



ETUDE DE FAISABILITÉ
FUSION DES COMMUNES DE LA VALLÉE DE JOUX

Groupe thématique réunissant les syndics de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu

Groupe thématique réunissant les représentants des fractions de communes

Démarche participative

Le comité pilotage a jugé nécessaire d'intégrer à l'étude de faisabilité une synthèse des réflexions de deux groupes thématiques dont les sujets n'ont pas été abordés directement par les groupes de travail de l'étude. L'objectif de cette démarche est d'apporter une contribution utile dans le cadre de la réflexion générale sur la fusion des trois communes de la Vallée de Joux.

Parallèlement à ces groupes thématiques, une démarche participative a réuni, durant trois séances et sur l'ensemble des trois communes, une dizaine de personnes. La démarche participative est une consultation qui a pour but de permettre à des habitants (es) d'exprimer leur ressenti sur ce projet de fusion.

Groupe thématique réunissant les syndics de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu

Le groupe thématique réunissait les trois syndics de la Vallée de Joux. Il était suivi et animé par le délégué cantonal aux fusions de communes.

Trois thématiques principales ont été abordées, à savoir :

- Une région, une seule commune : simplification des décisions administratives et politiques ?
- Une seule commune : quels impacts sur la gouvernance et les relations avec l'Etat et les communes voisines ?
- Les fractions de communes.

1. Une région, une seule commune : simplification des décisions administratives et politiques ?

Postulat de base

Les trois communes fonctionnent, collaborent et n'ont pas un besoin urgent de fusionner pour assurer leur survie politique et administrative. En d'autres termes, le statut quo actuel pourrait suffire pour les prochaines années. L'évidence est la très grande proximité sociale, culturelle, géographique et politique des trois populations et autorités de la Vallée de Joux.

Répondre aux changements de la société et simplifier les décisions politiques et la gestion administrative sur le plan intercommunal

Les petites et moyennes communes sont de plus en plus amenées à développer des collaborations intercommunales pour répondre aux besoins de leur population. En d'autres termes, le découpage

institutionnel ne correspond plus à la réalité actuelle et au mode de vie des gens. Dans le cadre des trois communes, les sujets discutés et décidés à l'échelon intercommunal sont de plus en plus nombreux, car ce niveau correspond aux besoins des trois populations. Ces dernières forment, dans la réalité, une seule et même communauté.

Corollaire de ce qui précède, la réunion des trois communes aurait l'avantage de simplifier les nombreuses discussions et négociations afférentes à la gestion intercommunale actuelle. La chaîne décisionnelle gagnerait en rapidité et en efficacité avec une seule autorité exécutive et une unique administration. Une nouvelle administration n'apporterait pas nécessairement des économies d'échelle selon les Syndics, mais le volume de travail pourrait diminuer pour certaines prestations à l'instar du contrôle des habitants (un seul guichet pour toute la Vallée).

Les trois communes de la Vallée de Joux sont membres de 4 associations et de 2 ententes intercommunales, soit :

Associations intercommunales (des communes s'associent pour **accomplir ensemble** une ou des tâches de compétence communale. L'association intercommunale est une personne morale de droit public).

1. Association intercommunale pour la gestion et la distribution de l'eau à la Vallée de Joux – ValRégIEaux.
2. Association intercommunale scolaire de la Vallée de Joux – ASIVJ.
3. Association Intercommunale ORPC du district Jura-Nord vaudois.
4. ARAS Jura-Nord vaudois – JUNOVA.

En cas de fusion des communes de l'Abbaye, du Chenit et du Lieu, les associations intercommunales ValRégIEaux et ASIVJ n'auraient plus lieu d'être car elles regroupent uniquement les trois communes de la Vallée de Joux. La gestion et les décisions relatives aux domaines scolaires et à la gestion de l'eau reviendraient, en cas de fusion des trois communes, à la nouvelle commune de la Vallée de Joux. Une fusion permettrait ainsi à la nouvelle municipalité de se réapproprier la gestion des domaines précités.

Concernant les deux autres associations intercommunales (ORPC et JUNOVA), la nouvelle commune remplacerait les trois anciennes communes au sein de ces deux entités. Il n'y aurait donc pas de simplification administrative et décisionnelle à attendre sur ce plan.

