

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C\_706/2012  
{T 1/2}

Arrêt du 16 avril 2013  
Ile Cour de droit public

Composition  
M. et Mme les Juges fédéraux Zünd, Président,  
Aubry Girardin et Kneubühler.  
Greffière: Mme Beti.

Participants à la procédure  
Commune de Champagne,  
Commune de Fiez,  
Commune de Novalles,  
Commune de Fontaines-sur-Grandson,  
Commune de Bonvillars,  
Commune de Grandevent,  
toutes représentées par Me Alain Sauteur, avocat,  
recourantes,

contre

Conseil d'État du canton de Vaud,  
intimé,

Municipalité de Belmont-sur-Yverdon,  
Municipalité de Valeyres-sous-Ursins,  
Municipalité d'Yvonand,  
Municipalité d'Ursins,  
Municipalité de Treycovagnes,  
Municipalité de Suchy,  
Municipalité de Rovray,  
Municipalité de Pomy,  
Municipalité de Molondin,  
Municipalité de Method,  
Municipalité de Giez,  
Municipalité d'Essert-Pittet,  
Municipalité d'Ependes,  
Municipalité de Donneloye,  
Municipalité de Démoret,  
Municipalité de Cuarny,  
Municipalité de Corcelles-près-Concise,  
Municipalité de Concise,  
Municipalité de Cheseaux-Noréaz,,  
Municipalité de Chêne-Pâquier,  
Municipalité de Chavannes-le Chêne,  
Municipalité de Chanéaz,  
Municipalité de Chamblon,  
Municipalité d'Yverdon-les Bains,  
toutes représentées par Me Yves Nicole, avocat,

Municipalité de Vugelles-La Mothe,  
Municipalité de Villars-Epeney,  
Municipalité de Valeyres-sous-Montagny,  
Municipalité de Suscévaz,  
Municipalité d'Orges,

Municipalité de Mutrux,  
Municipalité de Grandson,  
Municipalité de Champvent,  
Municipalité de Provence.

#### Objet

Statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois",

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle, du 12 juin 2012.

#### Faits:

##### A.

A.a La loi vaudoise sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS; RSVD 963.15), adoptée le 2 mars 2010, est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. Elle vise à régler l'organisation et le fonctionnement de la défense contre l'incendie et des secours en cas de dommages causés par le feu ou les éléments naturels ou dans d'autres situations présentant un caractère d'urgence (art. 1 LSDIS). Elle définit un standard de sécurité cantonal, soit les exigences déterminant les moyens à mettre en œuvre pour les premières interventions en matière de défense contre l'incendie et de secours, destinées à garantir une efficacité uniforme sur l'ensemble du territoire cantonal. Sur la base du standard de sécurité cantonal, le canton de Vaud est divisé en secteurs d'intervention (art. 2 al. 3 LSDIS). Les compétences du canton en matière de défense contre l'incendie et les dangers résultant des éléments naturels sont exercées par l'Établissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (art. 4 al. 1 LSDIS; ci-après l'Établissement cantonal d'assurance ou ECA). L'Établissement cantonal d'assurance fixe, en partenariat avec les communes, les périmètres des secteurs d'intervention des services de défense contre l'incendie et de secours, sur la base du standard de sécurité cantonal (art. 4 al. 3 LSDIS). Les autorités communales prennent toutes dispositions utiles en matière de lutte contre le feu, en particulier l'incorporation des sapeurs-pompiers, la gestion et l'entretien des équipements et la prise des mesures nécessaires pour l'intervention rapide, la formation et la couverture d'assurance des sapeurs-pompiers (art. 6 al. 1 et 2 LSDIS). Les communes peuvent confier à l'organisation régionale à laquelle elles sont rattachées tout ou partie de leurs attributions (art. 6 al. 3 LSDIS). Dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées, les communes sont responsables sur leur territoire du respect des exigences fixées par le standard de sécurité cantonal (art. 7 LSDIS). A cette fin, les communes collaborent pour créer et exploiter des services de défense contre l'incendie et de secours (SDIS; cf. art. 4 al. 3 LSDIS) régionaux (art. 8 al. 1 et art. 9 al. 1 LSDIS). Les regroupements communaux en SDIS régionaux doivent être conformes aux périmètres des secteurs d'intervention. Le Conseil d'État peut cependant autoriser une commune à se regrouper avec les communes d'un autre secteur. Il peut également ordonner aux communes de collaborer ou ordonner à une organisation régionale d'intégrer une commune (art. 8 al. 2 et 3 LSDIS).

