

Préavis N° 1305 / 2022
au Conseil communal

SDIS Ouest-Lavaux – Passage en Association de communes



Table des matières

1. Objet du préavis.....	3
2. Historique.....	4
3. Organisation politique	4
3.1 Clé de répartition.....	5
4. Avantages du passage en association	6
5. Conséquences financières.....	6
5.1. Impacts financiers du passage en association	6
5.2. Capital et reprise d'actifs.....	7
6. Bases légales.....	7
7. Statuts.....	8
8. Approbation et entrée en vigueur	8
9. Programme de législature	9
10. Conclusions	10

Lexique :

AsecSDIS	Arrêté sur le standard de sécurité cantonal en matière de service de défense contre l'incendie et de secours (963.15.5)
CCF	Commission consultative du feu
CE	Conseil d'Etat
ECA	Etablissement cantonal d'assurance
EM	Etat-major
LC	Loi sur les Communes (175.11)
LSDIS	Lois sur le service de défense contre l'incendie et de secours (963.15)

Au Conseil communal de Lutry

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal N° 1305 / 2022 sollicitant le passage du SDIS Ouest-Lavaux en Association de communes.

1. Objet du préavis

Le 1er janvier 2014, les Communes de Belmont-sur-Lausanne, Lutry, Paudex et Pully ont regroupé leurs services du feu pour former le Service de Défense contre l'Incendie et de Secours (SDIS) Ouest-Lavaux. Composé de plus de 160 sapeurs-pompiers, tous volontaires, il assure la protection des citoyens des quatre communes.

Cette entente intercommunale, basée sur le chapitre X LC, fait l'objet d'une convention dont la pertinence et l'efficacité ont démontré, au fil des ans, un fonctionnement peu rationnel puisque la Commission Consultative du Feu (CCF) n'a aucune compétence décisionnelle, bien qu'elle siège, délibère et préavise sur tous les dossiers, tel que le fait le Comité de direction d'une association. Ces décisions sont ensuite transmises par courrier du le-la président-e du la CCF aux Municipalités qui ensuite les confirment ou non.

Le principe d'une entente requiert l'unanimité, ce qui engendre des procédures et une charge administrative qui sont longues et, par voie de conséquence, des décisions qui nécessitent un temps de latence conséquent, puisque devant être approuvées par les quatre Municipalités puis les quatre Conseils Communaux.

Dès lors, en cas de désaccord majeur, ce processus peut mettre en danger toute l'organisation. Par ailleurs, le fait de ne pas avoir de forme juridique propre ne permet pas à l'Entente d'avoir ses propres infrastructures, ni d'avoir un plafond d'endettement. Les frais d'équipement, d'acquisition (par exemple renouvellement du parc de véhicule, ou de matériel supplémentaire non fourni par l'ECA), de travaux d'entretien (notamment dans les casernes) passent par le budget ordinaire du SDIS. Ces frais sont ensuite partagés entre les communes selon la clé de répartition en vigueur. Toute demande éventuelle de crédit doit faire l'objet d'un préavis d'investissement de la CCF, validé par les Municipalités et ensuite soumis aux Conseils communaux des communes partenaires.

C'est pourquoi, en 2019, les quatre Municipalités ont accepté d'entrer en matière par le biais de leurs délégué.e.s à la CCF, afin de réfléchir et d'échanger sur le bien-fondé de donner une forme juridique propre au SDIS Ouest-Lavaux, avec pour objectif davantage d'efficacité, de réactivité et pérennité.

En 2020 et 2021 plusieurs séances de travail ont eu lieu entre les quatre municipaux délégués, à savoir Madame Nathalie Greiner, Syndique de Belmont-sur-Lausanne, Messieurs Jean-Marc Chevallaz, Conseiller municipal à Pully, Kilian Duggan, Conseiller municipal à Lutry et Gérald Fontannaz, Conseiller municipal à Paudex et président de la CCF du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021. Ces séances ont eu pour but d'élaborer un projet de statuts en vue d'un passage en association.

