

Madame Jacqueline de Quattro
Conseillère d'Etat
Cheffe du DSE
Place du Château 1
1014 Lausanne

Réf : NG/bd
Affaire suivie par : Brigitte Dind
Tél. direct : 021 557 81 33

Pully, le 12 septembre 2008

Avant-projet de loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS)

Madame la Conseillère d'Etat,

Vous avez eu l'amabilité de nous faire parvenir la consultation citée en titre. Nous vous en remercions et vous assurons qu'elle a été étudiée avec la plus grande attention. Nous vous livrons ci-après la synthèse des remarques formulées par nos membres.

Tout d'abord, il convient de relever que la nouvelle loi qui nous est proposée consacre les multiples réformes entreprises depuis 1998 ; elle rend obligatoire une régionalisation en marche depuis bientôt dix ans et déjà effective pour la grande majorité des communes de ce canton. Cet avant-projet a été élaboré en collaboration avec de nombreux représentants des communes, tant au sein de la commission consultative existante, que par le biais de discussions avec des cadres des organisations en place ou des représentants des associations de sapeurs-pompiers. Les communes ont d'ailleurs été régulièrement tenues au courant de l'évolution de ce projet, soit lors de conférences régionales et d'articles dans des revues spécialisées, dont celle de l'UCV, Point-Commune. Enfin, depuis 2005, les membres du Conseil de l'UCV ont eu l'occasion de débattre à deux reprises de cette question, après avoir entendu des exposés de représentants de l'ECA, M. Guignard, M. Marti et, plus récemment, en mai dernier, M. Frachebourg. C'est dire que ce projet ne tombe pas du ciel et que les communes ont eu vent des réformes annoncées.

Malgré ces efforts d'information et de communication, des fronts de résistance subsistent : un cinquième des réponses reçues émane de communes qui refusent le projet de loi, soit qu'elles s'opposent à la régionalisation de leur SDIS, soit qu'elles estiment que les regroupements déjà réalisés avec leurs voisines suffisent. Ces mêmes communes s'insurgent contre le transfert de compétences décisionnelles et organisationnelles communales à l'ECA, pourtant déjà ancré dans la loi de 1993, preuve qu'elles ne l'ont toujours pas accepté. Cette perte d'autonomie est, à leurs yeux, intolérable. A cet égard, nous devons souligner une remarque qui nous paraît justifiée : il existe une certaine contradiction entre les articles 6 à 10 du projet et l'article 2, §2, lettre e) de la Loi sur les communes (LC), selon lequel la lutte contre le feu constitue une des attributions propres des communes. Peut-être conviendrait-il de revoir l'article 2 LC afin d'harmoniser son libellé avec les compétences laissées aux communes telles qu'évoquées dans la nouvelle LSDIS.

Un des arguments invoqué par les communes opposées à la loi est que l'ECA assume des compétences supplémentaires sans accroître sa contribution financière. Au nom du principe « Qui commande, paie », ces communes estiment que l'ECA devrait payer davantage, plutôt que de renvoyer à la loi sur l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN), dont aucune disposition n'est modifiée.

Certaines réponses se font également l'écho de la grogne et des réticences de certains cadres sapeurs-pompiers qui pensent qu'il n'est pas judicieux d'octroyer des compétences décisionnelles et opérationnelles à l'ECA, trop éloignée du terrain et peu au fait des particularités locales.

Enfin, nous citerons l'opposition de nombreuses communes à la **suppression de l'obligation de servir et à l'abolition de la taxe d'exemption**. Ces communes craignent de ne pas parvenir à constituer les effectifs exigés, sur la base du seul volontariat. Elles ne partagent pas l'optimisme des auteurs du projet, selon lequel « la relève est assurée par l'accroissement de l'attractivité des compétences et de l'engagement acquis par une formation spécifique et une fréquence d'intervention augmentée » (Exposé des motifs, p.6, fin du chapitre 2).

D'un côté, l'ECA impose aux communes de disposer d'un nombre donné de sapeurs-pompiers avec une bonne formation, de l'autre elle leur ôte un des moyens d'y parvenir, sans proposer d'alternatives convaincantes. Certes, le recours possible à des sapeurs-pompiers salariés offre la possibilité de suppléer aux carences en personnel de milice, toutefois son financement onéreux sera à la charge des communes, ce qui ne peut être accepté sans une subvention de l'ECA.

