

20 JAN. 2009

André Marti

T. 058 721 21 21

F. 058 721 23 76

Pully, le 19 janvier 2009

Référence: AM/ypc/2008 A 1011-21

Union des communes vaudoises

Madame Nicole Grin

Secrétaire générale

Case postale 481

1009 Pully

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

Madame la Secrétaire générale,

Nous nous référons à la procédure de consultation citée en titre et à la détermination adressée par l'UCV à Mme la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, dont vous nous avez adressé copie.

Après avoir pris connaissance des points évoqués dans cette détermination, nous souhaitons à ce propos vous apporter brièvement les quelques explications complémentaires suivantes :

1.-

Vous soulignez que des fronts de résistance subsistent. Comme vous l'évoquez, ces résistances proviennent de communes qui n'ont pas accepté l'organisation mise en place avec la loi de 1993. Cela ne nous apparaît ainsi pas constituer une problématique propre au projet de loi mis en consultation, qui se borne d'ailleurs à adapter les textes législatifs au programme SDIS Evolution, élaboré en 2002, et mis en place dans le canton depuis plusieurs années, à satisfaction. L'ECA relève en outre avec plaisir que 4/5èmes des communes acceptent la réforme et n'ont pas exprimé d'opposition de principe.

2.-

Contrairement au sentiment exprimé par certaines communes, la nouvelle loi ne prévoit pas de transfert de compétences des communes en faveur de l'ECA. En particulier, les dispositions sur les regroupements intercommunaux n'ont pas pour effet d'attribuer à l'ECA des compétences supplémentaires. Les compétences de l'établissement demeurent celles fixées par la loi de 1993. On ne peut en outre assimiler à une perte d'autonomie l'obligation de se regrouper, le regroupement n'entraînant aucun transfert de compétences des communes envers le canton. Les dispositions du projet de loi prévoyant le regroupement des communes ne sont ainsi pas contradictoires avec l'art. 2 de la Loi sur les communes.

3.-

S'agissant du grief relatif à l'absence de contribution complémentaire de l'ECA, il faut là aussi relever que l'établissement n'aura pas de compétences décisionnelles ou opérationnelles supérieures ou plus importantes que celles dont il dispose maintenant, et qu'il exerce en application des dispositions en vigueur de la Loi concernant l'assurance des bâtiments et du

meubles contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN). Les remarques concernant l'opportunité ou non d'accorder à l'ECA des compétences décisionnelles et opérationnelles ne sont de même pas en rapport avec le projet de loi mais avec la situation existant à l'heure actuelle, que certains n'ont pas intégrée.

4.-

Comme il fallait s'y attendre, certaines communes sont opposées à la suppression de l'obligation de servir et de la taxe d'exemption. L'ECA relève toutefois qu'il ne s'agit pas, loin s'en faut, de la majorité des communes. Pour le surplus, on renvoie au chapitre V de l'exposé des motifs, qui traite en détail de ce sujet. Il faut tout au plus ici se contenter de rappeler qu'il est illusoire de considérer que l'obligation de servir et la taxe d'exemption seraient un moyen de parvenir à garnir les effectifs avec du personnel motivé et compétent. L'abandon du principe de l'obligation, au profit de celui de la motivation, constitue en outre une évolution générale dans la société, y compris s'agissant des obligations les plus classiques, comme les obligations de service.

5.-

Les mesures financières suggérées appellent les remarques suivantes :

- On ne peut soutenir que la compensation versée actuellement par l'ECA pour les jours de formation ne serait pas convenable. Il faut en effet rappeler que l'ECA prend en charge une partie importante des coûts de formation, dont la mise à disposition des infrastructures de formation, le matériel didactique ainsi que les équipements pour la formation pratique, la rémunération des instructeurs et les frais de déplacement de ces derniers, les frais de subsistance et enfin une indemnité journalière des participants. S'agissant du montant de cette indemnité, il faut également rappeler que, lors de l'élaboration du Règlement sur la participation aux frais de prévention et de défense contre l'incendie et les éléments naturels (RPFIE), qui fixe le montant de cette indemnité, les représentants des communes au sein de la Commission consultative en matière de défense incendie (CCDI) avaient relevé qu'il était préférable que l'ECA se limite à fournir une participation à l'indemnité, considérant que les communes devaient conserver la liberté d'en fixer le montant global. La solution actuelle permet en outre de conserver aux communes la compétence de sélectionner les candidats pour les cours de formation. A cela s'ajoute que les communes ne parviennent actuellement pas à un consensus sur le montant de l'indemnité qui devrait être versé, ce qui complique à l'évidence une éventuelle démarche d'harmonisation. Pour le surplus, la question de la taxation des soldes ne peut être réglée par l'intermédiaire de la LSDIS. Cette question sort, de loin, du champ de compétences de l'ECA, du Département cantonal en charge des pompiers, voire même des autorités cantonales. On signale à ce sujet qu'une motion a été adoptée par les Chambres fédérales et qu'un projet de loi fédérale fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation auprès des cantons. Au niveau cantonal, un groupe de travail a été constitué et l'ECA va œuvrer au sein de ce groupe de travail afin que des avantages fiscaux soient concédés aux pompiers volontaires. Cette question doit toutefois être traitée dans la réglementation cantonale en matière de droit fiscal, et non dans le projet de loi cité en titre.