A.b A la suite de l'adoption de la LSDIS, des communes du district du Jura-Nord vaudois ont constitué l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours de la région du Nord vaudois (ci-après "SDIS régional du Nord vaudois") régie par ses statuts et par les art. 112 à 127 de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC; RSVD 175.11). Selon ses statuts, l'association a pour but d'assurer sur le territoire des communes membres, la sécurité incendie et le secours, tels que définis par la LSDIS et conformément au standard de sécurité cantonal (art. 5 des statuts). Elle peut offrir ses prestations à d'autres collectivités publiques par contrat de droit administratif (art. 6 des statuts). Les organes de l'association sont le conseil intercommunal, le comité de direction et la commission de gestion (art. 8 des statuts). Le conseil intercommunal est formé d'un délégué par commune associée, qui dispose d'une voix par tranche ou fraction de tranche de 500 habitants (art. 9 des statuts). Les décisions sont prises à la majorité de 75 voix exprimées (art. 15 des statuts). Le comité de direction se compose de sept membres, dont quatre pour Yverdon-les-Bains, un pour la commune d'Yvonand, un pour les communes de Grandson et de Concise et un pour toutes les autres communes (art. 18 al. 1 des statuts). Le président du comité de direction est élu par le conseil intercommunal parmi les quatre membres représentant Yverdon-les-Bains (art. 19 al. 1 des statuts). L'association dispose de la contribution annuelle des communes, du produit des prestations facturées à des tiers, de contributions cantonales et fédérales et autres ressources diverses (art. 34 des statuts). La commune d'Yverdon-les-Bains contribue au financement du fonctionnement du "SDIS régional du Nord vaudois" à raison d'un forfait de base de CHF 10.- par habitant. Le solde du coût effectif de fonctionnement est réparti entre toutes les communes, y compris la commune d'Yverdon-les-Bains, pour les 90 % du montant,

au prorata du nombre d'habitants, et pour les 10 % restants, au prorata du patrimoine immobilier de chaque commune membre (art. 37 des statuts). L'approbation des statuts par le Conseil d'État confère à l'association la personnalité morale de droit public (art. 3 des statuts).

#### B.

Les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" ont été approuvés par le Conseil d'État du canton de Vaud (ci-après le Conseil d'État) le 7 décembre 2011. Cette approbation a été publiée dans la Feuille des avis officiels du 13 décembre 2011. Selon cette publication, et en prenant en compte les fusions de communes intervenues dans l'intervalle, sont membres de l'association les communes suivantes: Belmont-sur-Yverdon, Chamblon, Champvent, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Paquier, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes, Essert-Pittet, Giez, Grandson, Method, Molondin, Mutrux, Orges, Pomy, Rovray, Suchy, Suscévaz, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Ursins, Villars-Epeney, Vugelles-la-Mothe, Yverdon-les-Bains et Yvonand.

Par acte du 23 décembre 2011, les municipalités de Champagne, Fiez, Novalles, Fontaines-sur-Grandson, Bonvillars, Grandevent et Provence ont formé une requête contre les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" et la décision d'approbation du Conseil d'État du 7 décembre 2011 auprès de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (ci-après la Cour constitutionnelle). Elles concluaient principalement à ce que celle-ci constate que les statuts et la décision du 7 décembre 2011 sont contraires au droit supérieur et les annule, subsidiairement à ce qu'elle annule les art. 18 al. 1 et 19 al. 1 des statuts.

