

## **AVANT-PROJET**

### **EXPOSÉ DES MOTIFS ET AVANT PROJET DE DECRET**

modifiant

la Constitution du 14 avril 2003

### **ET AVANT-PROJET DE LOI**

modifiant

- la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes
- la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques

## **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 LFusCom RSV 175.61) et le 25 janvier 2005 le décret sur l'incitation financière aux fusions de communes.

Cela étant, dans sa volonté constante d'encourager et de soutenir les communes engagées dans un processus de fusion et de leur permettre de disposer des conditions les plus favorables à un aboutissement positif d'une telle entreprise, le Conseil d'Etat souhaite avec ce nouveau projet adapter la législation en vigueur aux réalités rencontrées par les promoteurs d'une fusion, en particulier par les municipalités chargées de les préparer, et résoudre certaines problématiques rencontrées au cours de ce type de processus.

### **1.2 Les fusions de communes dans le canton de Vaud à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution**

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution le 14 avril 2003, cinq nouvelles communes ont vu le jour à la suite d'un projet de fusion portant à 375 le nombre des communes du Canton de Vaud. Il s'agit des communes de:

- Rovray, issue de la fusion des communes de Rovray et d'Arrissoules le 1<sup>er</sup> janvier 2005;
- Villarzel, issue de la fusion des communes Rossens, Sédeilles et Villarzel le 1<sup>er</sup> juillet 2006;

- Avenches, issue de la fusion des communes d'Avenches et de Donatyre, le 1<sup>er</sup> juillet 2006;
- Donneloye, issue de la fusion des communes de Donneloye, Mézery-près-Donneloye et Gossens, le 1<sup>er</sup> janvier 2008;
- Assens, issue de la fusion des communes d'Assens et Malapalud, le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

En outre, deux fusions ont été acceptées par les corps électoraux mais doivent encore être ratifiées par le Grand Conseil :

- Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette dont la fusion a été acceptée lors de la votation populaire du 17 mai 2009. L'entrée en vigueur de la nouvelle commune « Bourg-en-Lavaux » est prévue au 1er juillet 2009.
- Colombier, Echichens, Monnaz et Saint-Saphorin-sur-Morges dont la fusion a été acceptée lors de la votation populaire du 28 juin 2009. L'entrée en vigueur de la nouvelle commune « Echichens » est prévue au 1er juillet 2011.

Il faut rappeler que deux projets de fusion n'ont pu être menés à terme à la suite de leur rejet. Il s'agit des communes suivantes:

- Les Cullayes, Mézières, Montpreveyres et Servion dont la fusion a été refusée lors de la votation populaire du 15 janvier 2006;
- Cerniaz, Champtauroz, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Dompierre, Granges-près-Marnand, Henniez, Marnand, Sassel, Seigneux, Treytorrens et Villars-Bramard a été refusée le 8 février 2009 en votation populaire.

Par ailleurs, la fusion des communes de Bellerive, Chabrey, Constantine, Cudrefin, Montmagny, Mur, Vallamand et Villars-le-Grand a été refusée lors de la votation des Conseils le 22 janvier 2009.

### **1.3 Les processus avancés de fusions de communes**

A ce jour et à des degrés divers d'avancement, 71 communes sont engagées dans un processus de fusion. Il s'agit des communes de :

- Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallamand et Villars-le-Grand : la convention de fusion a été approuvée par les Conseils le 25 juin 2009. La votation populaire est prévue au mois de novembre. La nouvelle commune « Vully-les-Lacs » pourrait entrer en vigueur le 1er juillet 2011;
- Fontanezier, Romairon, Vaugondry et Villars-Burquin : la convention de fusion a été approuvée par les Conseils le 24 juin. La votation populaire est prévue au mois de novembre. La nouvelle commune « Tévenon » pourrait entrer en vigueur le 1er juillet 2011 ;
- Dommartin, Naz, Poliez-le-Grand et Sugnens : fusion envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Vote des Conseils en novembre 2009 ;
- Eclagnens, Goumoens-la-Ville et Goumoens-le-Jux : fusion envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Vote des Conseils en novembre 2009;
- Lucens et Oulens-sur-Lucens : fusion envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011;
- Bettens, Oulens-sous-Echallens et St-Barthélemy : fusion envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011;