Quelques communes estiment que l'obligation de servir devrait être maintenue, ne serait-ce que pour contraindre les employeurs à libérer, en cas d'alarme, leur personnel engagé dans un SDIS. D'autres estiment qu'il conviendrait également de prévoir un certain nombre d'autres mesures pour favoriser le recrutement et l'engagement des sapeurs-pompiers :

- Verser une compensation financière convenable par jour (Sfr. 200.- à Sfr. 300.-, au lieu des Sfr. 50.- payés actuellement par l'ECA) aux sapeurs-pompiers qui suivent les cours cantonaux. De surcroît, ces soldes devraient être exemptes d'impôt, car il n'est pas cohérent de les taxer, alors que l'on prône le volontariat.
- Réduire les primes d'assurance ECA des entreprises et des employeurs qui acceptent de libérer leur personnel incorporé dans un SDIS.
- Introduire une assurance perte de gain.

S'agissant des communes qui soutiennent le projet (environ 80% des réponses), elles se répartissent en deux groupes à peu près égaux : celles qui approuvent sans restriction la nouvelle organisation et celles qui émettent quelques réserves.

Le groupe de **communes qui admettent le projet sans restriction** est composé de cinq villes et de nombreux bourgs de moyenne importance, qui approuvent une organisation déjà largement mise en place sur le plan cantonal. La diminution du nombre d'effectifs, la régionalisation et le découpage territorial sont des éléments pertinents, au regard de l'évolution des mentalités et du mode de vie. Le regroupement des forces, du matériel et des équipements, ainsi que le standard de sécurité uniformisé sont salués comme les moyens de gagner en efficacité et en rapidité. En outre, cette organisation est de nature à favoriser les collaborations intercommunales, ce qui constitue un atout supplémentaire.

Le **second groupe de communes favorables, mais sous conditions**, formule un certain nombre de remarques que nous énumérons ci-après :

- **Standard de sécurité**

Bien que positif dans son principe, celui-ci suscite toutefois 3 remarques :

- les communes devraient être associées à la définition de ce standard
- celui-ci devrait figurer dans la loi et être fixé par le législatif et non l'exécutif, l'ECA en l'occurrence
- il constituerait un minimum à respecter, laissant aux communes la possibilité d'aller au-delà.

Il est dès lors proposé de modifier l'art.2 al 3 LSDIS en ajoutant : « ...les moyens mis en œuvre...doivent au **minimum respecter** les exigences contenues dans le standard de sécurité cantonal ».

Nous estimons que l'objectif sécuritaire peut parfaitement être garanti en laissant leur autonomie aux communes tout en leur imposant de respecter au minimum le standard de sécurité cantonal. Dès lors, la formule actuelle devrait être maintenue, l'art. 9 LSDIS aurait la teneur suivante : « Les communes organisent de manière autonome leur SDIS, communal ou régional, sous réserve des mesures prises pour le Canton pur garantir le respect du standard de sécurité cantonal ».

- **Limitation de la notion de secours aux évènements assurés par l'ECA**

L'art. 2 al 2 LSDIS ne considère plus les sinistres dont la cause est accidentelle comme du « secours », alors que pour les communes urbaines, ils représentent la part prépondérante des interventions. Se posent alors les questions de légitimité de l'intervention et des moyens engagés, de rapidité d'intervention et d'égalité de traitement (les sapeurs-pompiers interviendraient en cas d'évènements couverts par l'assurance ECA, mais pas si c'est un autre assureur.

Pour pallier à ces inconvénients, l'art. 2 al 2 LSDIS pourrait être modifié comme suit : « ... en cas de sinistre causé **notamment** par le feu ou les éléments naturels, **en particulier** de mettre en sécurité... ».

- **Inquiétudes budgétaires**

L'autonomie communale en matière de gestion et d'organisation est supprimée (art. 6 et 9 LSDIS). Les compétences des SDIS se réduisent donc à l'exécution des directives de l'ECA, qui n'en assume pas toutes les conséquences financières. Les communes auront par conséquent des difficultés à prévoir leurs dépenses en matière de défense incendie et de secours. Il conviendrait, soit qu'elles soient associées aux décisions, par le biais de la commission consultative, soit, à tout le moins, qu'elles soient informées à temps, afin de disposer des éléments nécessaires à l'élaboration de leurs budgets. A cet égard, l'exemple récent des concessions de radiocommunication met en lumière ce genre de difficulté : l'ECA a décidé unilatéralement de modifier le concept de transmission, en attribuant obligatoirement un plus grand nombre de canaux radios. Pour les communes, qui sont responsables de ces frais, les factures de l'Office fédéral des communications ont en conséquence presque triplé. Elles ont donc dû assumer ces frais supplémentaires, alors qu'elles n'avaient reçu aucune information préalable et que cette augmentation de charge n'avait pu être inscrite dans leur budget.