Par arrêt du 12 juin 2012, la Cour constitutionnelle a rejeté cette requête. Elle a retenu en substance que, s'agissant d'une convention intercommunale, les communes n'avaient que l'alternative de la ratifier ou de ne pas la ratifier, mais non celle d'exiger des amendements, que le Conseil d'État pouvait approuver les statuts même si certaines communes avaient refusé de les ratifier et que le fait qu'une dizaine de communes avait décidé de ne pas ratifier les statuts n'obligeait pas les communes signataires à les soumettre à nouveau à leurs organes pour ratification. La Cour constitutionnelle a également retenu que la LSDIS empiétait sur l'autonomie communale, mais dans une mesure compatible avec les principes applicables et que, dans la mesure où les statuts de l'association mettaient en ?uvre le regroupement des forces communes conformément à l'art. 8 LSDIS, ils ne violaient pas, en eux-mêmes, l'autonomie communale. Enfin, elle a relevé que l'inégalité de traitement des communes prévue dans les statuts était acceptable compte tenu de la répartition démographique et du fait que la commune d'Yverdon-les-Bains disposait des infrastructures, équipements et effectifs, ainsi que de la capacité financière la plus importante, ce qui justifiait qu'elle puisse peser d'un poids plus lourd dans les décisions à prendre.

#### C.

Par acte du 13 juillet 2012, les communes de Champagne, Fiez, Novalles, Fontaines-sur-Grandson, Bonvillars et Grandevent déposent un recours au Tribunal fédéral. Elles concluent, principalement, à ce que l'arrêt du 12 juin 2012 de la Cour constitutionnelle soit réformé en ce sens que l'approbation accordée par le Conseil d'État le 7 décembre 2011 aux statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" est annulée. Subsidiairement, elles requièrent l'annulation de l'arrêt du 12 juin 2012 et le renvoi de la cause à la Cour constitutionnelle pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. Elles sollicitent en outre la possibilité de déposer un mémoire complémentaire ampliatif et de requérir d'autres mesures d'instruction.

Le Conseil d'État conclut au rejet du recours. La Cour constitutionnelle a renoncé à se déterminer. La municipalité de Grandson a déposé des observations, sans prendre de conclusions formelles. Les municipalités des communes de Belmont-sur-Yverdon, Chamblon, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Paquier, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes, Essert-Pittet, Giez, Method, Molondin, Pomy, Rovray, Suchy, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Ursins, Yverdon-les-Bains et Yvonand concluent principalement à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours.

Le recours au Tribunal fédéral interjeté par les communes de Champagne, Fiez, Novalles, Fontaines-sur-Grandson, Bonvillars, Grandevent et Provence à l'encontre de la décision d'approbation du Conseil d'État du 7 décembre 2011 a été déclarée irrecevable par arrêt de ce jour, après que la cause a été suspendue (cause 2C\_89/2012).

Considérant en droit:

#### 1.

1.1 Les communes recourantes ont intitulé leur écriture au Tribunal fédéral "recours". Une telle imprécision ne saurait toutefois leur nuire, pour autant que cette écriture respecte les conditions

formelles de la voie de droit ouverte (cf. ATF 136 II 497, consid. 3.1 p. 499).

1.2 L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF). La liste d'exceptions de l'art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux recours concernant des actes normatifs (cf. arrêt 2C\_88/2009 du 19 mars 2010 consid. 1.1), l'arrêt attaqué peut en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral (art. 82 let. b LTF).

1.3 La qualité pour recourir des collectivités publiques est visée en premier lieu par l'art. 89 al. 2 LTF. Selon cette disposition, ont qualité pour recourir les communes qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Sont en particulier visés les cas où les communes peuvent invoquer la garantie de leur autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l'art. 50 al. 1 Cst. Il n'est pas nécessaire que la commune soit réellement autonome pour bénéficier de la qualité pour recourir fondée sur l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Il suffit pour cela qu'elle allègue une violation de son autonomie communale et qu'elle soit touchée par l'acte cantonal en tant que détentrice de la puissance publique. Savoir si la commune est effectivement autonome dans le domaine litigieux, et si cette autonomie a été violée en l'espèce, sont des questions qui relèvent du fond (cf. ATF 136 I 404 consid. 1.1.3 p. 407; arrêt 2C\_919/2011 du 9 février 2012 consid. 1.2.3).

