle commune (art. 13 al. 1 LFusCom). En d'autres termes, les personnes élues au cours de l'élection générale pour la nouvelle législature pourraient ne siéger que quelques mois, c'est-à-dire jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle commune résultant de la fusion. Cette problématique, qui pourrait toucher certaines communes dont l'entrée en force est prévue à compter du 1er janvier 2012, peut être résolue en créant une possibilité légale de prolongation d'une durée de six mois la législature afin que les autorités des communes fusionnant puissent siéger jusqu'à l'entrée en souveraineté de la nouvelle commune. La question a pour conséquence de prolonger le délai de cinq ans prévus par les articles 144 et 148 Cst-VD. Pour y donner suite, une modification de la Constitution est nécessaire.





### **3.4 Amélioration de la représentativité des communes fusionnantes dans l'autorité exécutive de la commune résultant de la fusion**

La teneur actuelle de l'article 14 LFusCom, modifiée en 2008, n'est pas entièrement satisfaisante en ce qui concerne la représentativité des communes fusionnant au sein de l'autorité exécutive de la commune résultant de la fusion. En effet, tel que rédigé, l'article 14 al. 2 LFusCom peut provoquer des effets indésirables dans la mesure où il prévoit que les sièges de la municipalité de la nouvelle commune sont répartis entre les arrondissements, proportionnellement à l'effectif de leur population selon le dernier recensement annuel cantonal. Cette problématique touche particulièrement les cas où des communes peu peuplées fusionnent avec une commune dont la population est beaucoup plus nombreuse. Chaque commune formant en principe un arrondissement électoral, il existe un risque que cette dernière se voie attribuer tous les sièges de la municipalité de la future commune. La modification proposée par le Conseil d'Etat vise à introduire une alternative à ce système en prévoyant que les communes parties à la fusion peuvent prévoir la répartition numérique des sièges dans la convention de fusion.

### **3.5 Précision de la portée de quelques dispositions**

Il s'agit principalement de quelques articles dont la rédaction laisse à penser qu'ils ne constituent que de simples règles d'ordre, alors que, selon la pratique, ils ont une portée contraignante. Les dispositions concernées sont les articles 16 et 17 LFusCom.

## **4 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

### **4.1 Constitution du 14 avril 2003**

#### ***Article 151***

Un alinéa 5 est ajouté à cette disposition afin d'introduire formellement un mandat législatif pour permettre de prolonger la durée de la législature de six mois au maximum si la fusion entre en vigueur dans les six mois après la fin de la législature. Ce nouvel alinéa permet d'introduire dans la loi sur les fusions de communes une disposition topique sur les modalités de mise en œuvre.

Il est précisé que la possibilité de prolongation telle qu'évoquée ci-dessus ne peut être introduite que par une loi cantonale au sens formel. Dès lors, aucune autorité ne peut, en dehors du cadre légal tel que proposé, décider de prolonger la législature. Il s'agit donc d'un moyen exceptionnel visant à faciliter la transition des communes parties à la fusion à la nouvelle commune résultant de la fusion, en particulier en ce qui concerne les autorités communales.

Pour le surplus, le lecteur est renvoyé aux commentaires sous ch. 3.3 ci-dessus et ad article 13 LFusCom ci-dessous.

### **4.2 Loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes**

#### ***Article 2***

Un alinéa 2 est introduit afin de créer une base légale formelle pour régler la compétence des unités organisationnelles de l'Etat intervenant dans le processus de fusion, notamment à l'aune des articles 8 et 9 ONGéo. Le département en charge des relations avec les communes, actuellement le Département de l'intérieur, devient formellement l'autorité de coordination de l'activité des autres départements intervenant dans le processus de fusion et de conduite de la procédure d'approbation auprès des autorités cantonales compétentes, à savoir le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, et auprès des autorités fédérales dont il est l'interlocuteur pour tout ce qui touche au domaine des fusions de communes.

### **Article 6**

Comme pour l'article 2 ci-dessus, un deuxième alinéa est ajouté à l'article 6 de la loi sur les fusions de communes. Cette fois, il s'agit de préciser le rôle du département en charge des relations avec les communes et la procédure pour recueillir les déterminations des autorités compétentes pour préavis sur le nom et les armoiries de la commune qui va résulter de la fusion. Dans ce cadre, il y a lieu de préciser que la Commission de nomenclature n'intervient que sur demande et que ses préavis n'ont pas de force contraignante.

### **Article 7**

L'alinéa premier de cette disposition est modifié afin de clarifier la problématique des amendements. Comme la systématique de la loi impose l'adoption de la convention de fusion simultanément par tous les conseils des communes parties à la convention, la question des amendements peut s'avérer particulièrement problématique, car si un amendement est adopté par un conseil, il devra également être soumis aux autres conseils, avec les complications que cela peut générer, notamment en fonction du nombre de communes parties à la convention de fusion et du nombre d'amendements. En dérogation à l'article 35 LC, il est proposé que les municipalités puissent modifier la convention de fusion avant son adoption devant les organes délibérants, sans renvoyer ces modifications à l'examen d'une commission. Cette possibilité permettrait, par exemple, de corriger des erreurs de minime importance.

Pour le surplus, l'article 7 al. 2 LFusCom est supprimé pour les motifs exposés au ch. 4.2 *in fine* ci-dessus.

### **Article 13**

Un alinéa 3 est proposé afin de mettre en œuvre le mandat constitutionnel introduit à l'article 151 al. 5 de la constitution du 14 avril 2003. Le lecteur est renvoyé pour le surplus au commentaire ad article 151 Cst-VD et au ch. 3.3 ci-dessus.

### **Article 14**

Le deuxième alinéa bis de cette disposition est modifié afin d'améliorer la représentativité des petites communes dans les autorités exécutives de la nouvelle commune résultant de la fusion lorsque celles-ci sont parties à un processus de fusion impliquant une ou plusieurs communes de taille plus importante.

### **Article 16**

Le deuxième alinéa de cette disposition est modifié afin d'en formaliser la portée obligatoire.

### **Article 17**

Idem que pour l'article 16 ci-dessus.

## **5 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT VASSILIS VENIZELOS ET CONSORTS VISANT À DÉGAGER LES CONDITIONS FAVORABLES AUX FUSIONS DE COMMUNES VOLONTAIRES**

### ***Rappel du postulat***

*Tout le monde s'accorde à penser qu'il est nécessaire de maintenir des communes fortes dotées de compétences effectives qu'elles puissent pleinement maîtriser. Or, leur avenir semble marqué par de profondes incertitudes. Les nouveaux défis économiques, environnementaux et sociaux bouleversent le contexte dans lequel les communes déploient leur activité. Les collectivités locales exercent leurs compétences dans des territoires dont les limites administratives ne correspondent plus aux espaces vécus. En outre, la complexification des tâches administratives requiert la mobilisation de ressources de plus en plus importantes. Pour faire face à cette situation, différentes formes de collaborations sont prévues par la loi sur les communes (LC).*

*Si les associations de communes offrent des solutions sectorielles intéressantes, elles éludent trop souvent la transversalité des enjeux territoriaux et entraînent la multiplication de structures décisionnelles à géométrie variable. De plus, comme chaque tâche attribuée à une association sort de la compétence directe de la commune, le contrôle démocratique et la qualité des informations transmises à la population ne sont pas assurés. Enfin, l'absence de responsabilité budgétaire de l'association fait qu'elle n'a pas à subir les conséquences de ses dépenses.*

*Dans ce contexte, conformément au mandat constitutionnel, le canton s'est doté d'outils qui visent à favoriser les **fusions de communes**. La loi sur les fusions de commune (LfusCom) et le décret sur les incitations financières ont pour but d'encourager les regroupements communaux. Le canton a également publié un guide destiné aux communes désirant s'engager sur la voie de la fusion. Si ces outils représentent une base nécessaire au rapprochement volontaire de communes, force est de constater qu'ils n'ont pas eu les effets attendus. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LfusCom, seuls 4 processus de fusion ont abouti. Certes, le regroupement de communes est souvent lié à un sentiment de perte d'identité qui demande un temps de préparation et de réflexion suffisamment important pour que l'idée soit acceptée par les habitants. Néanmoins, face à l'importance des enjeux auxquels sont confrontés les collectivités locales, une réflexion de fond sur les moyens incitatifs mis à disposition nous semble nécessaire. Une analyse des motivations qui ont conduit certaines communes à fusionner et des raisons qui font que d'autres renoncent, nous permettra d'évaluer les outils mis en place. D'autre part, afin d'avoir une vision claire des regroupements de communes potentiels sur le territoire vaudois, un recensement des collaborations intercommunales existantes nous paraît opportun [1].*

