



Payerne

MUNICIPALITE DE PAYERNE

Au Conseil communal de Payerne :

Préavis n° 26/2021

Objet du préavis

Révision des statuts du SDIS Broye-Vully

AU CONSEIL COMMUNAL
de et à
1530 Payerne

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

1. Préambule

Le Service Défense Incendie et Secours (SDIS) Broye-Vully est issu de la fusion des corps de sapeurs-pompiers de 17 communes le 1^{er} janvier 2013. Cette fusion est intervenue pour donner suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le Service Défense Incendie et Secours (LSDIS) au 1^{er} janvier 2011.

Le présent préavis a pour but de présenter au Conseil communal le projet des nouveaux statuts de l'Association de communes du SDIS Broye-Vully. Cette révision a été lancée en juillet 2020 par le Comité de direction (Codir).

2. Procédure

La procédure d'adoption des statuts ou la modification des statuts a changé en 2013 pour garantir aux législatifs des communes associées un contrôle démocratique sur la procédure. L'art. 126, al. 2 de la Loi sur les Communes (LC) mentionne que « *la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du montant du plafond d'endettement nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association* ». De ce fait, la procédure, dite qualifiée, à suivre est celle mentionnée à l'art. 113¹ LC.

La procédure détaillée se trouve dans le guide établi par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), anciennement Service des Communes et du Logement, s'intitulant « *Procédure de modification des statuts d'une association intercommunale* »².

¹ Art. 113 LC

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.

² www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/190206-guide-association-communes.pdf

Afin d'être plus visuel, le tableau suivant résume l'ensemble de la procédure. Suite à l'adoption du projet de statuts par le Conseil intercommunal (CI) du SDIS Broye-Vully, en date du 29 septembre 2021, le présent préavis peut être proposé (étape n° 4).

Etape	Autorités	Description	Base légale	Délai
1	Direction générale des affaires institutionnelles et des communes – Affaires juridiques	Vérification de la légalité des statuts sur le fond et sur la forme	Recommandation	Hiver 2021
2	Législatifs communaux des 17 Communes associées	Consultation et rapport à leur Municipalité	Art. 113, al. 1ter LC	Séance avec les commissions consultatives par visioconférence le 10 mars 2021. Envoi des statuts modifiés selon les retours de chaque commune le 20 mai 2021.
3	Conseil intercommunal du SDIS Broye-Vully	Validation finale des statuts	Art. 113, al. 1quinquies LC, Art. 126 LC	27 septembre 2021
4	Préavis de chaque Municipalité à son Conseil communal ou général	Validation définitive des statuts	Art. 113, al. 1sexies	Jusqu'en décembre 2021
5	Conseil d'Etat	Approbation des statuts après vérification de la légalité	Art. 113, al. 2 LC	Hiver / Printemps 2022

Un groupe de travail formé de délégués du Conseil intercommunal, du Commandant ainsi que de membres du Comité de direction s'est rencontré en visioconférence, à plusieurs reprises, à la fin de l'année 2020, afin d'établir un premier projet qui a été présenté à la direction des affaires juridiques de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC). Ce projet, validé par le Codir, a été envoyé pour consultation aux communes membres.

Dans le cadre de la phase consultative (étape n° 2), le Comité de direction a invité l'ensemble des commissions consultatives des communes membres le 10 mars 2021 afin de procéder à une présentation générale du projet de révision et de répondre aux premières questions. Suite à cette consultation, plusieurs questions et propositions de modifications ont été demandées au Codir, par l'intermédiaire de chaque Municipalité. L'Exécutif de l'Association de communes du SDIS Broye-Vully a accepté une large majorité des propositions. Les remarques de la commission consultative de la Commune de Payerne sont annexées à ce préavis.

Dans le cadre de l'étape n° 3, le Conseil intercommunal peut approuver, rejeter ou amender le projet présenté. S'il devait amender un ou des articles relevant de l'approbation des Conseils généraux ou communaux selon l'art. 126, al. 2 LC, la procédure devrait reprendre à l'étape n° 2 par une consultation de toutes les communes. Un amendement de l'art. 24 a été proposé et validé par le Conseil intercommunal. Cet article ne répond pas aux critères de l'art. 126, al. 2 LC, le processus peut continuer.

A l'étape n° 4, chaque bureau du Conseil général ou communal des communes membres nomme une commission chargée de rapporter à son Législatif. Cette commission ne peut plus proposer d'amender le texte, mais recommande uniquement d'accepter ou de refuser la modification statutaire. Il en va de même pour la décision finale du Conseil communal ou général.

3. Objet du préavis

Les principales modifications concernent la composition de l'organe législatif de l'Association et de la création d'un plafond d'endettement. Les détails sont présentés ci-dessous.