En l'occurrence, les six communes recourantes, qui sont chargées par le droit cantonal de prendre les dispositions utiles en matière de lutte contre le feu (cf. art. 6 LSDIS; 2 al. 2 LC), invoquent une violation de l'autonomie communale, en alléguant notamment que les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" approuvés par le Conseil d'État ne leur laissent que le choix d'adhérer à cette association sans discussion aucune, au mépris des règles démocratiques accordées au pouvoir législatif, ou de conclure un contrat de prestation avec ladite association sans possibilité de négociation. Dans la mesure où elles apparaissent de la sorte touchées en tant que détentrices de la puissance publique, elles ont donc la qualité pour recourir sur la base de l'art. 89 al. 2 let. c LTF.

1.4 Déposé en temps utile et dans les formes requises (art. 42 al. 1 et 2 et art. 100 al. 1 LTF), le recours est par conséquent en principe recevable.

1.5 Dans leur acte de recours, les communes recourantes sollicitent la possibilité de déposer un mémoire complémentaire ampliatif.

Le recours doit être déposé dans le délai fixé (art. 100 al. 1 LTF) et contenir les conclusions et une motivation complète (art. 42 al. 2 LTF). La possibilité de déposer un mémoire complémentaire n'est prévue qu'en matière d'entraide pénale internationale (art. 43 LTF). Dans tous les autres domaines, n'est possible de compléter la motivation - mais pas les conclusions (cf. ATF 134 IV 156 consid. 1.7 p. 162) - que dans le cadre de la réplique, et seulement si cela s'avère nécessaire en raison des déterminations des intimés (cf. ATF 135 I 19 consid. 2.2 p. 21). Tel est en particulier le cas pour les recours directs contre des actes normatifs cantonaux (cf. art. 82 let. b et 87 al. 1 LTF), lorsque la motivation des autorités cantonales à l'appui de la modification légale a été énoncée pour la première fois dans la réponse au recours (cf. arrêt 1P.204/2004 du 18 novembre 2004 consid. 1.4).

En l'espèce, si le recours concerne un acte normatif cantonal, celui-ci a d'abord fait l'objet d'une procédure de recours devant la Cour constitutionnelle, où les arguments des autorités cantonales ont été portés à la connaissance des communes recourantes. En outre, les recourantes ont demandé à compléter leur mémoire indépendamment des écritures du Conseil d'État et des autres communes intéressées. Dans ces conditions, la requête des recourantes doit être déclarée irrecevable.

1.6 Les recourantes sollicitent enfin la possibilité de requérir d'autres mesures d'instruction.

Conformément à l'art. 55 LTF, des mesures probatoires peuvent être ordonnées en vue d'élucider certains faits. Selon la jurisprudence, de telles mesures doivent toutefois conserver un caractère exceptionnel (ATF 136 II 101 consid. 2 p. 104), dès lors que le Tribunal fédéral statue et conduit en principe son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF); en effet, il n'appartient pas au Tribunal fédéral comme dernière instance d'instruire pour la première fois les faits pertinents (cf. arrêt 2C\_427/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2). En l'espèce, les faits de la cause sont suffisamment élucidés pour permettre au Tribunal fédéral de se prononcer et les recourantes ne font état d'aucun élément dont on pourrait conclure à la présence de circonstances exceptionnelles justifiant une mesure d'instruction, qu'elles ne définissent même pas précisément. Il ne sera par conséquent pas donné suite à leur demande.

2.

Les communes recourantes se plaignent de l'établissement arbitraire des faits par la Cour constitutionnelle et en requièrent la rectification.

2.1 Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte - ce qui correspond à la notion d'arbitraire - ou en violation du droit (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF). La partie recourante qui entend s'écarter des constatations de l'autorité précédente doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées; à défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui contenu dans la décision attaquée. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (cf. ATF137 II 353 consid. 5.1 p. 356).

Il n'y a arbitraire dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves que si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (cf. ATF 136 III 552 consid. 4.2 p. 560). Il ne suffit pas que la motivation de la décision critiquée soit insoutenable; encore faut-il que celle-ci se révèle arbitraire dans son résultat (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153 et les arrêts cités).