*Par conséquent, afin d'accélérer les processus de fusions **volontaires**, nous demandons au Conseil d'Etat de mener une étude qui prenne en compte les éléments suivants :*

*Malgré la multitude d'outils incitatifs mis en place par le canton, les processus de fusion sur le territoire vaudois sont rares. Quelles en sont les **raisons**?*

*Les postulants demandent que soient dégagés les éléments (politiques, financiers, territoriaux, sociologiques, etc.) qui ont rendu certains **contextes favorables**, respectivement défavorables, aux processus de fusion.*

*Les postulants demandent un rapport exhaustif portant sur :*

- les collaborations intercommunales existantes ;*
- la méthode dite des noyaux forts ;*
- les possibilités offertes par les fractions de communes (art. 129 ss LC) ;*
- une comparaison intercantonale des différents outils incitatifs existants ;*
- toute autre mesure envisagée par le Conseil d'Etat visant à promouvoir une politique de fusion.*

*Sur la base de ces études, les Verts demandent au Conseil d'Etat d'indiquer la ou les voies qu'il entend privilégier pour réellement et concrètement favoriser les fusions de communes. Ce postulat, déposé au nom des Verts, est complémentaire au postulat intitulé : Postulat visant à dégager les conditions favorables à une véritable politique des agglomérations.*

---

*[1] Le canton de Fribourg a connu ces dernières années un nombre important de processus de fusions volontaires. Ce succès semble notamment lié à l'application d'une méthode, dite des noyaux forts, permettant de faire ressortir les fusions potentielles en partant de relations intercommunales effectives.*

## 5.1 Les collaborations intercommunales existantes

### *a) Formes juridiques de collaborations intercommunales, en droit vaudois : quelques caractéristiques*

A titre préalable, il est rappelé que la collaboration intercommunale dans le canton de Vaud trouve sa base constitutionnelle et légale aux articles :

- 155 à 157 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD)
- 107a à 128k de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC).

#### Le contrat de droit administratif (art. 107b LC)

Une ou plusieurs Municipalités peuvent déléguer certaines de leurs attributions à une autre Municipalité, cas échéant au Comité directeur d'une association. A cet effet, elles concluent un contrat de droit administratif dont la teneur est portée à la connaissance des Conseils généraux ou communaux. L'approbation du Conseil d'Etat n'est pas requise.

Cette forme de collaboration intercommunale est destinée aux tâches administratives simples de compétence municipale.

#### L'entente intercommunale (art. 110 – 110d LC)

L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite mentionnant son but et traitant de l'organisation, de la répartition des compétences, du mode de répartition des frais, du statut des biens et des modalités de résiliation. La convention d'entente intercommunale doit être adoptée par le Conseil général ou communal de chacune des communes intéressées, puis approuvée par le Conseil d'Etat.

L'entente intercommunale n'a pas la personnalité morale de droit public. Ainsi, l'exécution de la ou des tâches reste entièrement sous le contrôle des communes membres de l'entente. C'est en général une délégation des Municipalités qui l'administre. Les organes délibérants gardent cependant toutes leurs compétences (art. 4 LC).

Cette forme de collaboration intercommunale est notamment possible lorsque deux ou plusieurs communes décident de collaborer pour créer et/ou exploiter en commun un service public (en général un service technique, de distribution d'eau ou d'épuration), pour utiliser en commun un bien ou une installation affectée à un service public (p.ex. un collège, un réservoir ou une grande salle) ou pour gérer des fonds financiers (p.ex. un fonds de soutien à la culture ou au sport).

#### L'association de communes (art. 112 – 128 LC)

Cette forme de collaboration intercommunale a fait l'objet d'une importante révision en 1996, introduisant la possibilité pour les associations de se voir attribuer des buts multiples sans être nécessairement connexes et d'avoir une géométrie variable, en ce sens qu'à une tâche partagée par toutes les communes membres de l'association (tâche principale) peuvent être ajoutées des tâches mises en commun par une partie d'entre elles seulement (tâches optionnelles).

En combinant l'association de communes à buts multiples et l'association de communes à géométrie variable, le canton de Vaud faisait œuvre de pionnier en Suisse en 1996.

Les statuts des associations de communes doivent être approuvés par le Conseil d'Etat. Cette approbation donne une existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public. Ainsi, à la différence de l'entente, l'association de communes dispose de compétences, de ressources et d'organes propres qui sont calqués sur ceux d'une commune.

Les membres du Conseil intercommunal (organe délibérant) sont élus par les autorités de chaque commune partenaire, le Comité de direction (organe exécutif) étant ensuite choisi par le Conseil intercommunal.

Toutes les tâches relevant de la compétence des communes peuvent être confiées à l'association et seront déterminées dans les statuts.

### La fédération de communes (128a – 128f LC)

Introduit dans la Constitution du 14 avril 2003, la fédération de communes est un outil supplémentaire récent (1er juillet 2005) de collaboration intercommunale. Il n'a pas encore été utilisé à ce jour.

Elle comporte des particularités la différenciant des associations de communes habituelles, dans le sens d'un renforcement des liens entre les communes membres :

- contiguïté des communes membres
- seuls des élus communaux peuvent faire partie de l'autorité délibérante
- seuls des municipaux peuvent faire partie de l'autorité exécutive
- une commune ne peut faire partie que d'une seule fédération
- la fédération n'a pas de géométrie variable (elle exécute des tâches pour toutes les communes membres et non pas pour une partie d'entre elles seulement)
- la fédération peut faire partie à part entière d'une association de communes.

La fédération de communes comporte également un élément tendant au renforcement de la légitimité des membres de l'organe délibérant par rapport à l'association de communes, savoir que l'autorité délibérante de la fédération doit être élue par les législatifs des communes membres alors que pour l'association de communes, il est possible de prévoir, dans les statuts, que la compétence de nommer les délégués au Conseil intercommunal revient aux Municipalités des communes membres.

Au surplus, la fédération de communes suit le même régime juridique que les associations de communes, dans la mesure où elle possède les mêmes caractéristiques. La fédération de communes est donc une association de communes renforcée.

### L'agglomération (art. 128g – 128i LC)

A l'instar de la fédération de communes, l'agglomération est une forme de collaboration intercommunale introduite par la Constitution vaudoise. Elle a été mise en œuvre dans la loi sur les communes depuis le 1er juillet 2005, dans le cadre de la politique des agglomérations engagée par la Confédération (Office fédéral du développement territorial).

Les seules spécificités des agglomérations par rapport aux autres formes de collaborations intercommunales sont une ville-centre au moins et des communes urbaines et contiguës. Dès lors, l'agglomération peut être qualifiée comme une fédération de communes comportant des particularités spécifiques au milieu urbain.

Les tâches de l'agglomération devraient, contrairement à celles de la fédération de communes, ne pas être limitées aux affaires courantes des communes membres, mais englober les besoins liés à l'agglomération même, notamment en matière d'urbanisation et de transports, de logements, d'emplois, d'infrastructures techniques et socioculturelles.

Il convient enfin de souligner que la mention d'agglomération dans la Constitution vaudoise qualifie juridiquement une réalité préexistante, ce qui n'est pas le cas des autres formes de collaboration intercommunale. Les villes-centre et les régions urbaines rencontrent effectivement des problèmes spécifiques (p. ex. organisation du territoire, transports, environnement, politique sociale, intégration des étrangers, politique financière, logement, culture et sport). Le fait que la notion d'agglomération figure dans la Constitution vaudoise équivaut donc à reconnaître l'existence de communes urbaines avec leurs spécificités et leurs besoins propres.

### Les personnes morales de droit privé (art. 128j et 128k LC)

En 1975, il a été introduit dans la loi sur les communes la possibilité pour les communes de créer et d'adhérer à des personnes morales de droit privé, telles que les sociétés commerciales, les associations ou les fondations du Code civil suisse. L'autorisation du Conseil d'Etat est requise lorsque les communes confient l'exécution de leurs obligations de droit public à de telles entités de droit privé.

#### La collaboration intercantonale (art. 128 LC)

Les communes vaudoises ont la possibilité, moyennant l'accord du Conseil d'Etat, de créer des groupements analogues aux associations de communes ou des ententes intercommunales, avec des communes d'un autre canton.