- **Régionalisation des SDIS**

Si la régionalisation est positive et nécessaire dans de nombreuses situations, ce n'est pas le cas de certaines villes. En effet, la création d'un SDIS régional comprenant des communes importantes, nécessiterait des postes salariés. Pour une efficacité opérationnelle identique, des coûts supplémentaires importants incomberaient aux communes. De l'avis d'un certain nombre de nos membres, seule une régionalisation opérationnelle devrait être imposée, sans créer obligatoirement une structure rigide. Les communes pourraient choisir le type de collaboration souhaitée et le Conseil d'Etat n'imposerait une régionalisation « complète » que si le standard sécurité n'est pas assuré ou si les communes ne s'entendent pas sur l'aspect financier. Ainsi, on se préoccupe du résultat, tout en laissant le choix aux communes de s'organiser et de collaborer dans le respect du standard de sécurité cantonal.

- **Facturation partielle de certaines interventions**

Le projet prévoit la possibilité pour les communes de facturer une partie des coûts de certaines interventions dites « prestations particulières » comme par exemple les inondations accidentelles, les ouvertures de portes, les pannes d'ascenseurs, etc. A cet effet, les communes devraient édicter des règlements, néanmoins l'ECA fixera des seuils maximaux. Nous relevons à ce propos que, contrairement à l'art. 22 al 3 LSDIS, son alinéa 4 ne prévoit pas de règlement communal.

Vu la faible marge de manœuvre des communes, plusieurs communes jugent cette disposition discutable et proposent les solutions suivantes :

- Fixer la tarification dans un règlement cantonal avec des fourchettes suffisamment larges, en laissant la latitude à chaque commune de facturer ou non ces prestations particulières.
- Conserver l'autonomie actuelle aux communes puisque les principes juridiques en matière d'élaboration d'un tarif (équivalence et couverture des coûts) empêchent une tarification abusive.

- **Prévention**

La nouvelle loi ne définit pas clairement le volet prévention et ne le valorise pas. A charge des communes, celui-ci requiert du temps et favorise, entre autres effets bénéfiques, une excellente connaissance des lieux.

- **Secteurs d'intervention**

Au vu de la configuration géographique du district de la Broye-Vully, ainsi que du caractère intercantonal des interventions, le découpage prévu (1 seul SDIS pour cette région) ne garantit pas le principe d'efficacité uniforme sur l'ensemble du territoire. Il serait souhaitable que ce secteur soit desservi par deux SDIS, l'un à Avenches, l'autre à Payerne.

- **Article 5 LSDIS**

Il serait utile de préciser que la Commission consultative comprendra des représentants des communes et de la FVSP

- **Article 9 lettre b LSDIS**

Qui validera le degré de vétusté d'un engin, le niveau d'entretien d'un véhicule ou la fonctionnalité d'un appareil sachant que cet équipement sera utilisé parallèlement pour les autres missions annexes non couvertes par l'ECA ?

- **Article 9 lettre c LSDIS – 173 et suivants LAIEN**

D'un côté la responsabilité en matière d'assurance incombe aux communes, de l'autre elle appartient à l'ECA. Ce point doit être précisé.

- **Article 14 al 1 LSDIS**

Il serait judicieux de préciser le cadre de cette assistance.

- **Article 18 LSDIS**

Certains craignent que cette notion de moralité soit sujette à interprétation. L'ancien art 17 avait le mérite d'éviter toute ambiguïté à ce sujet. Ses termes devraient être repris.

- **Article 19 al 4 LSDIS**

La question se pose de savoir qui assumera les frais découlant de telles mesures.

Espérant que ces remarques et suggestions contribueront à l'élaboration de la nouvelle loi, nous vous remercions de nous avoir consultés et vous adressons, Madame la Conseillère d'Etat, nos salutations respectueuses.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La secrétaire générale :

Nicole Grin

Copies à Monsieur Yvan Tardy, Président
ECA