- Montaubion-Chardonney, Peney-le-Jorat,, Sottens, Villars-Mendraz et Villars-Tiercelin : fusion envisagée pour le 1er janvier 2012;
- Aubonne et Pizy : fusion envisagée pour le 1er juillet 2011;
- Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Ecoteaux, Les Tavernes, Les Thioleyres, Maracon, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux et Vuibroye : fusion envisagée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2011;
- Aigle, Corbeyrier, Leysin et Yvorne : avant-projet, date probable de fusion pas encore déterminée;
- Cerniaz, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Granges-près-Marnand, Marnand, Sassel, Seigneux et Villars-Bramard : avant-projet, date probable de fusion pas encore déterminée;
- Bogis-Bossey, Chavannes-de-Bogis, Chavannes-des-Bois, Commungny, Coppet, Founex, Mies et Tannay : avant-projet, date probable de fusion pas encore déterminée;
- Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, Montreux, Saint-Légier-la Chiésaz, La Tour-de-Peilz, Vevey, Veytaux : avant-projet, date probable de fusion pas encore déterminée.

## 2. MODIFICATIONS

Les modifications constitutionnelles et légales concernent les thèmes suivants:

- Mettre en œuvre au plan cantonal l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008 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);
- Clarifier la question des amendements à la convention de fusion;
- 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;
- Améliorer la représentativité des communes fusionnantes dans l'autorité exécutive de la commune résultant de la fusion;
- Introduire des modalités pour l'élection des suppléants au Conseil communal de la commune résultant de la fusion;
- Préciser la portée de quelques dispositions qui portent actuellement à discussion;
- Introduire dans la loi 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.

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

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

Dans sa teneur actuelle, la loi sur les fusions de commune 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 1<sup>er</sup> juillet 2008, l'autorité fédérale est appelée à intervenir dans le processus des fusions de commune. 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.

### **2.1.2 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 la commission cantonale de nomenclature n'intervient que sur demande, en cas de nécessité.

## **2.2 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 suivants :

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 paraissent exclure la possibilité d'amender des dispositions de droit supracantonal, c'est-à-dire des traités internationaux ou des concordats intercantonaux, on voit mal comment il en irait autrement au niveau communal; qui plus est alors que l'organe délibérant communal dispose de moins d'attributions que les parlements fédéral et cantonaux et, contrairement à ces derniers à leur niveau, ne constitue pas formellement l'autorité suprême de la commune. 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 du point de vue de l'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. 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.

Cela étant, le guide pour les fusions de communes et le message du Conseil d'Etat relatif au projet de loi sur les fusions de communes (BGC novembre 2004, p. 4434) se réfèrent à des amendements, sans toutefois créer une possibilité légale d'y procéder, ce qui ne manque pas de générer une certaine confusion. Le Conseil d'Etat propose dès lors de trancher la controverse en prévoyant dans la loi l'interdiction de procéder à des amendements lors des délibérations sur les conventions de fusion devant les Conseils des communes parties à la convention de fusion. Il convient de relever qu'une interdiction légale de procéder à des amendements permettrait de réaliser l'objectif constitutionnel fixé par l'article 151 Cst-VD, en particulier de prendre des mesures incitatives et de faciliter le processus de fusion. En revanche, la possibilité de modifier la convention de fusion doit être garantie jusqu'à son passage devant les organes délibérants des communes.

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, soit à l'occasion d'une votation à la demande du Conseil d'Etat, 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.

### **2.3 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'élection des autorités de la commune résultant de la fusion. La problématique, qui pourrait toucher beaucoup de communes, compte tenu du nombre important de fusions dont l'entrée en force est prévue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011, peut être résolue en créant une possibilité légale de prolongation d'une durée de six mois de la législature pour que les autorités de communes fusionnant puissent siéger jusqu'à l'entrée en souveraineté de la nouvelle commune. La question est cependant délicate à résoudre, car elle a pour conséquence de prolonger le délai de cinq ans prévu par les articles 144 et 148 Cst-VD. Autrement dit, il serait possible d'y donner suite, mais seulement moyennant une modification de la Constitution.