2.2 Les communes recourantes reprochent en premier lieu à la Cour constitutionnelle de ne pas avoir pris en compte leur détermination du 24 février 2012, au point de ne même pas l'avoir mentionnée dans l'état de fait de l'arrêt attaqué. Outre le fait qu'elles n'indiquent pas en quoi l'absence de prise en compte de cette détermination aurait influencé le sort de la cause, leur critique tombe à faux dès lors que la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt, mentionné ce qui suit: "Invitées à répliquer, les requérantes ont maintenu leurs conclusions" (cf. arrêt attaqué let. D in fine). Or, cette remarque se réfère clairement à la détermination litigieuse du 24 février 2012, puisque les recourantes avaient été invitées, par communication du juge instructeur du 2 février 2012, à répliquer jusqu'au 24 février 2012.

2.3 Les communes recourantes reprochent en outre à la Cour constitutionnelle de ne pas avoir indiqué, dans l'état de fait de l'arrêt attaqué, qu'elles avaient déposé le 29 mars 2012 un courrier accompagné de quatre pièces. Elles font grief dans ce contexte à l'instance précédente de ne pas avoir discuté l'opposition de l'Établissement cantonal d'assurance à la collaboration entre la commune de Grandevent et le SDIS de Fiez, Fontaines-sur-Grandson et Novalles, attestée par l'une des pièces produites, à savoir un courrier de cet établissement du 22 novembre 2011 adressé à la municipalité de Grandevent.

S'il est exact que la Cour constitutionnelle n'a pas évoqué la position de l'Établissement cantonal d'assurance et, plus particulièrement, le contenu du courrier précité de cet établissement, force est de constater que ce document et la position de l'Établissement cantonal d'assurance n'étaient pas pertinents pour la solution du litige. En effet, les communes recourantes désiraient démontrer, en produisant cette pièce, que les autorités cantonales entendaient forcer toutes les communes du Nord vaudois à intégrer l'association "SDIS régional du Nord vaudois" plutôt que de les laisser s'organiser comme bon leur semblait, dans les limites de la loi. Ainsi, si l'Établissement cantonal d'assurance refusait toute collaboration entre les communes hormis l'adhésion à l'association "SDIS régional du Nord vaudois", le Conseil d'État aurait beau jeu de forcer les communes à intégrer cette association. Or, comme on le verra (cf. infra consid. 4.2), le grief des communes recourantes relatif au fait qu'elles pourraient, le cas échéant, être contraintes d'adhérer à l'association "SDIS régional du Nord vaudois", est prématuré. La correction du vice n'étant ainsi pas susceptible d'influer sur le sort de la cause, le grief d'appréciation arbitraire des preuves et d'établissement manifestement inexact des faits doit être rejeté.

### 3.

Les communes recourantes invoquent la violation de leur autonomie communale.

3.1 Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales. Il n'est pas nécessaire que la commune soit autonome pour l'ensemble de la tâche communale en cause; il suffit qu'elle soit autonome dans le domaine litigieux (cf. ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 130 s.; arrêt 1C\_365/2010 du

18 janvier 2011 consid. 2 non publié aux ATF 137 II 23).

Sous le titre "autonomie communale", l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSVD 101.01) prévoit que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal, l'administration de la commune, la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux, l'aménagement local du territoire, l'ordre public et les relations intercommunales. Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent (art. 138 al. 1 Cst-VD). La lutte contre le feu fait ainsi partie des attributions et tâches propres des communes (cf. art. 2 al. 2 let. e de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 [LC; RSVD 175.11]; art. 6 al. 1 de la loi vaudoise sur le service de défense contre l'incendie et de recours du 2 mars 2010 [LSDIS; RSVD 963.15]). La LSDIS a pour but de régler l'organisation et le fonctionnement de la défense contre l'incendie et des secours en cas de dommages causés notamment par le feu (art. 1 al. 1 LSDIS). Elle établit les rôles respectifs des autorités cantonales et des communes (art. 3, 4 et 6 LSDIS). Ces dernières prennent toutes dispositions utiles en matière de lutte contre le feu (art. 6 al. 1 LSDIS) et sont responsables, sur leur territoire, du respect des exigences fixées par le standard de sécurité cantonal (art. 7 LSDIS). Ces dispositions concrétisent ainsi l'autonomie des communes dans le domaine de la lutte contre le feu. La LSDIS impose aux communes de respecter le standard de sécurité établi par les autorités cantonales tout en leur laissant le choix des moyens pour atteindre le but fixé. Les communes vaudoises jouissent par conséquent d'une certaine autonomie en matière de lutte contre le feu.