Ententes intercommunales (une convention écrite est conclue entre deux ou plusieurs communes par laquelle elles conviennent **d'exercer en commun un service public ou une tâche d'intérêt public**. L'entente communale n'a pas de personnalité juridique).

1. Entente intercommunale pour la collecte et le tri des déchets - La Vallée.
2. SDIS La Vallée de Joux.

Idem que précédemment, en cas de fusion des communes de l'Abbaye, du Chenit et du Lieu, les deux ententes intercommunales n'auraient plus lieu d'être car elles regroupent uniquement les trois communes de la Vallée de Joux.

Ces deux services publics seraient gérés par la nouvelle commune. La fusion apporterait également une simplification administrative et décisionnelle.

Associations privées

1. Association pour le développement des activités économiques de la Vallée de Joux (ADAEV).
2. Vallée de Joux Tourisme.
3. Parc Jura vaudois. Les trois communes sont membres du parc.
4. Val TV (Association).

Les trois communes sont membres de ces associations. Une fusion ne remettrait pas en cause à priori leur existence et leur financement.

Sociétés anonymes

Les trois communes sont membres, ensemble ou individuellement, de plusieurs sociétés anonymes dont les principales sont les suivantes :

1. Centre Sportif de la Vallée de Joux SA **(les 3 communes)**.
2. Société électrique de la Vallée de Joux SA **(les 3 communes)**.
3. Société Anonyme des auto-transports de la Vallée de Joux A.V.J **(les 3 communes)**.
4. Transports Vallée de Joux Yverdon-les-Bains Ste-Croix SA **(les 3 communes)**.
5. Valorsa SA **(les 3 communes)**.
6. Romande Energie SA **(les 3 communes)**.
7. Val TV SA **(les 3 communes)**.
8. Sogebois SA **(Le Chenit)**.
9. BrassusBois SA **(Le Chenit)**.
10. Village Industriel au Chenit SA **(Le Chenit)**.
11. Télési des Esserts SA **(Le Chenit)**.
12. Télési des Mollards SA **(Le Chenit)**.
13. Ecobois SA **(Le Lieu)**.
14. Télési du Lac de Joux SA **(L'Abbaye)**.

Dans le cadre de ces sociétés anonymes, les conséquences d'une éventuelle fusion toucheraient principalement l'actionariat (qui serait repris par la nouvelle commune), la représentation dans les divers conseils d'administration et les éventuels cautionnements. A priori, une fusion ne remettrait pas en cause leur existence.

Les fractions de communes et l'intercommunalité

Les sept fractions de communes n'ont pas de collaborations directes entre elles pour des projets communs, hormis le 1^{er} août pour les fractions du Chenit. En d'autres termes, leurs prestations s'adressent exclusivement à la population des villages. Elles ne sont pas membres non plus des associations intercommunales et des associations privées précitées. Plusieurs fractions sont en revanche actionnaires de certaines sociétés anonymes dont les téléskis mentionnés.

2. Une seule commune : quels impacts sur la gouvernance et les relations avec l'Etat et les communes voisines ?

Postulat de base

Une fusion des trois communes aurait un impact significatif sur le fonctionnement politique actuel. La nouvelle municipalité d'une nouvelle commune de 7'000 habitants (env) pourrait être composée de 9 membres dans un premier temps et le nouveau Conseil communal de 80 conseillers(ères). Actuellement, 19 municipaux et 140 conseillers composent les autorités des trois communes.

(Cette nouvelle composition des autorités est pour l'heure fictive, dans la mesure où aucune décision n'a encore été prise en vue de poursuivre ou non le processus de fusion entre les trois communes).

Gouvernance

Le fonctionnement et la gestion d'une nouvelle commune de 7'000 habitants présenteraient des changements non négligeables par rapport à la situation actuelle dans les trois communes, principalement pour les deux plus petites. Pour l'exécutif, certaines tâches opérationnelles, jusqu'ici assumées dans les faits par les municipaux, seraient déléguées partiellement ou entièrement aux chefs de service tant sur le plan de la réalisation que du suivi. Cette délégation des tâches comprendrait aussi la rédaction de notes de synthèse ou encore de projets de préavis. La gestion évoluerait dans les dicastères comprenant l'entretien des routes, chemins et bâtiments communaux, les services industriels ou encore les domaines (alpages, forêts etc.). Cette évolution serait moins importante pour la gestion de l'administration générale, les finances, les RH ou encore le bureau technique dans la mesure où l'implication des municipaux dans la partie opérationnelle est déjà moindre.