### **2.4 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 adopter une clé de répartition des sièges à la Municipalité de la commune résultant de la fusion, mais seulement lors des élections visées par l'article 14 al. 2 LFusCom.

### **2.5 Introduction de modalités pour l'élection des suppléants au Conseil communal de la commune résultant de la fusion**

La problématique de l'élection des suppléants peut se poser lorsque les autorités des communes parties à un processus de fusion optent pour le mode d'élection au système majoritaire pour les membres du conseil communal de la commune résultant de la fusion et choisissent de créer plusieurs arrondissements électoraux. L'élection des membres du Conseil, mais également des suppléants, doit suivre ces modalités. Les sièges des suppléants doivent donc être répartis proportionnellement à la population de chaque arrondissement électoral. Cela ne paraît pas satisfaisant pour les raisons suivantes :

- si organiser des élections séparées pour les membres de la Municipalité et du Conseil peut avoir un sens, cela n'en a aucun en ce qui concerne l'élection des suppléants, compte tenu du nombre limité à élire par arrondissement. Au surplus, rien ne justifie de traiter différemment les suppléants des membres du Conseil sachant que les premiers exercent les mêmes fonctions que les seconds, au sein de la même autorité, lorsqu'ils sont appelés à les remplacer;

- la gestion des cinq années de la législature qui suivront peut s'avérer très problématique, car actuellement, les démissions touchant l'organe délibérant dans les communes à Conseil communal se suivent à rythme effréné, étant précisé qu'à la mi-législature, plusieurs communes ont épuisé toute la liste des suppléants et que la marge de variation négative d'un cinquième du nombre des membres du Conseil autorisée par l'article 86 al. 5 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est atteinte. Cette problématique sera d'autant plus aiguë si l'élection se fait par arrondissement électoral, car, dans ce cas, le nombre de suppléants par arrondissement sera très faible, de sorte qu'avec une seule démission, la liste des suppléants peut s'en trouver épuisée et, après toute démission subséquente, il conviendra de déterminer la nécessité d'organiser une élection complémentaire, risque qui pourrait se reproduire en cours de législature après chaque démission subséquente. Autrement dit, il existe un risque concret d'avoir à organiser plusieurs élections complémentaires par législature, voire en fonction du nombre de démission, par année et, cela, à chaque fois pour un siège de conseiller et pour un siège de suppléant, c'est-à-dire en trois tours;
- la question de l'élection complémentaire est encore complexifiée par la teneur de l'article 15 al. 1 de la loi sur les fusions de communes qui prévoit que dans le cas où les anciennes communes constituent des arrondissements électoraux, les sièges devenus vacants pendant la législature au Conseil communal ou à la Municipalité doivent être repourvus séparément dans les arrondissements concernés. Cela va créer de grandes difficultés d'ordre pratique, notamment eu égard au fait que la commune résultant de la fusion ne dispose que d'un seul rôle des électeurs, alors qu'il en faudrait un par arrondissement.

Dans ces conditions, il est proposé d'adapter la loi sur les fusions de communes et la loi sur l'exercice des droits politiques afin de prévoir que l'élection des suppléants ne se déroule que sur un seul arrondissement.

## **2.6 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.

## **3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

### **3.1 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. 2.3 ci-dessus et ad article 13 LFusCom ci-dessous.

### **3.2 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. Il est dès lors proposé de prévoir la possibilité d'introduire des amendements, mais seulement par les commissions chargées d'examiner la convention et le préavis municipal y relatif, ceci afin de pouvoir anticiper et coordonner les éventuelles modifications proposées et de les soumettre simultanément aux Conseils de chaque commune partie à la convention de fusion.

Pour le surplus, l'article 7 al. 2 LFusCom est supprimé pour les motifs exposés au ch. 2.2 *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. 2.3 ci-dessus..

#### ***Article 14***

Le premier alinéa de cette disposition est modifié pour prévoir l'existence des arrondissements électoraux pour les élections des membres du Conseil communal après la première élection des autorités de la nouvelle commune. Cette possibilité vise à maintenir le système des ententes qui prévalait dans le cadre des anciennes communes et, partant, à éviter une politique partisane.