Dès le début de la nouvelle législature 2021-2026, Madame Céline Dillner Reichen, nouvelle Conseillère municipale à Paudex, et M. Patrick Sutter, nouveau Conseiller municipal à Lutry ont rejoint la CCF et, par la même occasion, le groupe de travail constitué pour travailler sur le projet de statuts de la future association et du préavis y relatif.

Aujourd'hui, les Municipalités des quatre communes vous soumettent un préavis visant la création d'une Association de communes (au sens du chapitre XI LC) qui facilitera la gouvernance politique du SDIS Ouest-Lavaux. La forme juridique sera ainsi semblable à celle des autres entités de sécurité agissant sur nos communes, à savoir la police et la protection civile.

2. Historique

Depuis la création du SDIS Ouest-Lavaux en 2014, le dispositif opérationnel reposait sur trois sites qui répondaient aux exigences de l'AsecSDIS. Ces sites étaient ceux de Belmont-sur-Lausanne, Lutry et Pully. Largement doté en termes de sites par rapport aux besoins de la couverture opérationnelle, l'implantation de ces derniers reflétait l'historique des organisations communales en matière de secours. Pour mémoire, le 1er janvier 2011 le SDIS de Belmont-sur-Lausanne a fusionné avec celui de Pully, pour donner naissance au SDIS de la Paudèze, dans l'intérêt de la sécurité publique et pour assurer un renouvellement régulier des effectifs, avec maintien des deux sites de Belmont-sur-Lausanne et Pully. Puis, en 2014, la création du SDIS Ouest-Lavaux formé des communes de Belmont-sur-Lausanne, Lutry, Paudex et Pully, a vu le jour pour répondre à l'obligation cantonale de regrouper les SDIS.

Si, dans les premières années, ce regroupement a permis au site de Belmont-sur-Lausanne de pouvoir s'appuyer sur environ 40 incorporés, force a été de constater qu'au fil des années l'effectif a lentement diminué en raison du départ des anciens membres, mais également du fait de la difficulté à recruter un nombre suffisant de candidats pour pallier ces départs. Des démissions des personnes quittant la commune ont aussi contribué à l'érosion de l'effectif du site de Belmont-sur-Lausanne qui, dès lors, ne répondait plus aux critères de sécurité qu'impose l'ECA. Par ailleurs, au fil des ans, les interventions au départ de la caserne de Belmont-sur-Lausanne sont devenues de moins en moins nombreuses, ce qui a rendu l'attractivité au recrutement plus difficile que pour les sites de Lutry et Pully qui ont, du fait de la taille de leur bassin de population, un potentiel de recrutement beaucoup plus élevé.

Face à ce constat, l'Etat-major du SDIS a dû malheureusement informer la Commission consultative du feu que nous n'avions pas d'autre choix que de fermer le site opérationnel de Belmont-sur-Lausanne au 31 décembre 2020. Cette décision a été acceptée par les quatre Municipalités et ce site a cessé ses activités en fin d'année 2020. Une mise à jour des articles 12 et 13 du Règlement intercommunal du SDIS a donc été nécessaire afin de refléter la réalité (préavis 01/2021) et ce, dans les quatre Conseils communaux.

Il est à relever que cette fermeture n'a aucunement altéré la couverture opérationnelle du SDIS Ouest-Lavaux : en effet, avec les deux départs situés à Lutry et à Pully, les standards de sécurité imposés par l'ECA sont pleinement remplis tant au niveau des effectifs que des temps d'intervention sur l'ensemble du territoire.

3. Organisation politique

Actuellement, la CCF est composée d'un délégué de chaque Municipalité, ainsi qu'un délégué issu du Conseil communal de chaque commune. Le Major Sébastien Baehler, Commandant, en fait également partie avec voix consultative. La présidence s'effectue par tournus et change chaque année. Ces nombreux changements (cinq par législature) engendrent une instabilité au niveau du suivi tant politique qu'administratif et nécessitent, en matière de responsabilité financière, de radier et de créer chaque année les accès bancaires du ou de la président-e.