En d'autres termes, la municipalité d'une nouvelle commune de 7'000 habitants s'appuierait davantage sur ses chefs de service pour la conduite opérationnelle afin de se consacrer à des enjeux plus stratégiques. Ces derniers varient évidemment d'une commune à l'autre mais concernent généralement les domaines suivants : élaboration d'un programme de législature, investissements à moyen et long terme, aménagement du territoire, développement économique, mobilité, promotion de la commune, politique culturelle et sportive etc.

Relations avec l'Etat et les communes voisines

Une région comme la Vallée de Joux, relativement excentrée, peut compter sur la mobilisation politique des trois municipalités lorsqu'un dossier ou des intérêts doivent être défendus devant les services de l'Etat ou d'autres entités politiques comme les communes voisines. Une seule commune issue de la fusion, au lieu de trois communes, n'aurait à priori pas de conséquences, en bien ou en mal, sur le poids politique de la Vallée de Joux. L'important au sein de la nouvelle commune serait de pouvoir renforcer les compétences techniques de l'administration pour la préparation des dossiers. Il faut encore préciser que le sous-arrondissement électoral de la Vallée de Joux ne serait pas remis en question par une fusion. Ce dernier est mentionné expressément à l'article 54 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

3. Les fractions de communes

Informations générales sur les fractions de communes vaudoises

De manière générale, la commune est la plus petite subdivision politico-administrative. Dans le Canton de Vaud, il existe encore quelques fractions de communes, dotées de compétences particulières et dont le territoire est compris dans celui d'une commune.

Depuis l'Acte de Médiation de 1803, les fractions de communes sont créées par décret du Grand Conseil. Quant à celles qui existaient avant la création du Canton de Vaud, elles ont vu leur existence garantie par la législation cantonale sur les communes, qui s'est d'emblée appliquée à elles sans décret spécifique du Grand Conseil.

Alors qu'on dénombrait un peu plus d'une trentaine de fractions de communes au début du XX^{ème} siècle, seules subsistent aujourd'hui les huit fractions de communes suivantes :

- Les fractions de communes **Le Séchey** (commune du Lieu), **L'Abbaye**, **Les Bioux**, **Le Pont** (commune de L'Abbaye) et **La Coudre** (commune de L'Isle) ont été constituées avant 1803 (donc sans décret du Grand Conseil).
- Les trois fractions de communes de la commune du Chenit, soit **Le Sentier** (décret du 17 novembre 1900), **L'Orient** (décret du 9 mai 1904) et **Le Brassus** (décret du 23 novembre 1908) reposent sur des décrets successifs du Grand Conseil.

Depuis le début du 21^{ème} siècle, quatre fractions de communes ont été dissoutes par décret du Grand Conseil :

- La fraction de commune **Le Lieu** (commune du Lieu), dissolution en 2004.
- La fraction de commune **Les Charbonnières** (commune du Lieu), dissolution en 2011.
- La fraction de commune des **Planches** (commune de Montreux), dissolution en 2014.
- La fraction de commune de **Sâles, Chêne et Crin** (commune de Montreux), dissolution en 2014.

Les Constitutions vaudoises n'ont jamais régi la question des fractions de communes, laissant le soin au législateur de régler cette question. Le régime juridique des fractions de communes est réglé aux articles 129 et suivants de la loi du 28 février 1956 sur les communes qui est actuellement en vigueur.

Les fractions de communes jouissent de la personnalité morale de droit public pour l'exercice de leurs attributions sur une portion de territoire communal. **Dans ces limites, elles sont assimilées à une commune.** Elles continuent de faire partie de leur commune à tous autres égards.

Les attributions des fractions de communes peuvent notamment consister en la gestion de biens communaux (forêts, pâturages, bâtiments) ou en l'administration d'un service public, tel que la distribution de l'eau, l'éclairage public, l'entretien des routes ou la lutte contre le feu. Les organes de la fraction sont, pour le législatif, le Conseil général et, pour l'exécutif, le Conseil exécutif formé de 5 personnes avec le Président du village. La surveillance sur les fractions de communes incombe au préfet du district.