#### Les formes particulières de collaborations intercommunales

Des formes particulières de collaboration intercommunale sont prévues dans certaines lois spéciales, par exemple les conventions intercommunales en matière de service de défense contre l'incendie et de secours (art. 10 de la loi du 17 novembre 1993 sur le Service de défense contre l'incendie et de secours LSDIS).

#### *b) Le nombre de collaborations intercommunales à ce jour*

La mise sur pied et la modification de certaines collaborations intercommunales doivent être approuvées par le Conseil d'Etat. En revanche, ces collaborations intercommunales ne sont pas soumises à l'approbation du Conseil d'Etat s'agissant de leur dissolution. Le Service des communes et des relations institutionnelles est informé de façon sporadique de la cessation d'une collaboration intercommunale, lorsqu'une question juridique lui est posée sur un problème rencontré lors de la dissolution. Par conséquent, le Service des communes et des relations institutionnelles n'est pas en mesure d'indiquer leur nombre exact à ce jour.

Une modification de la loi sur les communes (LC) est à l'étude afin que la dissolution de ces collaborations soit annoncée. Dans l'intervalle, les Préfets ont pour mandat de vérifier ces listes de collaborations intercommunales pour les mettre à jour régulièrement.

#### Le contrat de droit administratif (art. 107b LC) et les personnes morales de droit privé (art.128j et 128k LC)

Pour ces collaborations intercommunales dont l'approbation par le Conseil d'Etat n'est pas requise, le Service des communes n'est pas en mesure d'en connaître leur nombre. Ce service est informé de leur existence qu'épisodiquement, de façon informelle ou lorsqu'une problématique juridique est soumise au secteur juridique du service.

De l'estimation du Service des communes, la forme juridique du contrat de droit administratif est largement répandue.

#### L'entente intercommunale (art. 110 – 110d LC)

126 ententes intercommunales sont répertoriées, principalement dans le domaine scolaire, de l'eau, de l'épuration et de la gestion des déchets.

19 projets doivent encore recevoir l'approbation du Conseil d'Etat.

#### L'association de communes (art. 112 – 128 LC)

108 associations intercommunales sont connues. Elles concernent principalement les domaines scolaires, de l'eau, de l'épuration et de l'action sociale.

Le Conseil d'Etat doit approuver 27 projets.

#### La fédération de communes (128a – 128f LC)

Cet instrument, encore récent, n'a pas encore été utilisé à ce jour.

#### L'agglomération (art. 128g – 128i LC)

Cet instrument, encore récent, n'a pas encore été utilisé à ce jour. Les projets d'agglomérations en cours\* n'ont pas adopté cette forme juridique de la loi sur les communes. Ils sont en fait la résultante

d'une impulsion fédérale, la Confédération ayant mis des moyens importants à disposition des noyaux urbains du pays afin que ceux-ci se dotent de projets structurant, essentiellement en matière de transports et d'aménagement du territoire. Par là-même, ces projets devront se doter d'une forme de gouvernance nouvelle impliquant également le canton.

\*Projet d'agglomération Lausanne-Morges(PALM)

Projet d'agglomération franco-valdo-genevois(Agglo FVG)

Projet d'agglomération yverdonnoise (AggloY)

Projet d'agglomération Vevey-Montreux-Riviera

Projet d'agglomération du Chablais (Aigle-Monthey)

La collaboration intercantonale(art.128 LC)

10 associations intercommunales comprennent des communes fribourgeoises. Les domaines concernés sont principalement l'eau, l'épuration et la gestion des déchets.

7 ententes intercommunales comprennent des communes fribourgeoises et genevoises. Les domaines concernés sont l'eau et l'épuration.

Les collaborations intercommunales, ententes et associations de communes principalement, sont encore très nombreuses. Cette multitude de collaborations est directement liée au nombre important de communes que compte encore aujourd'hui le canton de Vaud.

## **5.2 La méthode dite "des noyaux forts"**

La méthode des noyaux forts développées par le professeur Dafflon(\*1) postule que les communes qui produisent ensemble les mêmes prestations pourraient constituer le coeur des nouvelles communes fusionnées. Cette théorie est basée sur une relation causale entre la collaboration intercommunale et les fusions de communes.

Le principe de base de cette méthode est le suivant : "à partir de collaborations bien établies dans des domaines précisés, on examine pour d'autres prestations décentralisées les possibilités de consolidation sous forme de fusion dans un espace local ou régional élargi" (Dafflon, B "La fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence" 2001, p. 51). En d'autres termes, on essaie de superposer plusieurs espaces de collaboration vécus et intégrés par les usagères et usagers.

Selon cette méthode, les tâches sélectionnées doivent être collectives, de nature "socio-culturelle" et concerner les citoyens. Les biens et services collectifs locaux, dont les ressources humaines sont un élément primordial de la fonction de production, sont privilégiés (école, paroisse, salles de sport...), l'hypothèse sous-jacente étant qu'il y a un fort sentiment d'identification des citoyens pour ces prestations. Les collaborations purement techniques telles que l'approvisionnement en eau et l'épuration sont écartés, l'hypothèse étant que les utilisateurs et utilisatrices y sont passablement indifférents. La méthode s'articule de la façon suivante:

- identifier les communes qui produisent ensemble la même prestation. On peut alors former un espace supracommunal produisant un même bien ou un même service pour les citoyens des communes concernées
- examiner "quelles autres prestations publiques pourraient être rapportées au même cercle des utilisateurs, ce qui permettrait sans doute pour ces prestations la coïncidence entre les cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs, conditions d'une solution optimale" (Dafflon, B "La fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence" 2001, p. 52).

Cette démarche part ainsi de la réalité de la collaboration intercommunale sur le terrain pour

déterminer le périmètre des fusions. On part donc de l'hypothèse que les collaborations intercommunales existantes, notamment celles de nature socioculturelle qui concernent le plus les citoyens, prédéterminent les projets de fusions.

Dans le cadre de l'obtention d'un master en administration publique à l'IDHEAP (\*2), la théorie des noyaux forts, développée et testée sur le canton de Fribourg par le professeur B. Dafflon, a été étudiée pour le canton de Vaud. Le Département de l'intérieur a mandaté son auteur afin que celle-ci confronte son travail à la réalité du terrain au travers des connaissances et de l'expérience des préfets. Dans la pratique, on constate que les fusions de communes, réalisées ou en cours, s'écartent généralement de cette vision théorique des "noyaux forts". Les exemples en annexe concernent quelques fusions actuelles dans les districts de Morges, Lavaux-Oron, Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud.

Le périmètre des fusions de communes n'obéit pas toujours à une théorie précise, aussi intéressante soit-elle. Les critères retenus par les communes pour déterminer un périmètre de fusion sont relativement nombreux et variés. De surcroît, ils diffèrent d'une fusion à l'autre. Ils sont notamment les suivants :

- la proximité et la cohérence géographique
- Les liens historiques et/ou culturels
- la taille des communes (population)
- la structure de la population (citadine, rurale etc.)
- les possibilités de développement (économique, habitat etc.)
- l'arrondissement scolaire
- l'entente entre les Municipalités
- les collaborations techniques existantes (eau, épuration, déchets).

Les Municipalités tiennent aussi compte de l'avis et du sentiment de leur population, quels que soient les critères retenus pour le périmètre de la future fusion. Il faut rappeler que dans le canton de Vaud, la décision finale d'accepter ou non la convention de fusion appartient aux corps électoraux de chacune des communes concernées.

En définitive, la méthode dite des "noyaux forts" est une démarche théorique dont peuvent éventuellement s'inspirer les autorités municipales pour définir un périmètre. Il ne s'agit toutefois que d'une méthode d'appréciation parmi d'autres.

(\*1) M. Bernard Dafflon, Professeur ordinaire à l'Université de Fribourg, Chaire de finances publiques

(\*2) Mme Florence Golaz : "Collaboration intercommunale dans le canton de Vaud : prélude à la fusion de communes ?", septembre 2006, mémoire IDHEAP.

### **5.3 Les possibilités offertes par les fractions de communes (art. 129 ss LC)**

Cette particularité est spécifique à la Vallée de Joux. Dans les trois communes que sont L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu, les fractions de communes suivantes subsistent:

L'Abbaye : trois fractions de communes:

- Les Bioux (575 hab.)



– Le Pont (411 hab.)

– L'Abbaye (311 hab.)