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

Le cinquième alinéa de cette disposition est modifié afin d'y inclure les suppléants et résoudre la problématique soulevée au ch. 2.5 ci-dessus.

**Article 15**

L'alinéa premier de cette disposition est modifié afin de biffer le Conseil communal et de résoudre la problématique développée au ch. 2.5 ci-dessus.

**Article 16**

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

**Article 17**

Voir remarque ad article 16 ci-dessus.

**Article 31a**

Cette disposition est introduite pour donner un mandat réglementaire au Conseil d'Etat dans le cadre des domaines qu'elle énumère. Compte tenu de la taille relativement modeste de la loi sur les fusions de communes et dans le but d'une meilleure lisibilité, il a volontairement été renoncé à introduire des dispositions conférant le mandat réglementaire dans chaque article concerné de la loi.

**3.3 Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques****Article 86**

En parallèle à la modification des articles 14 et 15 LFusCom, le quatrième alinéa l'article 86 LEDP est modifié afin de spécifier que la règle qui prévoit que, si à l'issue du premier tour d'élection du Conseil communal des candidats non élus ont recueilli la majorité absolue, ils sont réputés suppléants dans l'ordre du nombre des suffrages nominatifs obtenus, ne s'applique pas aux Conseils communaux élus en plusieurs arrondissements à la suite d'une fusion. Pour le surplus, le lecteur est renvoyé aux explications au ch. 2.5 ci-dessus.

**4. CONSEQUENCES****4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

La Constitution, la loi sur les fusions de communes et la loi sur l'exercice des droits politiques sont modifiées selon la teneur indiquée sous chiffre 5 ci-dessous et selon les explications données aux chiffres 2 et 3 ci-dessus.

**4.2 Financières**

Néant.

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

Néant.

**4.4 Personnel**

Néant.

**4.5 Communes**

Les conséquences pour les communes sont expliquées sous ch. 2 ci-dessus.

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

Néant.

#### **4.7 Programme de législature**

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

#### **4.8 Loi sur les subventions**

Néant.

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

Voir remarques sous ch. 4.1 ci-dessus.

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

Néant.

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

Néant.

#### **4.12 Simplifications administratives**

Néant.

#### **4.13 Autres**

Néant.

## 5. PROJET DE DECRET ET DE LOIS

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret et les projets de lois ci-après.

### Art. 151. – Principes

<sup>1</sup> L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

<sup>2</sup> A cet effet, la loi prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

<sup>3</sup> L'Etat facilite le processus de fusion; il ne perçoit aucune taxe ou émolument à ce titre.

<sup>4</sup> Aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Les scrutins ont lieu simultanément.

### PROJET DE DECRET

modifiant la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

du

---

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

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

*décète*

### *Article premier*

<sup>1</sup> Le décret constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 est modifié comme il suit :

### Art. 151. – Principes

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> En dérogation aux articles 144 et 148 ci-dessus, la loi peut prévoir une prolongation de la durée de la législature de six mois au plus si la fusion entre en vigueur dans les six mois après la fin de la législature.

**Art. 2**

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

Donné, etc.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le Président

Le Chancelier

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**Texte actuel****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.

**Projet**

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

du

---

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

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

*décède*

**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> 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;
- 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> Le projet de convention de fusion est soumis au département qui en vérifie la légalité.

**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

<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 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. 6 Vérification de la légalité du projet de convention**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> (nouveau) 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. Elle peut être amendée jusqu'au moment de son passage devant les organes délibérants des communes parties à la convention de fusion. En cas d'amendements, les municipalités des communes précitées se coordonnent pour que ceux-ci soient portés à la connaissance de tous les conseils.

<sup>2</sup> Abrogé.

**Art. 13 Elections**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Si la fusion entre en vigueur dans les six mois après la fin de la législature, en dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phr. de la présente loi, 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> phr. ci-dessus.

**Art. 14 Représentativité**

## a) Elections

<sup>1</sup> En dérogation à l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup> 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 ces 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.