Quel avenir pour les fractions de communes dans le cadre d'un rapprochement entre les trois communes ?

Il faut le préciser d'emblée : une éventuelle fusion des trois communes n'entraînerait pas une fusion ou une disparition des fractions de communes. En d'autres termes, une éventuelle nouvelle commune « Vallée de Joux » peut parfaitement être composée des sept villages actuels. La principale évolution concernera les

relations entre les villages et la nouvelle commune comme unique interlocuteur au lieu de trois communes actuellement.

Une question centrale est de savoir si l'étude de fusion actuelle peut entraîner « par ricochet » une réflexion sur l'avenir des fractions de communes en termes de structure juridique (elles sont assimilées à une commune) et de missions. Les fractions de communes correspondent-elles encore à un besoin au 21ème siècle ? Cette thématique sera peut-être soulevée par la population elle-même dans le cadre de cette étude de fusion si la décision des Conseils communaux est d'aller jusqu'à la rédaction d'une convention de fusion.

La rencontre avec le préfet Etienne Roy des présidents et/ou représentants des fractions de communes a permis de comprendre que ces dernières entendent poursuivre leurs activités, y compris pour les plus petites d'entre elles qui ont parfois de la peine à renouveler leurs autorités, soit Le Séchey, Le Pont et L'Abbaye. En d'autres termes, l'éventuelle fusion des trois communes ne devrait pas impacter l'existence même des fractions.

La place des fractions de communes dans le rapport de faisabilité

Le groupe thématique des syndics a souhaité que le rapport de faisabilité du projet de fusion aborde également le sujet des fractions de communes avec leur fonctionnement administratif, financier et politique ainsi que les tâches qui leur sont dévolues. La question de l'impôt que prélève certaines fractions, à savoir Les Bioux (3 pts), Le Brassus (8 pts), L'Orient (10 pts) et Le Sentier (10 pts) devrait être discuté avec les autorités de ces dernières car la question de l'imposition est une question centrale dans le cadre d'un projet de fusion à la Vallée de Joux.

Groupe thématique réunissant les fractions de communes

Ce groupe thématique a aussi été voulu par le COPIL car la question des fractions de communes dans le cadre de cette étude de faisabilité est aussi très importante. La décision a également été prise d'associer à ce groupe thématique la Société d'intérêt public du Solliat et l'Association d'intérêt public de Derrière-la-Côte. Ces deux sociétés n'ont pas le statut de fractions de commune mais exercent néanmoins une tâche publique avec l'entretien de l'éclairage public.

Le groupe thématique des fractions de communes était accompagné par le président du COPIL et le délégué cantonal aux fusions.

Deux thématiques principales ont été abordées, à savoir :

- L'identité des fractions de communes et des associations d'intérêt public.
- La question des taux d'imposition des fractions de communes.

1. L'identité des fractions de communes et des associations d'intérêt public.

Lors de la rencontre avec le préfet et au cours des deux séances du groupe thématique en 2021, les représentants des fractions de communes et des sociétés d'intérêt public ont clairement manifesté leur attachement à leur entité, à sa place dans le fonctionnement administratif et politique de la Vallée de Joux et à l'importance qu'elles ont dans l'identité combière. En d'autres termes, La Vallée de Joux sans ses fractions et sans ses deux sociétés d'intérêt public perdrait de sa spécificité, de son identité qui la rend unique dans le canton de Vaud.

Comme cela a déjà été mentionné, une fusion des trois communes n'entraînerait pas de fait ou de droit la disparition des fractions de communes et des deux sociétés d'intérêt public. Pour la fraction de commune, la loi précise qu'elle est assimilée à une commune dans les limites de ses compétences. C'est par décret qu'il

est mis fin à l'existence d'une fraction de commune. Lorsque le Conseil d'Etat estime que l'existence d'une fraction ne se justifie plus, il en propose la dissolution. Dans tous les cas, la commune et la fraction de commune sont appelées à donner leur préavis, ce qui a été le cas pour la dissolution des fractions de commune des Charbonnières et du Lieu. Dans les faits, il faut toutefois préciser que c'est à l'initiative des fractions du Lieu et des Charbonnières qu'il a été mis fin à leur existence.