3.2 Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière. Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire. Dans ce cas, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain, ce qu'il appartient au recourant de démontrer par une argumentation qui réponde aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (cf. ATF 134 I 140 consid. 5.4 p. 148; arrêts 2C\_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 3.7 non publié aux ATF 138 II 191; 1C\_362/2011 du 14 février 2012 consid. 5.1; 2C\_545/2009 du 27 avril 2010 consid. 6).

4.

Dans un premier grief, les recourantes font valoir que l'approbation des statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" par le Conseil d'État viole leur autonomie dès lors qu'il ne leur reste plus que deux possibilités, à savoir adhérer à cette association ou collaborer avec celle-ci par le biais d'un contrat de droit administratif.

4.1 Selon l'art. 42 al. 2 LTF, la motivation du recours doit exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Cette disposition impose au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision attaquée. Si le mémoire de recours ne satisfait pas à cette exigence, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière. Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation et la décision attaquée. Lorsque le mémoire de recours consiste à reprendre devant le Tribunal fédéral la même motivation que celle présentée devant l'instance inférieure, sans discuter aucunement les considérants de celle-ci ni exposer - même de manière succincte - en quoi ceux-ci violeraient le droit fédéral, un tel lien n'existe pas et le recours est inadmissible sous l'angle de l'art. 42 al. 2 LTF (cf. ATF 134 II 244 consid. 2.3 p. 246 s.).

Dans la mesure où l'argumentation des recourantes s'en prend au contenu des statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" sans faire le moindre lien avec l'arrêt attaqué, on peut douter de sa recevabilité.

4.2 Il ressort au demeurant de l'argumentation des recourantes qu'elles critiquent essentiellement le fait que les statuts contestés pourraient leur être imposés sans possibilité de les amender. Elles relèvent ainsi qu'en application de l'art. 123 al. 1 LC, les décisions que prennent les organes de

l'association sont exécutoires sans l'approbation des communes membres. Par ailleurs, elles estiment qu'au moment d'adhérer à l'association, une commune ne peut plus proposer d'amendements, ce qui vide de son sens l'art. 146 al. 1 let. c Cst-VD, qui prévoit que le conseil communal ou le conseil général se prononce sur les collaborations intercommunales. En outre, elles craignent que la modification ultérieure des statuts de l'association soit impossible en raison de l'art. 126 al. 2 LC selon lequel une telle modification nécessite l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association. Les recourantes relèvent également que si elles choisissent la voie de la collaboration avec l'association par le biais d'un contrat de droit administratif (l'art. 107b LC), elles n'auront pas de possibilité d'en négocier les termes et devront accepter ce que l'association aura décidé. Enfin, elles s'en prennent aux art. 126a al. 1 LC et 8 al. 3 LSDIS, qui autorisent le Conseil d'État à obliger une ou des communes à adhérer à une association intercommunale.

Les griefs des recourantes ne concernent pas directement les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" ou leur approbation par le Conseil d'État, mais les dispositions de droit cantonal qui pourraient, le cas échéant, les contraindre à adhérer à l'association précitée ou à collaborer avec elle, sans possibilité d'influencer les termes de cette association ou collaboration. Or, en l'espèce, le Conseil d'État n'a pour l'heure pas rendu de décision ordonnant aux communes recourantes d'adhérer à l'association "SDIS régional du Nord vaudois" ou les obligeant à conclure un contrat de droit administratif avec cette entité. Si une telle décision était rendue, les communes concernées pourraient du reste recourir à son encontre et invoquer les griefs précités. Dans l'intervalle, il est prématuré de procéder à un tel contrôle. Pour autant que les communes recourantes s'en prennent aux dispositions cantonales qui gouvernent leurs possibilités de collaborer avec l'association "SDIS régional du Nord vaudois", leur recours doit par conséquent être considéré comme irrecevable.

5.