<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. 15 Représentativité**

## b) Vacances

<sup>1</sup> Au cours de la législature où les anciennes communes constituent plusieurs arrondissements électoraux au sens de l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup> de la présente loi, les sièges devenus vacants au conseil communal ou à la municipalité doivent être repourvus séparément dans le ou les arrondissements concernés, conformément à la loi sur les communes et à la loi sur l'exercice des droits politiques.

<sup>2</sup> En cas d'absence de candidats officiels dans un arrondissement électoral, la nouvelle

**Art. 14 Représentativité**

## a) Elections

<sup>1</sup> En dérogation à l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup> 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. 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.

<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</sup> La convention peut fixer le nombre de sièges de la municipalité par arrondissement électoral et établir une clé de répartition du nombre de sièges auquel chaque arrondissement a droit.

<sup>2ter</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> La nouvelle commune forme un seul et unique arrondissement électoral pour l'élection du syndic et des suppléants du conseil.

**Art. 15 Représentativité**

## b) Vacances

<sup>1</sup> Au cours de la législature où les anciennes communes constituent plusieurs arrondissements électoraux au sens de l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup> de la présente loi, les sièges devenus vacants à la municipalité doivent être repourvus séparément dans le ou les arrondissements concernés, conformément à la loi sur les communes et à la loi sur l'exercice des droits politiques.

<sup>2</sup> Sans changement

commune forme alors l'arrondissement électoral pour l'élection complémentaire.

**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 bouclage 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.

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

**Art. 31a Règlement d'application (nouveau)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat édicte un règlement d'exécution de la présente loi afin d'en préciser la portée et d'en prévoir les modalités d'application dans les domaines suivants :

- a. rôle du département et des préfets (art. 2) ;
- b. rôle des municipalités et du groupe de travail intercommunal (art. 4) ;
- c. convention de fusion (art. 5) ;
- d. vérification de la légalité du projet de convention de fusion (art. 6) ;
- e. règlements communaux (art. 12) ;
- f. budget et comptes (art. 16 et 17).

**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.

Donné, etc.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le Président

Le Chancelier

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**PROJET DE LOI****modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques**

du

---

*LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD*

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

*décrète***Article premier**<sup>1</sup> La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :**Art. 86 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire**<sup>1</sup> Les suppléants à élire dans les communes à conseil communal élu au système majoritaire sont au nombre d'au moins :

- 7 dans les conseils de 25 à 45 membres;
- 9 dans ceux de 46 à 70 membres;
- 11 en cas d'effectif supérieur à 70 membres.

<sup>2</sup> Le conseil communal peut fixer un nombre supérieur de suppléants à élire; il en décide au plus tard le 30 juin de l'année qui précède le renouvellement intégral des autorités communales.<sup>3</sup> Ces suppléants sont élus par le peuple en un seul tour, à la majorité relative.<sup>4</sup> Toutefois, si à l'issue du premier tour d'élection du conseil communal des candidats non élus ont recueilli la majorité absolue, ils sont réputés suppléants dans l'ordre du nombre des suffrages nominatifs obtenus.<sup>5</sup> Lorsque la liste des suppléants est épuisée, le conseil communal peut solliciter la mise sur pied d'une élection complémentaire pour reformer cette liste. Dans tous les cas, dès que le nombre des membres du conseil est réduit d'un cinquième, les électeurs**Art. 86 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire**<sup>1</sup> Sans changement.<sup>2</sup> Sans changement.<sup>3</sup> Sans changement.<sup>4</sup> Toutefois, si à l'issue du premier tour d'élection du conseil communal des candidats non élus ont recueilli la majorité absolue, ils sont réputés suppléants dans l'ordre du nombre des suffrages nominatifs obtenus. Cette disposition ne s'applique pas en cas d'élection de conseils communaux sur plusieurs arrondissements à la suite d'une fusion de communes.

sont convoqués à l'extraordinaire pour compléter le conseil et reformer la liste des suppléants; l'article 32, alinéa 3 de la présente loi est applicable.

<sup>5</sup> Sans changement.

**Art. 2**

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

Donné, etc.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le Président

Le Chancelier

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