2. La question des taux d'imposition des fractions de communes.

En 2022, quatre fractions de communes sur sept prélèvent un taux d'imposition, soit :

- La fraction de commune des **Bioux**, avec un taux de 3% (commune de l'Abbaye).
- La fraction de commune du **Brassus**, avec un taux de 8% (commune du Chenit).
- La fraction de commune de **L'Orient**, avec un taux de 10% (commune du Chenit).
- La fraction de commune du **Sentier**, avec un taux de 10% (commune du Chenit).

Ces impôts villageois sont intégralement rétrocédés aux fractions par les communes de L'Abbaye et du Chenit.

La Société d'intérêt public du Solliat et l'Association d'intérêt public de Derrière-la-Côte demandent quant à elles une cotisation annuelle : CHF 100.- par ménage pour Derrière-la-Côte et, concernant le Solliat, une cotisation basée sur la déclaration d'impôt qui se monte à 3 % de l'impôt cantonal (pour 2022) avec un minimum de CHF 50.- et un maximum de CHF 900.-. Le paiement de cette cotisation reste sur une base volontaire.

Les autres fractions de communes (Le Séchey, Le Pont et L'Abbaye) reçoivent un montant annuel des communes du Lieu et de L'Abbaye pour exercer leurs tâches publiques. La fraction des Bioux bénéficient aussi d'une aide financière communale en plus du prélèvement de l'impôt villageois.

Les premières discussions ont montré une direction qui pourrait être prise par les fractions dans le cadre de la fusion. En d'autres termes et en cas de fusion des 3 communes, les tâches publiques continueraient d'être exercées par les fractions et les associations d'intérêts publics mais seraient financées par la nouvelle commune selon un mode de répartition à définir. En contrepartie, les fractions qui prélèvent des impôts (Les Bioux, Le Brassus, L'Orient et Le Sentier) s'engageraient à ne pas prélever un impôt supérieur à 3 points.

Cette orientation permettrait de ne pas vider les fractions de leur substance en maintenant des tâches publiques qui justifient grandement leur existence et surtout cela permettrait d'avoir pour les habitants de la Vallée de Joux un taux d'imposition en cas de fusion quasiment identique ou avec un minimum de variation.

Démarche participative

Autour de quatre thématiques, la démarche participative a permis à une dizaine de personnes d'exprimer leurs envies, leurs craintes ainsi que les risques et les opportunités en cas de fusion des trois communes de la Vallée de Joux. Trois séances ont été organisées en décembre et janvier 2022.

1. Economie, tourisme et loisirs

Une fusion n'aurait pas de conséquences directes sur le plan économique, sur l'attractivité même de la Vallée de Joux. La répartition géographique actuelle des entreprises ne changerait pas. Le tourisme et les loisirs (sportifs, culturels etc.) ont déjà une dimension, un ancrage lié à la Vallée de Joux et non à telle ou telle

commune ou village. Une fusion politique et administrative des 3 communes ne ferait que renforcer cet état de fait.

2. Vie politique et associative (sous l'angle de l'identité locale et régionale)

L'identité liée à la commune (Le Chenit, L'Abbaye et Le Lieu) est faible alors que celle liée à la Vallée de Joux et aux villages est forte. L'identité en lien avec les fractions de communes en tant qu'entité politique n'est pas significative. Beaucoup de gens ne connaissent pas le fonctionnement politique et administratif des fractions de communes.

3. Prestations publiques

Une fusion permettrait une rationalisation et une professionnalisation des services à la population. Il y aurait en revanche une perte de proximité mais qui serait compensée par des prestations plus étendues, en particulier pour les habitants des deux plus petites communes.

Les villages, c'est-à-dire les fractions de communes, devraient continuer à assurer certains services à la population mais avec une plus grande lisibilité pour le citoyen concernant le « qui fait quoi » et avec quels moyens financiers.

4. Gouvernance

La crédibilité d'une seule grande commune serait renforcée par le professionnalisme qu'elle pourrait développer dans la préparation des dossiers et lors des interactions avec les services cantonaux.

Les deux plus petites communes pourraient être représentées au sein de la nouvelle municipalité pendant la première législature au travers d'arrondissements électoraux.