Le principe de l'entente est basé sur la prise de décision à l'unanimité tant des Municipalités que des Conseils communaux. Il va sans dire qu'en cas de désaccord majeur, tant opérationnel que

politique, il en résulte un blocage de fonctionnement qui peut conduire à « une remise à l'ordre » des instances cantonales (CE-ECA-Préfet), voire à une mise sous tutelle momentanée par le Canton.

Entre 2015 et 2017, le SDIS Ouest-Lavaux a traversé une crise de gouvernance majeure qui a nécessité l'intervention du Canton et d'un commandement ad intérim avant la nomination du Major Sébastien Baehler qui a su, dès sa prise de commandement, apaiser les esprits, fédérer et mettre sa longue expérience et son attachement à la cause des pompiers au service du SDIS Ouest-Lavaux. Par le biais de sa vision managériale transversale, participative, avec une communication claire et transparente, il a donné une impulsion nouvelle, positive, dynamique et créé les synergies nécessaires et attendues non seulement au sein du SDIS, mais également avec tous nos partenaires qu'ils soient dans d'autres SDIS, pompiers professionnels, inspecteurs ou responsables ECA.

C'est en regard de cette expérience et de cette période difficile que les quatre Municipalités ont accepté que la CCF travaille sur un passage en association afin de préserver l'ancrage régional de la sécurité publique dont le SDIS fait partie.

3.1 Clé de répartition

Lors de la création de l'entente au 1^{er} janvier 2014, la clé de répartition choisie s'appuyait sur plusieurs critères, basés sur des données effectives au 31 décembre 2012, à savoir :

- le nombre d'incorporés issu des communes partenaires ;
- le nombre d'interventions sur chacune des communes partenaires ;
- le nombre de sites sis sur chacune des communes partenaires ;
- les revenus ECA ;
- la superficie de chacune des communes partenaires ;
- la population de chacune des communes partenaires.

Il avait également été prévu de la maintenir telle quelle durant les cinq premières années.

Communes	Participation aux coûts nets
Belmont-sur-Lausanne	14.87 %
Lutry	34.33 %
Paudex	3.45 %
Pully	47.35 %

Lors de la fermeture du site de Belmont-sur-Lausanne et dans le processus des travaux menés pour la préparation du passage en association, le COPIL a donné comme mandat aux boursiers communaux la révision du modèle de cette clé de répartition.

Plusieurs variantes ont été soumises aux Municipalités qui se sont prononcées à l'unanimité en faveur de la variante suivante :

Critères	Pondération	Mise à jour
Nombres d'habitants au 31.12	50%	Chaque année
Valeur ECA du patrimoine	30%	Tous les 5 ans
Superficie en ha	20%	Aucune

Appliquée pour la première fois à l'exercice 2022 cette clé, selon les données 2020, représente une participation des coûts nets par commune de :

Communes	Participation aux coûts nets
Belmont-sur-Lausanne	11.32 %
Lutry	35.14 %
Paudex	4.43 %
Pully	49.11 %

4. Avantages du passage en association

- L'Association est une personnalité juridique. Elle peut donc avoir des comptes de bilan, un fond de renouvellement, un plafond d'endettement, être propriétaire de ses actifs, acheter son propre matériel (véhicules notamment).
- Organisé en Association, le Service de défense incendie et de secours (SDIS) a une forme juridique identique à celle de l'Organisation régionale de protection civile (ORPC) et des deux corps de police agissant sur nos territoires (ASEL et APOL).
- Les décisions n'exigent pas l'unanimité des Municipalités, mais une majorité au sein du CoDir.
- Gain d'efficacité : plus besoin de soumettre les modifications de règlements à tous les Conseils communaux, mais uniquement au Conseil intercommunal, qui sera composé par un.e délégué.e et un.e suppléant.e de chaque Conseil communal.
- Les membres de l'exécutif (du CoDir) connaissent la réalité du terrain étant donné la proximité avec l'Etat-major du SDIS et son Commandant.