3.1. Composition du Conseil intercommunal

La première modification importante concerne la représentation des communes au sein du Conseil intercommunal par des membres des exécutifs et des législatifs communaux. Actuellement, les délégués de l'assemblée intercommunale sont uniquement issus des membres de l'exécutif de leur commune.

Cette composition ne répond plus à la recommandation de la Cour des comptes du 23 novembre 2016 dans son rapport : « *Audit sur l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des associations de communes vaudoises* ». Il y est notamment mentionné que « *la Cour a constaté plusieurs faiblesses dans le système en place. Les statuts et les divers règlements doivent être clarifiés, afin de constituer une structure de base solide et complète, qui décrit de manière exhaustive les tâches et les activités de l'association de communes. Afin de garantir l'équilibre démocratique, une représentation des élus des organes délibérants communaux dans les conseils intercommunaux est primordiale (...).* »

3.2. Plafond d'endettement en vue de permettre des investissements

La deuxième modification importante dans ces statuts est la demande d'obtenir un plafond d'endettement. Actuellement, toutes les dépenses sont imputées au budget de fonctionnement. Les investissements (achats de véhicules, matériel et mobilier par exemple) ne peuvent donc pas être amortis sur plusieurs années. Il n'est pas possible de faire face à des demandes extraordinaires et de garantir une certaine stabilité du prix par habitant.

De plus, la caserne principale du SDIS Broye-Vully, située à Payerne et inaugurée en 1964, ne répond plus aux normes de travail. Ce lieu central de l'Association accueille notamment les employés permanents (3.4 ETP). La place est manquante également pour les véhicules mis à disposition par l'ECA et le SDIS Broye-Vully court le risque de ne plus recevoir du nouveau matériel faute de pouvoir le stocker dans des locaux adéquats. Ce matériel dessert l'ensemble du territoire de l'Association et permet ainsi de pallier à tous types d'interventions et d'assurer la sécurité des habitants. Les détails concernant les besoins pour une nouvelle caserne sont mentionnés dans le chapitre 4 du présent préavis.

3.3. Présentations des articles ayant amenés des remarques des différentes communes durant la phase consultative et commentaires éventuels

Article	Modifications apportées
<p>Article 4 Membres</p>	
<p>² Si le conseil communal/ général d'une commune refuse les modifications des statuts de l'association, le nom de la commune sera alors tracé des documents originaux dument signés par l'ensemble des communes membres. Les communes ayant déjà acquis le statut de membre ne se verront pas contraintes de repasser un préavis modifiant la liste des membres auprès de leur conseil communal/général respectif.</p>	<p>Demande de suppression de l'alinéa 2</p>
<p>Commentaire :</p> <p>Le Codir abonde dans le sens des communes membres et supprime l'alinéa jugé trop restrictif. Il souhaite que ces modifications de statuts soient accueillies de manière bienveillante et que la région les accepte unanimement.</p>	
<p>Article 8 Représentation des communes</p>	
<p>¹Le conseil intercommunal est formé d'un délégué par commune membre de l'association.</p>	<p>¹Le conseil intercommunal est formé de <u>deux</u> délégués par commune membre de l'association.</p>
<p>²Les délégués doivent avoir la qualité de membre d'un exécutif communal, exception faite aux communes représentées dans le CODIR. (Cf. article 17 al. 2) qui peuvent déléguer un membre de leur législatif pour les représenter au sein de l'assemblée intercommunale.</p>	<p>²Un délégué <u>doit avoir la qualité de membre d'un exécutif communal, l'autre délégué membre du législatif</u>, exception faite aux communes représentées dans le CODIR. (Cf. article 17 al. 2) qui peuvent déléguer un deuxième membre de leur législatif pour les représenter au sein de l'assemblée intercommunale.</p>
<p>³Chaque commune membre a droit à un suffrage par tranche de 500 habitants, la dernière fraction supérieure à 250 habitants donnant droit à un suffrage supplémentaire. Toutefois, chaque commune a droit à au moins un suffrage.</p>	<p>³ Chaque commune membre a droit à un suffrage par tranche de 700 habitants. Chaque commune a droit à au moins deux suffrages. Les suffrages sont répartis de manière égale entre les deux délégués de chaque commune.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