Le Chenit : trois fractions de communes:

– Le Sentier (1956 hab.)

– Le Brassus (1288 hab.)

– L'Orient (713 hab.)

Le Lieu : deux fractions de communes :

– Les Charbonnières (333 hab.)

– Le Sechey (75 hab.)

La troisième fraction de commune "Le Lieu" a été dissoute au début des années 2000 et l'organisation politique de ce village reprise directement par la commune du Lieu.

Il faut relever que L'Isle compte également une fraction de commune : La Coudre. Rattaché depuis le 14<sup>ème</sup> siècle à L'Isle, ce hameau de 95 âmes partage de nombreux points communs avec les fractions combières, si ce n'est qu'il ne perçoit pas d'impôt villageois.

#### Bref rappel historique

Les fractions de communes ont été créées à la fin du 19<sup>ème</sup> et au début du 20<sup>ème</sup> siècle suite à des dissensions et différentes rivalités. Les villages qui composaient les trois communes précitées ont alors demandé "leur indépendance".

#### L'organisation politique

Les organes, dans la pratique, ne correspondent pas exactement à ceux définis à l'art. 134 de la loi sur les communes, soit :

– pour le législatif : Le Conseil général,

– pour l'exécutif : Le Conseil administratif formé de 5 personnes avec le Président du Village.

Concernant le système électoral, les fractions de communes sont soumises au même système que les communes à Conseil communal.

#### Les impôts villageois

Les systèmes sont différents dans les trois communes.

L'Abbaye : 5% des impôts prélevés par la commune sont redistribués aux fractions (moitié selon la population et moitié en trois parts égales). Le village des Bioux prélève encore 0.01 frs par habitant.

Le Lieu : verse un montant fixe à chaque village (pour le village du Lieu un montant est versé à la société de développement).

Le Chenit : les 3 fractions prélèvent des impôts de l'ordre de 0.10 frs par habitant.

#### Gestion des biens par les fractions de communes

Pour les trois villages de la commune du Chenit, il s'agit de la gestion de biens immobiliers tels que hôtels, salle villageoise, cinéma, immeubles locatifs, places jeux et éclairage public.

Les deux villages de la commune du Lieu s'occupent de la gestion partielle du réseau de distribution d'eau, de la salle villageoise et des places de jeux.

Enfin, les trois villages de la commune de l'Abbaye gèrent la salle villageoise, le bâtiment scolaire, le réseau de distribution d'eau, l'église, les alpages et les forêts. (ex : le village de l'Abbaye est propriétaire d'un des plus gros alpages de la Vallée).

### Commentaires sur le fonctionnement des fractions de commune

L'organisation politique des fractions de commune est relativement complexe et difficile à exporter. Elle nécessite un investissement important en nombre d'élus pour les exécutifs des huit fractions de communes (Conseil administratif) et pour les trois exécutifs des communes (municipalité). De surcroît, la viabilité des fractions de communes dépend de la participation financière communale et, pour certains d'entre eux, du prélèvement de quelques centimes d'impôts. Sans ces ressources, les fractions de communes ne parviennent plus à s'autofinancer. Du point de vue de la gestion administrative, le système est également "lourd" car chaque fraction de commune doit obligatoirement engager un boursier et une secrétaire.

Enfin, les contacts entre les services cantonaux et les fractions de communes sont peu nombreux. Les dossiers importants dépendent toujours des communes qui demeurent entièrement responsables de l'aménagement du territoire, du domaine scolaire et des services publics notamment.

## **5.4 Une comparaison intercantonale des différents outils incitatifs existants**

### **Canton de Fribourg**

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes fixe les règles sur la procédure à suivre pour une fusion de communes (art. 133 à 142), tandis qu'un décret du Grand Conseil du 11 novembre 1999 détermine le principe et les modalités d'une incitation financière aux fusions de communes. Le décret crée un fonds d'encouragement aux fusions de communes. Ce fonds est financé à raison de 70 % par l'Etat et de 30 % par l'ensemble des communes. Son approvisionnement est garanti par une contribution annuelle de 2,8 millions de francs de la part de l'Etat et de 1,2 million de francs de la part des communes.

Le décret, dont la validité avait initialement été limitée à fin 2004, a été prolongé jusqu'à fin 2009 par le Grand Conseil en date du 26 juin 2003, et jusqu'à fin 2010 pour l'approvisionnement du fonds. Ainsi le canton et les communes mettent à disposition des fusions un montant total de 40 millions de francs. Les communes qui fusionnent bénéficient d'une aide financière conformément au décret. Cette aide est calculée en multipliant le montant de 400 francs par le chiffre de la population, pondéré par l'inverse de l'indice de la capacité financière des communes concernées. Lorsque la population d'une des communes qui fusionnent est supérieure à 1'500 habitants, l'aide financière de cette commune se calcule sur une population de 1'500 habitants.

En cas de fusions successives, la population des communes pour lesquelles l'aide financière a été versée lors d'une précédente fusion n'est plus prise en considération pour le calcul de la nouvelle aide financière. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 11 novembre 1999, 41 fusions ont eu lieu, qui concernent 118 communes au total. La moyenne annuelle est donc d'environ 8 fusions de 23 communes. Au cours des 32 ans qui ont précédé l'entrée en vigueur du nouveau droit, le canton n'avait enregistré que 32 fusions impliquant 71 communes, ce qui correspond à la réunion de 2 communes par année. De 1982 à 1999, l'encouragement aux fusions de communes consistait en un subside calculé compte tenu de l'endettement, des incidences budgétaires et de la disparité dans les infrastructures. Le calcul de ce subside était d'une extrême complexité, ce qui a incité le canton de Fribourg à opter pour un autre système.

Finalement, la nouvelle Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 renforce la politique cantonale en faveur des fusions de communes en prévoyant que lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion après avoir entendu les communes concernées. L'article 129 let a) alinéa 2 précise toutefois que "L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Elle peut être invoquée par les associations de communes dans leur domaine de compétence."

Le décret de 1999 cessera d'être formellement en vigueur le 31 décembre 2009, le terme pour le dépôt

d'une aide financière étant échu. Le 13 juillet 2009, un avant-projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes a été mis en consultation jusqu'au 15 octobre 2009. Cet avant-projet donne suite à une motion demandant la reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes. Cet avant-projet se distingue des modèles précédant par le fait qu'il exigera désormais l'établissement d'un plan de fusion. Ainsi, il appartiendra aux préfets, pour chacun de leurs districts, de proposer des périmètres de fusion. Les communes devront prendre position et informer leur population sur les aspects essentiels du projet. Le plan de fusion sera approuvé par le Conseil d'Etat. Les communes intégrées dans un projet de fusion obtiendront un montant de base de CHF 200.- multiplié par le chiffre de leur population légale, plafonné à 5'000 habitants par commune. Ce montant de base pourra être augmenté en fonction du nombre de communes d'une fusion réalisée (1,1 fois pour 3 communes, 1,2 fois pour 4 communes, etc.) ou en fonction de la conformité du périmètre prévu par les plans de fusion (+20 % du montant de base) ou par ces deux critères simultanément. Il est prévu de constituer un fonds d'encouragement aux fusions de communes doté d'un montant de 30 millions de francs, financé à raison de 70% par l'Etat et de 30% par les communes. Cet avant-projet devrait être soumis au Grand Conseil durant le 1er trimestre 2010.

*Population au 31.12.2008 : 263'241 habitants*

*Nombre de communes en 1999 : 245*

*Nombre de communes en 2009 : 168*

*Diminution de communes en 10 ans : 77.*

### **Canton du Valais**

En date du 5 février 2004, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté une nouvelle loi sur les communes (LCo) qui pose le principe d'une participation financière du canton aux projets de fusions de communes. Cette loi prévoit que la participation financière cantonale est fixée par voie d'ordonnance. De plus, la LCo précise que les frais d'étude en vue de la fusion sont pris en charge par le canton, celui-ci accordant aussi sur demande un soutien administratif et juridique aux communes concernées.

L'ordonnance sur les fusions de communes du 8 juin 2005 (OFus) fixe les aides financières allouées aux communes qui fusionnent. L'OFus prévoit d'abord une aide de base, qui se calcule pour chaque commune en tenant compte de la population résidante de la commune et de sa capacité financière. Le montant alloué à chaque commune n'est pas inférieur à CHF 300'000.--, ni supérieur à CHF 1'000'000.--. Ce montant est multiplié si la fusion concerne plus de 3 communes. Une aide supplémentaire peut être allouée pour tenir compte des frais que la nouvelle commune doit supporter pour combler le déficit d'équipement (infrastructures de base) de l'une ou l'autre des communes fusionnées. Enfin, le Grand Conseil peut allouer à la nouvelle commune une aide supplémentaire de CHF 1'000'000.-- au maximum pour tenir compte des cas particuliers.