Dans un second grief, les recourantes font valoir que les art. 18 al. 1 et 19 al. 1 des statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" violent le principe de l'égalité de traitement en donnant un poids prépondérant à la commune d'Yverdon-les-Bains dans le comité de direction.

5.1 Une norme viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Dans le cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire, le législateur dispose toutefois d'un large pouvoir d'appréciation et le Tribunal fédéral ne peut intervenir que si, sur des points importants, les assimilations ou distinctions effectuées s'avèrent clairement injustifiées et insoutenables (cf. ATF 136 I 297 consid. 6.1 p. 304; 135 I 130 consid. 6.2 p. 138 s.; arrêt 2C\_491/2012 du 26 juillet 2012 consid. 5.1).

5.2 Selon l'art. 18 al. 1 des statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois", le comité de direction se compose de sept membres, dont quatre pour Yverdon-les-Bains, un pour la commune d'Yvonand, un pour les communes de Grandson et de Concise et un pour toutes les autres communes. Le président du comité de direction est élu par le conseil intercommunal parmi les quatre membres représentant Yverdon-les-Bains (art. 19 al. 1 des statuts). La Cour constitutionnelle a retenu à cet égard que la commune d'Yverdon-les-Bains disposait des infrastructures, des équipements et des effectifs, ainsi que de la capacité financière les plus importants, la combinaison de ces éléments justifiant qu'elle puisse peser d'un poids plus lourd que les autres communes dans les décisions à prendre. Elle a ajouté, en se référant à l'art. 37 des statuts, qu'en contrepartie, la commune d'Yverdon-les-Bains était appelée à contribuer aux charges de l'association dans une mesure plus grande que les autres communes. La Cour constitutionnelle en a conclu que, même si d'autres modalités seraient envisageables, on ne pouvait rien redire à cette réglementation sous l'angle de l'égalité de traitement entre les communes. Dans les conventions de coopération entre collectivités publiques, on use ainsi fréquemment des critères de la population et de la capacité financière, sans que l'égalité de traitement ne s'en trouve atteinte (cf. arrêt 2C\_366/2009 du 3 mars 2010 consid. 9). Ce raisonnement ne saurait prêter le flanc à la critique, de sorte que le grief de violation de l'égalité de traitement doit être rejeté.

6.

Les communes recourantes se prévalent également d'une application arbitraire de l'art. 113 LC.

6.1 L'art. 113 LC a la teneur suivante:

1 Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.

2 Après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'État qui en vérifiera la légalité. Le Conseil d'État accorde ou refuse son approbation.

3 L'approbation du Conseil d'État donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public.

6.2 Les communes recourantes reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir violé l'art. 113 al. 1 LC en avalisant l'approbation donnée par le Conseil d'État aux statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" en l'absence d'entente entre toutes les communes parties à leur élaboration. A ce sujet, la Cour constitutionnelle a retenu qu'il fallait distinguer la phase de la négociation et celle de la ratification des statuts. La négociation, conduite par les représentants des communes, devait aboutir à un texte définitif soumis à la ratification, étant entendu qu'à ce stade, les parties n'ont que l'alternative de ratifier le texte tel que présenté, ou de le refuser. Permettre aux communes de proposer des amendements au stade de la ratification aurait pour conséquence de déplacer la phase de négociation, ce qui ne serait guère praticable compte tenu du nombre de communes intéressées. Si les communes recourantes n'étaient pas satisfaites du résultat de la négociation, à laquelle elles avaient été associées, il ne leur restait d'autre choix que de ne pas ratifier les statuts et de se tenir à l'écart de l'association.

Cette interprétation ne s'avère ni déraisonnable ni manifestement contraire au sens et au but de l'art. 113 al. 1 LC. On ne voit en particulier pas que le texte de cette disposition exigerait que toutes les communes pressenties pour faire partie de l'association y adhèrent finalement, à défaut de quoi les statuts ne seraient pas valables. Le grief d'arbitraire doit donc être rejeté en tant qu'il porte sur cette disposition.