<p>⁵Chaque municipalité désigne son délégué ainsi que son suppléant.</p> <p>⁶Le suppléant ne participe aux séances qu'en l'absence du délégué.</p> <p>...</p>	<p>⁵Chaque municipalité <u>et chaque conseil communal/général</u> choisit ses délégués ainsi que leur suppléant.</p> <p>⁶ Le suppléant ne participe aux séances qu'en l'absence d'un des délégués.</p> <p>...</p>
<p>Commentaire :</p> <p>Le Codir a répondu favorablement aux nombreuses demandes d'harmoniser les représentants du législatif et de l'exécutif. L'Assemblée sera ainsi composée de 34 membres, ce qui double les représentants. Le nombre de suffrage minimum est de deux. Cette répartition semble plus adéquate et permet ainsi une bonne représentativité de toutes les communes membres.</p>	
<p>Article 9 Durée du mandat</p>	
<p>¹Le mandat des délégués et de leur suppléant a la même durée que celui des élus communaux. Les délégués et les suppléants sont désignés au début de chaque législature. Ils sont désignés par la municipalité. Ils sont rééligibles et peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.</p>	<p>¹Le mandat des délégués et de leur suppléant a la même durée que celui des élus communaux. Les délégués et les suppléants sont désignés au début de chaque législature. Ils sont choisis par la municipalité <u>et le conseil communal/général</u>. Ils sont rééligibles et peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.</p>
<p>Article 13 Quorum et majorité</p>	
<p>¹Le conseil intercommunal ne peut délibérer que si les membres présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres, et si la moitié des communes membres sont représentées.</p>	<p>¹Le conseil intercommunal ne peut délibérer que si les membres présents forment <u>la majorité absolue du nombre total de ses suffrages</u>, et si la moitié des communes membres sont représentées.</p>
<p>Article 14 Droit de vote</p>	
	<p>³ Les décisions suivantes sont prises à la double majorité (majorité des suffrages et majorité des communes membres) :</p> <p>a. modifier les statuts, sous réserve de l'article 126 al. 2 LC;</p>

b. autoriser l'acquisition et l'aliénation de tous immeubles et droits réels immobiliers, l'article 44, chiffre 1 LC étant réservé ;

c. l'autorisation d'emprunt dépassant le montant d'un million de francs ;

d. décider la construction, la démolition ou la transformation d'immeubles appartenant à l'association du SDIS Broye-Vully.

Commentaire :

Les décisions majeures sont prises à la double majorité.

Article 16 Attributions

...

d. nommer la commission de gestion et des finances formée de trois membres et de deux suppléants chargés d'examiner la gestion, le budget et les comptes de l'association ;

...

k. autoriser tout emprunt, dans les limites du plafond d'endettement, fixé à quinze millions de francs, ainsi que le renouvellement de ceux-ci.

...

d. nommer la commission de gestion et des finances formée de cinq membres et de deux suppléants chargés d'examiner la gestion, le budget et les comptes de l'association ;

...

k. autoriser tout emprunt, dans les limites du plafond d'endettement, fixé à dix millions de francs, ainsi que le renouvellement de ceux-ci

Commentaire :

L'augmentation des représentants des membres de la commission de gestion et des finances permet d'avoir plus de communes représentées et un risque plus faible que le quorum ne soit plus atteint en cas de démissions (comme ce fut le cas début 2020).

Après l'analyse du coût des casernes de Morat et Châtel-St-Denis, un plafond d'endettement à Fr. 10'000'000.— semble suffisant.

Article 17 Composition

¹ Le comité de direction se compose de 7 membres choisis parmi le conseil intercommunal. La commune siège de l'association (Payerne) a un membre de droit au sein du comité de direction ainsi que chaque commune ayant un site

¹ Le comité de direction se compose de 7 membres choisis dans le conseil intercommunal parmi les délégués ayant la qualité de membre de l'exécutif dans sa commune. La commune siège de l'association (Payerne) a un membre de droit au

<i>opérationnel du Détachement de premier secours (DPS) du SDIS Broye -Vully (Avenches, Valbroye).</i>	<i>sein du comité de direction ainsi que chaque commune ayant un site opérationnel du Détachement de premier secours (DPS) du SDIS Broye -Vully (Avenches, <u>Cudrefin</u>, Valbroye).</i>
--	--

Commentaire :

Puisque la composition du CI a été modifiée dans l'article 8, il est utile de préciser ici que seuls les membres de l'exécutif d'une commune peuvent composer le Codir.

Article 23 Délégation de pouvoir

¹ *La signature du commandant du SDIS Broye-Vully peut engager valablement l'association des communes, par délégation.*

¹ *La signature du commandant du SDIS Broye-Vully peut engager valablement l'association des communes, par délégation et dans le cadre du règlement en vigueur.*

Article 24 Commission de gestion et des finances

¹ *La commission de gestion et des finances, composée de trois membres et de deux suppléants est élue par le conseil intercommunal au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les membres sont rééligibles*

¹ *La commission de gestion et des finances, composée de cinq membres et de deux suppléants provenant de communes membres différentes, est élue par le par le conseil intercommunal au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les membres peuvent être réélus une seule fois.*

² *Elle rapporte chaque année devant le conseil intercommunal sur le budget, les comptes et la gestion de l'association de communes, ainsi que sur toutes les propositions de dépenses extrabudgétaires.*