5. Conséquences financières

5.1. Impacts financiers du passage en association

Dans le cadre du passage en association, le budget prévisionnel de l'entité a été revu pour refléter les charges induites par ce changement. L'impact financier demeure marginal, et peut se résumer ainsi :

Commune	Budget 2022 adopté	Augmentation projetée
Belmont-sur-Lausanne	102'480.27	3'396.00
Lutry	318'123.38	10'542.00
Paudex	40'104.91	1'329.00
Pully	444'594.17	14'733.00

Au total, ce sont CHF 30'000.- de charges supplémentaires qui sont attendues dans le budget de fonctionnement de l'exercice 2023 (3.32% du budget, référence 2022). Cette augmentation concerne la mise en place d'un secrétariat du Conseil intercommunal et la rémunération des

nouvelles autorités, des honoraires de révision et finalement des frais informatiques (logiciel comptable) uniques engendrés par le passage en association.

Compte	Libellé	Type	Augmentation
3030	Autorités	Récurrent	6'500.00
3189	Administration/Secrétariat	Récurrent	12'500.00
3189	Administration/Comptabilité	Récurrent	5'000.00
3189	Frais informatique	Unique	3'000.00
3185	Révision comptes	Récurrent	3'000.00

Il convient de préciser qu'il ne s'agit ici que d'estimation et que la préparation du budget de l'exercice 2023 pourrait mettre en lumière d'éventuelles autres charges non-liées à ce changement de statut.

Cependant, l'élaboration du budget 2023 étant en cours de préparation lors de la rédaction du présent préavis, la tendance annoncée est plutôt favorable, avec une très légère diminution de charges pressenties, en ayant déjà intégré les charges supplémentaires concernant le passage en association.

5.2. Capital et reprise d'actifs

Les actifs repris par l'association sont listés dans le tableau suivant :

Dénomination	Type	Marque	Année d'acquisition	Commune propriétaire
Lavo 170	Vhc. technique	Mercedes-Benz	2009	Pully
Lavo 250	Vhc. tracteur	Puch	1991	Paudex
Lavo 270	Vhc. technique	Mercedes-Benz	2011	Lutry
Lavo 450	Vhc. tracteur	Land-Rover	1971	Paudex

Il ne s'agit que de véhicules ayant été acquis avant la création du SDIS Ouest-Lavaux et financés par les communes directement. Il a été convenu que l'entier de ces actifs, tous entièrement amortis, seront transférés pour valeur nulle au SDIS. En cas de cession de ceux-ci, les éventuels produits engendrés seraient alors reversés aux communes selon la répartition valable au temps de l'achat.

Le plafond d'endettement maximal de l'Association est fixé à CHF 1 million (art. 115, ch. 13 LC). En regard du fonctionnement du SDIS, les besoins en financement externes ne devraient en principe couvrir que l'achat de nouveaux véhicules.

6. Bases légales

- Loi sur les Communes (LC) du 28 février 1956.
- Loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS), du 2 mars 2010.

7. Statuts

Les statuts qui vous sont soumis définissent l'organisation et le mode de fonctionnement de la future association du SDIS Ouest-Lavaux en particulier par l'intermédiaire des articles suivants :

- **Article 8.-** Composition du Conseil intercommunal. Il a été décidé d'avoir un nombre réduit de conseillers afin que cette structure soit relativement légère. Il y aura un membre issu de chaque Municipalité et un membre issu de chaque Conseil communal et son remplaçant.
- **Article 14.-** Répartition des voix au sein du CI. Chaque délégué issu des Municipalités a droit à une voix, chaque délégué issu des Conseils communaux a droit à une voix par tranche de 3'000 habitants de sa commune, ou tranche entamée. Cela donne un plus grand pouvoir décisionnel aux représentants des organes législatifs communaux, partant du principe que le CI est l'organe délibérant de l'Association (selon tableau ci-dessous, selon état de la population au 31.12.2021).