*Population au 31.12.2008 : 294'608 habitants*

*Nombre de communes en 1999 : 163*

*Nombre de communes en 2009 : 143 (141 dès le 01.01.2011)*

*Diminution du nombre de communes en 10 ans : 20.*

### **Canton de Neuchâtel**

La Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 stipule que l'Etat encourage les fusions de communes et qu'aucune fusion ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées. Une aide financière est prévue pour les communes qui fusionnent. Cette aide est prélevée sur un fonds d'aide aux communes. Ce fonds, outre l'encouragement aux fusions de communes, a également pour but de soutenir les communes en situation financière difficile et d'encourager les collaborations

intercommunales. Il est alimenté à raison de 6 % de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, à savoir environ 2,4 millions de francs par année.

Le Grand Conseil est toutefois compétent pour affecter toute autre ressource à l'alimentation de ce fonds. L'aide à la fusion de communes consiste en un subside calculé en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population, pondéré par le coefficient d'impôt relatif moyen et l'inverse du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes fusionnées. Lorsque la population d'une des communes qui fusionnent est supérieure à 2'500 habitants, la part du subside de cette commune se calcule sur une population de 2'500 habitants. Un plafond plus élevé, de 5'000 habitants au maximum, peut exceptionnellement être admis pour des communes de plus de 10'000 habitants.

En cas de fusions successives, les anciennes communes qui ont été prises en considération pour le calcul d'un premier subside ne le seront plus pour le calcul du ou des subsides complémentaires. Par décret du 29 mars 2006, valable jusqu'au 31 décembre 2010, le Grand Conseil a doté un fonds dit de réforme de structures des communes d'un capital de 20 millions de francs, provenant de la part du canton au produit de la vente d'or excédentaire de la BNS. Ce fonds permet de doubler, à titre temporaire, les montants versés au titre de l'aide "ordinaire" à la fusion des communes, esquissée ci-devant. Le subside d'aide à la fusion est versé dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion.

A ce jour, le canton de Neuchâtel a vu aboutir deux projets de fusions de communes, soit celles de 9 communes au Val-de-Travers, formant la Commune de Val-de-Travers, et celui de la Commune de La Tène, formée des anciennes communes de Marin-Epagnier et de Thielle-Wavre, sur le littoral neuchâtelois. L'Etat a versé à ces deux projets au titre de l'aide à la fusion des montants de respectivement 10,4 millions de francs et 2 millions de francs. Un autre projet de fusion de communes sur le littoral n'a pas trouvé grâce devant le souverain. Il s'agissait du projet de la nouvelle Commune de La Côte, qui réunissait les communes de Peseux et de Corcelles-Cormondrèche.

Actuellement, des projets de fusion de communes sont élaborés sur le littoral ouest, entre les communes de Bevaix, Boudry et Cortaillod, et au Val-de-Ruz. Ces projets n'entreront pas en vigueur au mieux avant 2012 - 2013.

*Population au 31.12.2008 : 170'897 habitants*

*Nombre de communes en 1999 : 62*

*Nombre de communes en 2009 : 53*

*Diminution du nombre de communes en 10 ans : 9.*

## **Canton du Jura**

Dans le canton du Jura, il existe un décret sur la fusion de communes. Il règle la procédure à suivre pour la fusion de communes. Conformément à son programme de législation, le Gouvernement jurassien souhaite créer une dynamique de fusions de communes, de façon à réduire leur nombre de 83 à 50. Au 1er janvier 2009, 19 communes ont fusionné, portant le nombre total des communes jurassiennes à 64. Le décret actuellement en vigueur instaure un fonds d'aide aux fusions de communes doté d'un apport annuel de 1 million de francs pendant trois ans à compter de sa constitution, puis de CHF 500'000 par an jusqu'à ce que la dotation totale atteigne 10 millions de francs. Il est géré par le Gouvernement et alimenté par le biais du système de péréquation financière directe.

Le subside d'aide aux fusions équivaut, pour chaque commune qui fusionne, à un montant de CHF 500.- par habitant multiplié par l'inverse de l'indice des ressources. Il est limité à 1'000 habitants par commune et, en cas de fusions successives, les anciennes communes qui ont été prises en considération pour le calcul d'un premier subside ne le sont plus pour le calcul du ou des subsides complémentaires. L'Etat et les communes intéressées participent à parts égales aux frais des travaux

préparatoires aux fusions.

*Population au 31.12.2008 : 70'000 habitants*

*Nombre de communes en 1999 : 83*

*Nombre de communes en 2009 : 64*

*Diminution du nombre de communes en 10 ans : 19.*

### **Canton de Berne**

Le canton de Berne a mis en vigueur au 1er juin 2005 sa Loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes). Cette loi a une durée limitée de douze ans au terme desquels elle sera automatiquement abrogée. Cette loi prévoit qu'une aide financière est accordée lorsqu'un projet de fusion aboutit et que la commune qui en résulte a une population résidante d'au moins 1'000 habitants (exceptionnellement 500). L'aide financière est calculée en multipliant le montant de la subvention par habitants, soit CHF 400.-, par le total de la population résidante de toutes les communes qui fusionnent. La population des communes qui fusionnent est prise en compte jusqu'à concurrence de 1'000 habitants par commune.

En cas de fusions successives, la population des communes ayant déjà bénéficié d'une aide financière lors d'une précédente fusion n'est pas prise en considération dans le calcul de la nouvelle aide financière. Pour encourager les fusions de plus de deux communes, un multiplicateur est appliqué au calcul de l'aide financière : lorsque deux communes fusionnent, le multiplicateur est de 1 ; il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion. Une prestation complémentaire d'un montant pouvant aller jusqu'à CHF 50'000.-, respectivement jusqu'à CHF 100'000.- si le projet concerne plus de deux communes, est par ailleurs versée pour la préparation et la mise en oeuvre des projets de fusions. Les sources de financement prévues dans cette loi sont au nombre de deux : d'une part, elles proviennent du Fonds pour les cas spéciaux institué par la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges et, d'autre part, du crédit-cadre voté par le Grand Conseil.

Le Gouvernement bernois a récemment lancé le processus d'évaluation des effets de cette loi sur les fusions de communes. Une analyse qui met en lumière la question même de la garantie d'existence de la commune, respectivement la possibilité pour le canton d'ordonner des fusions de communes dans des cas particuliers. Sachant que l'autonomie communale est très importante dans le canton, il est clair que cette question suscitera bien des débats au sein du parlement.

*Population au 31.12.2008 : 962'982 habitants*

*Nombre de communes en 1999 : 401*

*Nombre de communes en 2009 : 392 (388 dès le 01.01.2010)*

*Diminution du nombre de communes en 10 ans : 9.*

### **5.5 Toute autre mesure envisagée par le Conseil d'Etat visant à promouvoir une politique de fusion**

Avant de préciser les mesures actuelles du Conseil d'Etat visant à promouvoir une politique de fusion, il est nécessaire d'évoquer brièvement le contexte général des fusions de communes.

#### Un sujet récent

Le mandat constitutionnel donné à l'Etat pour encourager et favoriser les fusions de communes date du 14 avril 2003 et les premiers processus de fusions impliquant 4 communes et plus ont démarré dans le courant de l'année 2004. Le sujet des fusions de commune est véritablement apparu en force sur la scène politique et médiatique qu'en 2005, lors de l'échec de la première tentative de fusion entre les communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette. Cet insuccès a marqué les esprits, tout

comme celui, un an plus tard, des communes des Cullayes, Mézières, Montpreveyres et Servion. Les fusions au-delà de trois communes ou d'une certaine envergure semblaient dès lors très difficiles à mener à terme en terre vaudoise. Toutefois, à la suite de ces deux échecs, les réflexions, discussions et lancements de processus de fusions se sont multipliés dans le canton de Vaud pour devenir un des principaux sujets d'actualité au sein de nombreux exécutifs communaux.