- La réduction des primes d'assurance ECA pour les entreprises ou employeurs acceptant de libérer leur personnel incorporé dans un SDIS se heurterait à des difficultés de mise en œuvre. Tous les employeurs ou toutes les entreprises n'étant pas propriétaires d'immeubles, cela pourrait créer des inégalités de traitement difficilement conciliables avec les normes de droit constitutionnel. A cela s'ajoute également que les indépendants qui ne sont pas au bénéfice d'une police d'assurance professionnelle ne pourraient pas bénéficier de réductions.
- Selon un sondage effectué en 2006, seulement 12 % des sapeurs-pompiers volontaires considèrent que l'introduction d'une assurance perte de gain permettrait d'améliorer la compatibilité de leurs activités professionnelles avec leur activité de sapeur-pompier. Le financement d'une telle assurance, et les coûts y relatifs, poseraient en outre manifestement problème. Enfin, d'éventuels avantages fiscaux ne seraient manifestement pas compatibles avec le système d'une assurance perte de gain.

6.-

- **Standard de sécurité cantonal** : l'idée du standard de sécurité cantonal date déjà de 2002. La mise en œuvre de ce standard est en outre très avancée, dans la mesure où tout le dispositif des détachements de premiers secours opérationnels à l'heure actuelle se fonde sur les sites opérationnels désignés dans ce standard. Il s'agit donc là aussi de traduire au niveau législatif ce qui a été largement concrétisé sur le terrain, sans réticence majeure. S'agissant des périmètres d'intervention, le projet de loi prévoit en outre expressément que ces périmètres seront fixés en partenariat avec les communes (art. 4 al. 3 du projet). Par ailleurs, le standard de sécurité est un instrument de conduite opérationnel. Il paraît ainsi peu adéquat d'en confier l'élaboration à un organe législatif. Outre que cela poserait des problèmes pratiques importants, que cela priverait de la possibilité de réagir à bref délai en fonction de menaces nouvelles ou de changements de circonstances, cela serait particulièrement insolite. On ne connaît en effet pas d'autre exemple, en matière cantonale, où les standards opérationnels de sécurité sont définis par l'organe législatif.

Il est par ailleurs précisé que ce n'est pas l'ECA qui fixe le standard de sécurité cantonal mais le Conseil d'Etat.

Dans le cadre des discussions ayant mené à la rédaction du projet, il a été expressément renoncé à écrire dans la loi que le standard de sécurité serait un « *minimum* ». Cela donnerait à penser que la population du canton se contente de mesures légères en matière d'efficacité des interventions. Rien n'empêche toutefois les communes d'adopter des mesures dépassant les exigences du standard de sécurité, étant toutefois précisé qu'il faudra alors en supporter les conséquences sur le plan financier.

Tout l'esprit de la réforme SDIS Evolution, tel que développé depuis 2002, tend vers une collaboration accrue. Concrètement, cette collaboration s'est déjà mise en place sur la majorité du territoire du canton et tout le canton, à l'exception de Lausanne, sera couvert par des SDIS régionaux à bref délai. Laisser croire que les communes peuvent s'organiser comme elles veulent dans le cadre du standard de sécurité, sous prétexte de respecter

l'autonomie, serait d'une part nier le processus de régionalisation rappelé ci-dessus, et d'autre part tromper les autorités communales ou le législateur sur la réforme en cours. Il faut en outre souligner qu'il a expressément été prévu que la collaboration entre les autorités communales pouvait s'organiser de manière extrêmement large, soit selon des systèmes plus ou moins intégrés. Le respect de l'autonomie communale et des prérogatives y relatives de chaque commune pourra ainsi être respecté.

- **Limitation de la notion de secours aux événements assurés par l'ECA (art. 2 al. 2 LSDIS) :** le but des auteurs du projet n'était pas de réduire le champ d'application de l'intervention des pompiers mais de le préciser. Les interventions hors sinistres causés par le feu ou les éléments naturels font l'objet de bases légales distinctes, telle la Loi sur la santé publique (LSP) pour la désincarcération ou la Réglementation fédérale et cantonale en matière de pollution par hydrocarbures. Toutefois, afin de ne pas créer d'équivoque, l'art. 2 al. 2 du projet sera modifié selon vos suggestions.