Commune	Voix des Représentants-es Municipalités	Voix des Représentants-es Conseil communal	Total des voix
Belmont-sur-Lausanne	1	2	3
Lutry	1	4	5
Paudex	1	1	2
Pully	1	7	8
Totaux	4	14	18

- **Article 17.-** Composition du Comité de direction, à savoir un représentant par commune partenaire.
- **Article 29.-** Répartition des charges entre les communes. Voir chapitre 3.1.

8. Approbation et entrée en vigueur

Le processus d'approbation d'une association de communes est prévu à l'article 113 de la Loi sur les communes (ci-après LC) entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

Art. 113 Approbation ³³

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

^{1bis} Avant d'adopter les statuts de l'association avec les municipalités des communes parties, la municipalité soumet l'avant-projet de texte au bureau du conseil, qui nomme une commission.

^{1ter} La commission nommée adresse à la municipalité sa réponse à la consultation.

^{1quater} La municipalité informe la commission de la suite donnée à ses prises de position dans le cadre du processus d'adoption du projet par les municipalités.

^{1quinquies} *La présente procédure s'applique également en cas de modification des statuts dans le cas où le conseil communal ou général est compétent, selon l'article 126, alinéa 2 de la présente loi.*

^{1sexies} *Le projet définitif de statuts présenté au conseil par la municipalité ne peut être amendé.*

² *Après que chaque commune a adopté les statuts, ceux-ci sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.*

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

Ainsi, cet article prévoit que les statuts doivent être présentés et approuvés par les Municipalités et les Conseils communaux des 4 communes (art. 113 LC al. 1).

L'entrée en vigueur des statuts est prévue au 1er avril 2023. Cette entrée en vigueur est subordonnée à l'approbation du Conseil d'Etat, qui publiera sa décision dans la feuille des avis officiels (ci-après FAO).

Pour rappel, les règlements peuvent faire l'objet d'une requête auprès de la Cour constitutionnelle (loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle LJC). Ils peuvent aussi faire l'objet d'un référendum dans les communes à conseil communal (art. 107 de la loi sur l'exercice des droits politiques LEDP).

Les délais de requête (20 jours) et de référendum (10 jours) contre un texte approuvé par le canton courent dès la publication de l'approbation dans la FAO.

Ce n'est qu'une fois les délais susmentionnés échus, que l'existence légale de l'association lui est donnée.

9. Programme de législature

Ces travaux s'inscrivent dans le cadre du programme de législature 2021-2026 de la Municipalité, plus particulièrement au thème « Sécurité publique ».

10. Conclusions

Fondés sur ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Lutry

- dans sa séance du 31 octobre 2022 ;
- vu le préavis municipal N° 1305 / 2022 ;
- ouï le rapport de la Commission des finances ;
- ouï le rapport de la Commission des affaires régionales et intercommunales ;
- considérant que ledit objet a été porté à l'ordre du jour ;

décide

- I. de créer une Association entre les communes de Belmont/Lausanne, Lutry, Paudex et Pully dans le but d'exploiter le SDIS Ouest-Lavaux.
- II. d'adopter les statuts de l'Association intercommunale de défense incendie et de secours Ouest-Lavaux tels que présentés.
- III. de fixer l'entrée en vigueur de ses statuts dès leur approbation par le Conseil d'Etat, avec effet au 1^{er} avril 2023.
- IV. De nommer un délégué et un suppléant au Conseil intercommunal de l'Association conformément aux statuts.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic



Charles Monod



Le secrétaire



Patrick Csikos

Approuvé en séance de Municipalité du 22 août 2022.

Municipal délégué : M. Patrick Sutter.

Annexe : 1) Statuts de l'Association intercommunale de défense incendie et de secours Ouest-Lavaux.