La fusion des communes est donc un sujet récent. Il s'agit là d'un point essentiel qu'il ne faut pas oublier lorsque l'on s'interroge sur un certain manque de vitalité dans ce domaine de la part du Conseil d'Etat et des communes. Les fusions de communes représentent aussi un changement important et profond. En effet, la commune est la plus ancienne institution du canton de Vaud et, à cet égard, elle constitue même la première collectivité publique du Pays de Vaud sous l'Ancien régime. Les fusions demandent nécessairement un temps d'adaptation sur le plan de l'évolution des mentalités, de l'engagement politique et des réformes législatives pour favoriser et encourager concrètement les fusions de communes. A titre de comparaison, les fusions de communes dans le canton de Fribourg ont commencé à prendre de l'ampleur dès 1999, étant précisé que la politique d'incitation date des années septante.

#### Un processus long

L'impression de lenteur des fusions de communes provient également du fait que le processus en lui-même est long entre les premiers travaux pour l'étude d'un projet de fusion et le vote des corps électoraux sur la convention de fusion. En règle générale, ce processus dure de 18 à 36 mois suivant l'importance du projet de fusion, dont au minimum 12 mois pour la procédure administrative et décisionnelle. Concrètement, cela signifie que les processus de fusion qui ont démarré entre 2006 et 2008 ne connaîtront pas leur épilogue avant l'automne 2009 et le premier semestre 2010, lors du vote des corps électoraux.

#### La question identitaire

La pratique montre que ce ne sont pas ou très peu les difficultés techniques, juridiques ou administratives qui freinent le démarrage et l'aboutissement des processus de fusions, mais bien souvent la crainte du changement en général et de la perte d'identité en particulier. Ce sentiment de perte d'identité concerne généralement le nom de la future commune, la bourgeoisie, les armoiries mais aussi la vie associative. Les sociétés locales (sociétés de jeunesse par exemple dans les communes rurales) sont des aspects identitaires très importants et les questions sont fréquentes quant à leur avenir dans une nouvelle commune, quand bien même une fusion est une démarche uniquement administrative et politique. Ces questions identitaires surgissent tôt ou tard dans la quasi-totalité des processus de fusion de communes. Elles représentent des freins qui ne relèvent pas du cadre légal.

Des solutions sont parfois trouvées pour atténuer certaines craintes. Ainsi, le Service des communes et des relations institutionnelles, avec l'appui de l'Office de l'information sur le territoire (OIT), a convenu avec la Poste suisse que les communes fusionnées peuvent, si elles le souhaitent, conserver les noms des localités pour l'acheminement du courrier postal.

La fusion n'est pas un but en soi, mais l'un des moyens de conserver des communes fortes.

#### a) Les différentes mesures visant à promouvoir les fusions de communes

##### *La législation sur les fusions de communes*

Dans le cadre de la mise en oeuvre des articles 151 à 154 et 179, ch. 4 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud, le législateur a adopté en 2004 et 2005 :

- la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom) qui est entrée en vigueur le 1er février 2005
- le décret du 25 janvier 2005 sur l'incitation financière aux fusions de communes qui est entré

en vigueur le 1er janvier 2007.

#### *Révision de la LFusCom*

La LFusCom (RSV 175.611) a fait l'objet d'une modification proposée par le Conseil d'Etat en juin 2008, votée par le Grand Conseil le 7 octobre 2008, et entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Ces modifications concernaient notamment les points suivants :

- améliorer la représentativité lors de l'élection de la Municipalité de la nouvelle commune, en autorisant la création d'arrondissements électoraux comprenant le territoire de plusieurs des anciennes communes qui fusionnent (art. 14 LFusCom)
- prolonger de deux ans le droit à une prime entière à la fusion par une majoration de l'incitation financière consistant à multiplier celle-ci par deux pour les fusions acceptées par le corps électoral jusqu'au 31 janvier 2012 (au lieu du 31 janvier 2010) et par 1,5 pour les fusions acceptées du 1er février 2012 au 31 janvier 2015 (art. 28 LFusCom).

Dans les faits, la possibilité de créer des arrondissements électoraux comprenant le territoire de plusieurs des anciennes communes qui fusionnent a été utilisée dans le cadre du projet de fusion de Valbroye, qui regroupait 12 communes. Actuellement, quatre projets et avant-projets de fusion de communes pourraient bénéficier de cette disposition.

Concernant la prolongation jusqu'au 31 janvier 2012 du droit à la prime entière à la fusion, quelques dix projets de fusions sont potentiellement concernés par cette modification légale. Il faut toutefois relever que le gain financier (la prime à la fusion) ne constitue pas la motivation principale des communes pour fusionner.

#### *La documentation mise à disposition des communes*

Le Service des communes et des relations institutionnelles a également édité des outils permettant aux communes d'être assistées dans le processus de fusion. Il s'agit:

- du guide des fusions de communes du 1er juillet 2005 pouvant être obtenu sur les pages internet du SeCRI
- d'une brochure regroupant les textes légaux sur les fusions de communes, mise à disposition par le SeCRI.

Ces outils sont complétés et mis à jour régulièrement. Ils sont une aide à la réflexion et sont largement consultés par les communes.

#### *La mise sur pied d'un séminaire spécifique consacré aux fusions de communes*

Afin de renforcer l'information sur les fusions de communes, le Service des communes et des relations institutionnelles proposera, au début de la nouvelle législature 2011-2016, un séminaire sur ce sujet destiné exclusivement aux membres des exécutifs et législatifs communaux. L'objectif de ce séminaire sera de renseigner les élus, à l'aide de cas concrets, sur les principaux aspects juridiques, techniques et administratifs qui entourent tout projet de fusion.

#### *Les séances d'informations publiques et l'appui juridique et administratif*

L'encouragement de fusions de communes constitue une des mesures du programme de législature 2007-2012. Le Conseil d'Etat, en particulier le Chef du Département de l'intérieur et/ou le chef du Service des communes et des relations institutionnelles, ainsi que leurs collaborateurs respectifs, se rendent systématiquement aux invitations des communes ayant un projet de fusion. Il s'agit essentiellement de séances publiques, à caractère informatif et politique. Ces déplacements sur le terrain sont indispensables, car ils permettent de créer des contacts et d'assurer les communes du soutien des autorités cantonales. Cela permet également de mieux se rendre compte des besoins

spécifiques de chaque projet de fusion.

Les collaborateurs du Service des communes et des relations institutionnelles se tiennent également en tout temps à disposition des projets de fusion pour répondre par lettre, par courriel ou par téléphone à leurs questions et demandes, si nécessaire pour transmettre celles-ci aux autres services de l'Etat. Il peut s'agir d'aide à la rédaction de la convention de fusion ou à la définition d'un calendrier des opérations, de renseignements d'ordre financier, juridique, en matière de droits politiques etc. Les Préfets sont également formés pour accompagner les processus de fusions dans leur district respectif.

#### *L'engagement d'un "Monsieur Fusion de communes"*

Dans le but de faciliter encore davantage les processus de fusion de communes dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat a engagé un "Monsieur Fusion de Communes" dont l'activité a débuté le 1er juillet 2009. A la demande des communes, sa mission est d'intervenir au début des processus de fusion lorsque les premières discussions portent sur l'opportunité de débiter un projet de fusion puis durant la phase opérationnelle consacrée à l'étude proprement dite. Sa tâche est également de répondre et de conseiller les divers intervenants pour toutes les questions liées à la mise en œuvre de la nouvelle commune, une fois la fusion acceptée par les corps électoraux.

Par la création de ce nouveau poste, le Canton démontre sa ferme volonté de renforcer, sur le terrain, l'appui aux communes qui décideront d'unir leur destin dans le futur.

#### b) L'évolution des processus de fusion de communes

##### *Les succès de Bourg-en-Lavaux, Echichens, Tévenon et Vully-les-Lacs*

L'année 2009 marque incontestablement un tournant dans l'évolution des processus de fusion de communes. En effet, après quatre échecs dont trois devant le peuple (Cully-Lavaux en 2005, Jorat-Mézières en 2006 et Valbroye en février 2009) et un devant un Conseil communal (Vully-les-Lacs en janvier 2009) pour des projets regroupant quatre communes et plus, deux projets de fusion de 4 communes, un projet à 5 communes et un projet à 7 communes ont abouti en mai, juin, septembre et novembre 2009. Les corps électoraux des communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Vilette (future commune de Bourg-en-Lavaux), des communes de Colombier, Echichens, Monnaz et Saint-Saphorin s/Morges (future commune d'Echichens), des communes de Fontanezier, Romairon, Vaugondry et Villars-Burquin (future commune de Tévenon) et enfin celles de Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallaman et Villars-le-Grand (future commune de Vully-les-Lacs), ont en effet largement accepté la convention de fusion qui leur était proposée.