7.-

Inquiétude budgétaire : les règles émises dans le cadre du projet LSDIS sont issues du programme SDIS Evolution déjà largement déployé. L'expérience montre que celui-ci n'engendre pas d'augmentation des coûts au niveau de la globalité des charges de la défense contre l'incendie et de secours. Il est par contre relevé qu'actuellement les charges imputées aux communes sont réparties de manière inéquitable. En effet, les charges des premiers secours sont supportées essentiellement, déduction faite des contributions financières de l'ECA, par les communes sièges de ces organisations. En considérant que l'ensemble des communes bénéficient de l'intégralité des prestations de 1^{er} secours, le projet LSDIS propose donc d'appliquer une répartition équitable des charges non couvertes par l'ECA entre les communes. En résumé, on peut facilement démontrer que les éventuelles variations de coûts induites à certaines communes dans le cadre du déploiement du programme SDIS Evolution sont issues d'une nouvelle clé de répartition intercommunale des charges et non pas des différentes directives contenues dans le projet LSDIS. Suite à différentes analyses, il a été constaté fréquemment que certaines augmentations de coûts à charge des communes étaient la conséquence de dotations supplémentaires acquises par les communes en vue de respecter le standard de sécurité sans étudier la perspective d'une collaboration intercommunale ou de la recherche à dépasser les exigences prescrites. On peut encore relever que certains exemples choisis dans le but de démontrer que l'ECA provoque une augmentation des coûts par la définition de règles d'organisation sont infondés. L'exemple des coûts relatifs à l'augmentation des frais de concession radio à charge des communes est représentatif. L'argumentation des communes consiste à mettre en adéquation l'augmentation des coûts de concession radio avec les directives de l'ECA en matière d'attribution des canaux radio. En réalité, cette augmentation est consécutive aux nouvelles dispositions en matière de tarification des redevances et émoluments dans le domaine des télécommunications fixées par l'OFCOM et entrées en vigueur en 2008.

8.-

Régionalisation des SDIS : on ne peut soutenir que le projet obligerait à créer une structure rigide. Comme évoqué ci-dessus, la collaboration peut s'effectuer sous plusieurs formes, de manière

plus ou moins intégrée. tout au plus s'agit-il, pour des raisons de cohérence, d'efficacité et d'uniformisation, de placer le SDIS régional sous la conduite d'un seul état-major. Plutôt que d'engendrer des coûts supplémentaires, cela semble être une mesure de rationalisation. En outre, les grandes communes qui ont à l'heure actuelle une palette élargie de missions (pollution, secours routier, etc.), disposent déjà des infrastructures et du personnel nécessaire, la mise en œuvre de la réforme n'impliquant pas, loin s'en faut, le besoin de multiplier les missions et les coûts en découlant.

9.-

Facturation partielle de certaines interventions : il faut relever en préambule que c'est le Conseil d'Etat qui fixera les seuils et non l'ECA. Ce mode de procéder découle du constat qu'il existe des variations extrêmement importantes entre les tarifs que certaines communes voulaient voir appliquer. Les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts n'étaient manifestement plus respectés. Cette situation n'est pas satisfaisante et on ne peut se contenter de renvoyer à un hypothétique contrôle judiciaire de ces principes, par le biais d'une procédure. Il faut d'une part partir du principe que l'activité de l'Etat doit s'exercer conformément à la loi et aux principes constitutionnels, ce que l'élaboration d'une réglementation en matière de frais par le Conseil d'Etat permettra d'assurer. Pour des raisons de proportionnalité, il paraît d'autre part préférable d'éviter que les autorités judiciaires ne soient saisies de questions dont elles pourraient s'éviter l'examen avec le système prévu par le projet de loi.

Comme vous le relevez, il serait adéquat que l'art. 22 al. 4 précise également que les frais imputés à ce titre doivent faire l'objet de dispositions fixées dans un règlement communal ou intercommunal.

10.-

Prévention : au niveau de l'activité des sapeurs-pompiers dans ce domaine, il faut préciser que les communes ont, dans le cadre du respect des bases légales, la liberté de confier certaines missions aux sapeurs-pompiers. Ces missions sont toutefois très différentes d'une commune à l'autre. Une intégration des missions de prévention dans le cadre de la loi sur la défense incendie et secours n'est pas possible car cela constituerait à introduire des domaines d'activités différents dans une même loi.