6.3 Les recourantes estiment également qu'au vu du texte de l'art. 113 al. 2 LC, le Conseil d'État ne pouvait approuver les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois", dès lors que onze communes parties à leur élaboration n'y avaient pas adhéré. La Cour constitutionnelle a retenu que la locution "après que chaque commune aura adhéré aux statuts" figurant dans cette disposition signifiait que le Conseil d'État ne pouvait pas donner ou refuser son approbation avant que le processus d'adhésion ne soit terminé, mais non qu'il ne pourrait donner son approbation que si toutes les communes concernées avaient ratifié le texte. Retenir une telle interprétation reviendrait à accorder à une commune le pouvoir d'empêcher indéfiniment la création de l'association, condamnant de la sorte un projet soutenu par les autres communes intéressées, ce qui n'était pas le sens de l'art. 113 LC.

S'il est exact, comme le prétendent les recourantes, que le texte de l'art. 113 al. 2 LC n'exclut pas une autre lecture, selon laquelle toutes les communes participant aux négociations devraient devenir membres de l'association avant que le Conseil d'État ne puisse en approuver les statuts, l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle est néanmoins raisonnable. Elle ne peut donc être qualifiée d'arbitraire.

6.4 Les communes recourantes relèvent par ailleurs que le Conseil d'État a approuvé les statuts de l'association "SDIS régional du Nord vaudois" en violation de l'art. 113 al. 2 LC, dès lors que la commune de Montagny-près-Yverdon n'avait pas encore soumis ces statuts à son conseil communal à la date du 7 décembre 2011.

A ce sujet, la Cour constitutionnelle a simplement relevé qu'il était indifférent que la municipalité de Montagny-près-Yverdon n'ait pas soumis les statuts à son conseil communal, puisque cette commune ne faisait pas partie de l'association à la date de l'approbation des statuts par le Conseil d'État. On ajoutera que non seulement la commune de Montagny-près-Yverdon ne figure pas dans la liste des communes adhérentes telle que retenue par le Conseil d'État, mais, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, elle n'est pas non plus mentionnée à l'annexe I des statuts recensant les communes potentiellement intéressées par l'association et ayant participé aux négociations. On ne voit donc effectivement pas en quoi le fait que cette commune n'ait pas soumis les statuts à ses organes aurait dû influencer le processus d'approbation devant le Conseil d'État.

Au vu de ce qui précède, les conclusions de la Cour constitutionnelle s'imposent et le grief d'arbitraire ne peut qu'être rejeté.

7.

Les recourantes se plaignent enfin d'une violation de l'art. 146 al. 1 let. c Cst-VD.

Selon cette disposition, le conseil communal ou le conseil général se prononce sur les collaborations intercommunales. La Cour constitutionnelle a retenu qu'il eût été loisible aux communes qui ont négocié les statuts de prévoir une clause selon laquelle les communes ayant adhéré aux statuts

pourraient revoir leur position si d'autres communes, pressenties pour faire partie de l'association, devaient finalement y renoncer. Elle a cependant estimé qu'une telle clause ne paraissait indispensable que lorsque le cercle des communes appelées à faire partie de l'association était restreint d'emblée puisque, dans ce cas, il pouvait suffire de quelques défections pour que le projet tout entier perde son sens. Il importe peu en revanche que l'association "SDIS régional du Nord vaudois" regroupât une trentaine ou une quarantaine de communes, ce nombre n'ayant pas d'influence sur sa nécessité et sa pérennité. La Cour constitutionnelle a ajouté qu'en ratifiant les statuts qui ne prévoyaient aucune clause de ce genre, les communes adhérentes avaient pris en compte le risque que l'association compte finalement moins de membres que prévu à l'origine. Cette interprétation de l'art. 146 al. 1 let. c Cst-VD ne prête pas le flanc à la critique. Elle sera par conséquent confirmée.

8.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Les communes recourantes s'étant adressées au Tribunal fédéral dans l'exercice de leurs attributions officielles sans que leur intérêt patrimonial ne soit en cause, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de justice (art. 66 al. 4 LTF). En outre, tant le Conseil d'État que les communes intéressées agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles, il ne sera pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des communes recourantes, aux municipalités des communes intéressées, au Conseil d'État du canton de Vaud et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle.

Lausanne, le 16 avril 2013

Au nom de la IIe Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Zünd

La Greffière: Beti