Ces quatre succès récents montrent que les processus de fusion d'une certaine envergure ont un avenir dans le canton de Vaud, après une période d'incertitude, et que le mouvement est désormais en marche dans toutes régions vaudoises.

#### Fusions approuvées par les corps électoraux mais dont la convention doit encore être ratifiée par le Grand Conseil:

- **Bourg-en-Lavaux**, issue de la fusion des communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Vilette. Vote positif des corps électoraux le 17 mai 2009
- **Echichens**, issue de la fusion des communes de Colombier, Echichens, Monnaz et Saint-Saphorin s/Morges. Vote positif des corps électoraux le 28 juin 2009
- **Tévenon**, issue de la fusion des communes de Fontanezier, Romairon, Vaugondry et Villars-Burquin. Vote positif des corps électoraux le 27 septembre 2009
- **Vully-les-Lacs**, issue de la fusion des communes de Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallaman et Villars-le-Grand. Vote positif des corps électoraux



le 29 novembre 2009.

Fusions approuvées par les Conseils mais dont la convention doit encore être soumise aux corps électoraux en 2010

- **Aubonne**, comprenant les communes d'Aubonne et Pizy. Vote positif du Conseil communal et du Conseil général le 27 octobre 2009. Vote des corps électoraux le 7 mars 2010
- **Goumoëns**, comprenant les communes d'Eclagnens, Goumoens-la-Ville et Goumoens-le-Jux. Vote des Conseils généraux le 4 novembre 2009
- **Montilliez**, comprenant les communes de Dommartin, Naz, Poliez-le-Grand et Sugnens. Vote des Conseils généraux le 23 novembre 2009.

Fusions projetées pour le 1er juillet 2011, avec vote des Conseils et des corps électoraux en 2010

- **Montgrassy**, comprenant les communes de Bettens, Oulens-sous-Echallens et St-Barthélemy
- **Aigle**, comprenant les communes d'Aigle, Corbeyrier, Leysin et Yverne
- **Jorat-Menthue**, comprenant les communes de Montaubion-Chardonney, Peney-le-Jorat, Sottens, Villars-Mendraz et Villars-Tiercelin
- **Lucens**, comprenant les communes de Lucens et Oulens-sur-Lucens
- **Yverdon**, comprenant les communes de Gressy et Yverdon
- **Valbroye**, comprenant les communes de Cerniaz, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Granges-près-Marnand, Marnand, Sassel, Seigneux et Villars-Bramard.

Fusions projetées pour le 1er janvier 2012, avec vote des Conseils et des corps électoraux en 2010

- Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Ecoteaux, Les Tavernes, Les Thioleyres, Maraçon, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux et Vuibroye
- Bogis-Bossey, Chavannes-de-Bogis, Chavannes-des-Bois, Commugny, Coppet, Founex, Mies et Tannay.

c) Perspectives à moyen terme et conclusion

*Perspectives à moyen terme*

Actuellement, 11 projets de fusions sont recensés, comprenant 52 communes. La quasi-totalité des régions vaudoises sont concernées. Lors des scrutins fédéraux de mars, juin et novembre 2010, 11 projets de fusion devraient être soumis aux corps électoraux.

Si tous les projets de fusion aboutissent en 2010, le canton de Vaud compterait alors 335 communes au 1er juillet 2011, respectivement 318 communes au 1er janvier 2012, soit 57 communes de moins qu'au 1er janvier 2009.

Jamais dans son histoire le canton de Vaud n'a connu un tel mouvement structurel au niveau communal et il y a lieu de penser que les processus de fusion devraient s'intensifier au début et au cours de la nouvelle législature 2011-2016. Les raisons pour lesquelles les communes entreprennent un processus de fusion sont généralement les suivantes:

- le volume et la complexité des tâches que les communes doivent traiter aujourd'hui

nécessitent un appareil administratif plus important et des compétences accrues

- avoir un poids politique plus important sur le plan régional et cantonal
- remédier aux problèmes de recrutement de personnes acceptant de siéger au sein de l'autorité exécutive.

A ce titre, le nombre d'élections complémentaires dans les municipalités pour cette législature en cours (situation au 28 septembre 2009) est impressionnant:

2006 (6 mois) : 22

2007 : 71

2008 : 128

2009, au 28 septembre : 104

Total : 325 élections complémentaires à 21 mois de l'échéance de la législature.

- la multiplication des collaborations intercommunales (écoles, épuration, déchets, etc.) charge le fonctionnement des organes politiques et administratifs. Le pouvoir décisionnel échappe en partie aux communes
- mieux pouvoir répondre aux exigences de la société et aux attentes de la population, en mettant à disposition des moyens en commun pour développer des prestations
- la possibilité de mener des projets de plus grande envergure (projets d'infrastructure etc.).

### **Conclusion**

Les explications données dans ce rapport montrent qu'il n'existe pas de solution miracle visant à intensifier les fusions de communes. Celles-ci doivent rester le choix des autorités concernées. Pour se développer, les fusions ont besoin d'un soutien politique fort de la part de l'Etat, d'un appui de ses services administratifs et d'un cadre juridique adapté et évolutif. Ces conditions sont réalisées aujourd'hui et comme cela a été dit précédemment, les freins aux fusions de communes ne sont pas techniques ou juridiques mais bien d'ordre émotionnel dans la plupart des cas. Le changement inquiète mais on observe néanmoins que les mentalités évoluent rapidement et que les réticences de certaines autorités et d'une partie de la population à tout changement structurel diminuent chaque année. Les projets de fusion d'une certaine envergure aboutissent et les projets de fusions se multiplient.

Le Conseil d'Etat a la ferme volonté de continuer à soutenir et à encourager les fusions de communes en terre vaudoise. Il souhaite que les communes puissent toujours disposer des conditions les plus favorables pour l'aboutissement positif d'une telle entreprise. A ce titre, la législation en vigueur sur les fusions de communes continuera d'être adaptée si les besoins l'exigent et les communes pourront compter encore davantage sur l'appui et les conseils juridiques et techniques du Service des communes et des relations institutionnelles, grâce notamment à l'engagement récent d'un "Monsieur Fusion". Déjà à pied d'œuvre depuis le mois de juillet dernier, ce dernier informera et conseillera toutes les communes qui le souhaitent sur les tenants et aboutissants d'un processus de fusion.

La volonté politique du Canton a toujours été claire : c'est aux communes de décider de fusionner ou non. Le respect de l'autonomie communale est et doit rester total. Le Conseil d'Etat est convaincu que le mouvement des fusions est en marche.

## **6 CONSEQUENCES**

### **6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

La Constitution et la Loi sur les fusions de communes sont modifiées selon la teneur indiquée ci-dessous et selon les explications données aux chiffres 3 et 4 ci-dessus.

### **6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

### **6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

### **6.4 Personnel**

Néant.

### **6.5 Communes**

Les conséquences pour les communes sont expliquées sous ch. 4 ci-dessus.

### **6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

### **6.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Les modifications proposées s'inscrivent dans la concrétisation de l'objectif de la mesure 16 "Revivifier les communes" du programme de législature.

### **6.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

### **6.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Voir remarques sous ch. 6.1 ci-dessus.

### **6.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.12 Simplifications administratives**

Néant.

### **6.13 Autres**

Néant.

## **7 CONCLUSION**

Néant.