11.-

Secteurs d'intervention : le projet de loi n'entre manifestement pas dans les détails du découpage géographique du district de la Broye-Vully. Cela étant, on peut préciser à ce sujet que l'art. 4 al. 3 précise que les périmètres des secteurs d'intervention sont fixés par l'ECA en partenariat avec les communes sur la base du standard de sécurité cantonal. Le secteur d'intervention Payerne-Avenches a été défini sur cette base. Pour ce qui touche à l'implication des communes dans l'esprit de partenariat, il faut mentionner que l'élargissement du secteur d'intervention d'Avenches à certaines communes fribourgeoises a fait l'objet de nombreuses démarches conduites par le préfet fribourgeois de la Broye. Suivant l'issue des négociations entre Vaud et Fribourg, il serait envisageable de revoir la collaboration Payerne-Avenches allant dans le sens éventuel de deux SDIS régionaux distincts.

12.-

Art. 5 LSDIS : les membres de la CCDI seront désignés dans le règlement d'application de la loi et il est prévu d'y intégrer la Fédération vaudoise des sapeurs-pompiers (FVSP).

13.-

Art. 9 lettre b LSDIS : il s'agit, là aussi, de questions qui se situent largement hors du champ d'application de la loi. On peut cela étant d'ores et déjà préciser que les dotations mises à disposition des communes par l'ECA peuvent effectivement être utilisées pour les autres missions que celles relatives aux objets couverts en matière d'assurance par l'ECA. Au niveau du contrôle de la vétusté de cette dotation, l'ECA a mis en place des processus de contrôle qui ne sont pas dépendants de l'usage de ses moyens. Les contrôles effectués garantissent donc aux SDIS de pouvoir disposer d'équipements performants aptes à remplir aussi bien les missions relatives aux interventions sur des objets assurés par l'ECA que celles concernant d'autres activités confiées aux sapeurs-pompiers.

14.-

Art. 9 lettre c LSDIS : l'art. 73 lettre e de la LAIEN prévoit expressément, à son al. 2, que la couverture d'assurance de l'ECA est complémentaire et subsidiaire à celle des assurances conclues par les communes ou par les personnes en cause. Le projet de loi est donc à ce sujet cohérent avec l'art. 73 LAIEN. On signale au passage que le projet ne modifie en rien le système qui prévaut sous l'empire de la LSDIS actuellement en vigueur.

15.-

Art. 14 al. 1 LSDIS : dans sa généralité, l'organisation des interventions est réglée actuellement par les consignes d'intervention en vigueur qui n'ont jusqu'à ce jour pas fait l'objet de remarques particulières. Les prestations d'intervention sont en grande majorité couvertes par les contributions financières de l'ECA relatives aux frais d'intervention. Pour les interventions sur les objets non couverts, les prestations facturables sont mentionnées à l'art. 22 du projet LSDIS. La demande de préciser de manière plus détaillée le cadre de cette assistance fait probablement référence à un type d'intervention de grande envergure pour lequel les prestations de l'ECA n'interviendraient pas. Dans ces cas, on peut mentionner que les dispositions contenues à l'art. 75 LAIEN seraient applicables. Ce dernier précise que « *Exceptionnellement, lorsque par suite de circonstances extraordinaires, les dépenses occasionnées pour combattre un sinistre sont hors de proportion avec celles qui incombent généralement aux communes en pareil cas, l'Etablissement participe à tout ou partie des frais* ».

16.-

Art. 18 LSDIS : les termes de l'ancien art. 17 LSDIS ont été jugés comme trop étroits. Les actes contraires à l'honneur ou à la probité en particulier, se réfèrent aux infractions contre l'honneur et sont également sujets à interprétation. En la matière, il est, au sens des rédacteurs de la loi, préférable pour les autorités communales d'avoir des dispositions qui permettent une interprétation relativement large des motifs de refus.

17.-

Art. 19 al. 4 LSDIS : là aussi, le projet de loi ne modifie rien à la réglementation qui prévaut actuellement. En règle générale, une grande majorité des interventions sont déployées sur des objets couverts par l'ECA. Dans la pratique, l'ECA prend également en charge les frais relatifs à la réquisition de moyens complémentaires à ceux mis à disposition par l'ECA en faveur des communes. Lors d'intervention sur des objets non couverts, la commune a à charge la couverture des frais engendrés par une réquisition. La pratique actuelle démontre qu'en règle générale ces frais sont de faible importance. Dans le cadre d'un cas particulier générant des frais conséquents, l'art. 75 LAIEN serait applicable.

* * * * *

Nous espérons que ces réponses vous permettront de percevoir de manière encore plus précise les orientations de ce projet de loi. Dans le but de poursuivre le processus d'information durant la phase d'adoption de la loi, nous restons à votre disposition pour présenter la synthèse de ces explications à vos membres dans le cadre de vos séances ordinaires.

Veuillez agréer, Madame la Secrétaire générale, l'expression de nos sentiments distingués.



André Marti
Directeur

Copie à : Jérôme Frachebourg, Directeur général ECA