## ANNEXE

### District de Morges

Fusion méthode des « noyaux forts »  
IDHEAP  
Echichens  
Monnaz  
Morges

Fusion effective réalisée en 2009

Colombier  
Echichen,  
Monnaz  
St-Saphorin s/Morges

### District de Lavaux-Oron

Fusion méthode des « noyaux forts »  
IDHEAP

Projet de fusion en cours

#### **(fusion 1)**

Bussigny-sur-Oron  
Chesalles-sur-Oron  
Oron-le-Châtel

Bussigny-sur-Oron  
Châtillens  
Chesalles-sur-Oron  
Ecoteaux  
Les Tavernes  
Les Thioleyres  
Maracon  
Oron-la-Ville  
Oron-le-Châtel  
Palézieux  
Vuibroye

#### **(fusion 2)**

Châtillens  
Vuibroye  
Essertes  
Les Tavernes  
Oron-la-Ville

#### **(fusion 3)**

Ecoteaux  
Maracon

#### **(fusion 4)**

Les Thioleyres  
Palézieux

### District du Jura-Nord vaudois

Fusion méthode des « noyaux forts »  
IDHEAP

Fusion effective réalisée en 2009

Bonvillars  
Champagne  
Fontanezier  
Romairon  
Vaugondry  
Villars-Burquin

Fontanezier  
Romairon  
Vaugondry  
Villars-Burquin

### District du Gros-de-Vaud

Fusion méthode des « noyaux forts »  
IDHEAP

Projets de fusion en cours

#### **(fusion 1)**

Bioley-Orjulaz  
Eclagnens  
Etagnières  
Goumoens-la-Ville  
Goumoens-le-Jux  
Malapalud  
Oulens-sous-Echallens  
Penthéréaz,

#### **(fusion 1)**

Goumoens-la-Ville  
Goumoens-le-Jux  
Eclagnens

#### **(fusion 2)**

Bottens  
Dommartin  
Naz  
Poliez-le-Grand  
Poliez-Pittet  
Sugnens  
Villars-Tiercelin

#### **(fusion 2)**

Bettens  
Oulens-sous-Echallens  
Saint-Barthélemy

#### **(fusion 3)**

Dommartin  
Naz  
Sugnens  
Poliez-le-Grand

# **PROJET DE DÉCRET**

## **ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 151 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**

du 13 janvier 2010

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Acceptez-vous la modification suivante de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud :

Art. 151. – Principes

1. Sans changement.
2. Sans changement.
3. Sans changement.
4. Sans changement.
5. (nouveau) En dérogation aux articles 144 et 148 de la Constitution, la durée des mandats des membres du Conseil communal et des Municipalités des communes concernées peut être prolongée sans élection jusqu'à l'entrée en vigueur d'une fusion de communes lorsque celle-ci intervient dans les six mois qui suivent la fin de ces mandats.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 janvier 2010.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

Texte actuel

Projet

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

du 13 janvier 2010

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décrète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes est modifiée comme il suit:

**Art. 2 Rôle du département et des préfets**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le département coordonne l'activité des autres départements lors de fusions de communes.

**Art. 2 Rôle du département et des préfets**

<sup>1</sup> Sans changement

<sup>2</sup> 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 ;

## Texte actuel

### **Art. 6 Vérification de la légalité du projet de convention de fusion**

<sup>1</sup> Le projet de convention de fusion est soumis au département qui en vérifie la légalité.

### **Art. 7 Compétence des autorités délibérantes**

<sup>1</sup> La convention de fusion est adoptée simultanément par le conseil général ou communal de chacune des communes concernées.

<sup>2</sup> Lorsque la proposition de fusion résulte d'une votation populaire, les conseils généraux ou communaux des communes concernées formulent uniquement une recommandation de vote sur la convention de fusion à l'attention des corps électoraux.

### **Art. 13 Elections**

<sup>1</sup> Entre la ratification de la convention de fusion par le Grand Conseil et l'entrée en vigueur de la fusion, les autorités de la nouvelle commune doivent être élues. Si la fusion entre en vigueur en cours de législature, elles sont élues pour la fin de celle-ci. La nouvelle commune forme l'arrondissement électoral, sous réserve de l'article 14.

<sup>2</sup> Si la fusion entre en vigueur dans les six mois avant la fin de la

## Projet

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

### **Art. 6 Vérification de la légalité du projet de convention**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2nouveau</sup> Le département soumet le projet de convention à la commission de nomenclature, aux Archives cantonales et à l'Office fédéral de topographie, et recueille leurs déterminations. Le préavis de la Commission de nomenclature n'a pas de portée contraignante.

### **Art. 7 Compétences des autorités délibérantes**

<sup>1</sup> La convention de fusion est adoptée simultanément par le conseil général ou communal de chacune des communes concernées. En dérogation à l'article 35 LC, les municipalités des communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de la convention de fusion jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption.

<sup>2</sup> Abrogé.

### **Art. 13 Elections**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

### Texte actuel

législature, la convention de fusion peut prévoir que les autorités de la nouvelle commune seront constituées sans élection pour la fin de la législature uniquement. Dans ce cas, la convention de fusion doit indiquer le nombre des membres du conseil communal et de la municipalité, ainsi que les modalités de leur désignation. A défaut, le conseil communal et la municipalité sont constitués en réunissant les autorités de chacune des communes qui fusionnent. Dans tous les cas, la convention de fusion désigne nommément le syndic.

#### Art. 14 Représentativité

##### a) Elections

<sup>1</sup> En dérogation à l'article 13, alinéa 1er de la présente loi, la convention de fusion peut prévoir que, pour la première élection du conseil communal, de la municipalité ou de ces deux autorités, les communes qui fusionnent constituent plusieurs arrondissements électoraux composés chacun d'une ou de plusieurs communes.

<sup>2</sup> Dans ce cas, les sièges du conseil communal ou de la municipalité de la nouvelle commune sont répartis entre les arrondissements, proportionnellement à l'effectif de leur population selon le dernier recensement annuel cantonal. Il peut être dérogé aux limites que la loi sur les communes fixe au nombre des membres du conseil communal. Chaque arrondissement a droit au moins à un siège au conseil communal.

### Projet

<sup>3nouveau</sup> Si la fusion entre en vigueur dans les six mois après la fin de la législature, en dérogation à l'alinéa 1, 2<sup>ème</sup> phrase du présent article, la convention de fusion peut prévoir que le mandat des autorités des communes concernées est prolongé sans élection jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion. Les autorités de la nouvelle commune doivent être élues comme le prévoit l'alinéa 1, 1<sup>ère</sup> phrase ci-dessus.

#### Art. 14 Représentativité

##### a) Elections

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Dans ces cas, les sièges du conseil communal de la nouvelle commune sont répartis entre les arrondissements, proportionnellement à l'effectif de leur population selon le dernier recensement annuel cantonal.

<sup>2bis nouveau</sup> La convention peut fixer le nombre de sièges de la municipalité par arrondissement électoral. Par défaut, les sièges sont répartis conformément à



## Texte actuel

<sup>3</sup> Lorsque les communes qui fusionnent constituent plusieurs arrondissements électoraux pour l'élection du conseil communal, la convention de fusion impose le mode d'élection qui s'appliquera à tous les arrondissements électoraux.

<sup>4</sup> Lorsque la première élection a lieu en cours de législature, la convention de fusion peut prévoir que la même solution s'applique encore une fois lors des élections générales pour la législature suivante.

<sup>5</sup> La nouvelle commune forme un seul et unique arrondissement électoral pour l'élection du syndic.

### **Art. 16 Budget**

<sup>1</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion, chaque commune adopte son budget conformément aux dispositions légales et réglementaires. Dès l'entrée en vigueur de la fusion, la nouvelle commune a son propre budget adopté par ses autorités une fois celles-ci entrées en fonction.

<sup>2</sup> En cas d'entrée en vigueur de la fusion en cours d'année civile, les budgets des anciennes communes peuvent être repris par la nouvelle commune jusqu'à la fin de l'année civile en cours.

### **Art. 17 Comptes**

<sup>1</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion, chaque commune tient ses comptes conformément aux dispositions légales et réglementaires. Dès l'entrée en vigueur de la fusion, la nouvelle commune tient ses propres comptes.

<sup>2</sup> En cas d'entrée en vigueur de la fusion en cours d'année civile, le

## Projet

l'alinéa 2 ci-dessus.

<sup>2<sup>ter</sup> nouveau</sup> Il peut être dérogé aux limites que la loi sur les communes fixe au nombre des membres du conseil communal. Chaque arrondissement a droit au moins à un siège au conseil communal.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> Sans changement.

### **Art. 16 Budget**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> En cas d'entrée en vigueur de la fusion en cours d'année civile, les budgets des anciennes communes sont repris par la nouvelle commune jusqu'à la fin de l'année civile en cours.

### **Art. 17 Comptes**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> En cas d'entrée en vigueur de la fusion en cours d'année civile, le

### **Texte actuel**

boucllement des comptes des anciennes communes peut être effectué par la nouvelle commune, avec les comptes de cette dernière, à la fin de l'année civile en cours.

### **Projet**

boucllement des comptes des anciennes communes est effectué par la nouvelle commune, avec les comptes de cette dernière, à la fin de l'année civile en cours.

### ***Art. 2***

<sup>1</sup> 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, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 janvier 2010.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*