² *La commission de gestion ne peut pas être composée uniquement de membres du législatif ou de l'exécutif.*

³ *Elle rapporte chaque année devant le Conseil intercommunal sur le budget, les comptes et la gestion de l'association de communes, ainsi que sur toutes les propositions de dépenses extrabudgétaires.*

Commentaire :

Sur une proposition d'une commission consultative, le Codir avait ajouté un alinéa stipulant que :

³ *Chaque année, l'un des membres est remplacé par un nouveau membre, selon une rotation définie par le bureau du Conseil intercommunal. Le membre remplacé est rééligible après 5 ans de vacance.*

Cet alinéa a été amendé et retiré par le CI. Celui-ci a aussi souhaité ajouter que les membres de la Commission de gestion et des finances ne peuvent être réélus qu'une seule fois, soit siéger pendant deux législatures au maximum.

Article 27 Capital et Immobilier

⁴ A la demande de l'association, les communes associées ont l'obligation de mettre à sa disposition, soit sous la forme d'un droit de superficie, soit par une aliénation, les terrains nécessaires à la construction de bâtiments. La commune concernée entreprendra les démarches nécessaires pour permettre la réalisation des projets de l'association dans les meilleures conditions pour toutes les parties concernées notamment: plans partiels d'affectation, circulations, raccordement aux services, etc.

Identique

Commentaire :

Pas de modification de l'article.

De nombreuses communes ont trouvé cet alinéa trop exigeant. Or, il est appliqué et validé par différentes associations scolaires de notre région. Le Codir s'est appuyé sur cette base pour son travail de révision. Une commune accueillant une caserne a des avantages. Cette mise à disposition de terrain permet un certain équilibre. A ce jour, les communes qui disposent d'un DPS et ayant construit récemment une caserne ne touche pas de location pour le terrain. Le SDIS Broye-Vully n'envisage aucune autre construction que la caserne centrale.

4. Besoin d'une nouvelle caserne

Même si la construction d'une nouvelle caserne n'est pas l'objet du présent préavis, sa nécessité à court terme a eu un impact important dans la décision de réviser les statuts et dans certains choix exprimés ci-dessus. Il est donc important que les Conseillers communaux des différentes communes comprennent ce besoin.

A ce jour, et sans que cela n'ait eu d'incidence tragique dans le cadre des dernières interventions du SDIS Broye-Vully, les différents aspects suivants péjorent le fonctionnement de cette caserne et de ses utilisateurs. L'impact sur la motivation du personnel est important.

La répartition sur trois points de départ des moyens d'intervention (caserne-centre, Halle La Palaz et local à Corcelles-près-Payerne) a des répercussions sur l'efficacité opérationnelle, la gestion et le suivi de l'entretien des véhicules et du matériel.

Les espaces de vie ne correspondent plus aux normes et modes de fonctionnement actuels :

- absence de séparation homme-femme dans les vestiaires, WC et douches ;
- vestiaires situés dans une halle pour véhicules ;
- absence d'hygiène et de sécurité ;
- cheminement de décontamination des personnes inexistant ;
- occupation d'un emplacement destiné à accueillir des véhicules ;
- espace de rencontre et pause situé au sous-sol ;
- absence d'infrastructure permettant la préparation de subsistance de manière importante ;
- absence de zone de repos pour le personnel opérationnel.

La conception des volumes administratifs n'est plus en adéquation avec les différentes ordonnances qui définissent les espaces de travail. La sécurité des utilisateurs n'est pas assurée en cas de feu dans les locaux de la caserne-centre (absence de chemin de fuite, de cloisonnement et de séparation). Les bureaux ne disposent pas tous non plus de lumière naturelle. Les installations électriques sont obsolètes et les dalles des halles véhicules fendues ou affaissées à certains endroits. Vétustes, les locaux ne correspondent plus aux normes énergétiques actuelles.

De plus, l'emplacement de la caserne-centre n'est plus adéquat à cause des nuisances pour le voisinage, de la difficulté d'effectuer des manœuvres avec des véhicules lourds sur des zones trottoirs et des rues exigües ainsi que de l'absence de places de stationnement pouvant accueillir le personnel et les visiteurs.

Le planning suivant est prévu par le Comité de direction :

Lancement du groupe de travail	Janvier 2022
Adoption du crédit d'étude de la nouvelle caserne	Mars 2022
Adoption du crédit de construction de la nouvelle caserne	Fin 2022
Réalisation de la caserne	2023 - 2024

Le Conseil intercommunal siègera pour chacune des étapes et les communes seront consultées via leurs délégués afin de valider chaque étape. Les nouveaux statuts prévoient une double majorité (communes et suffrages) pour chaque montant supérieur à Fr. 1 mio.

Une projection financière pour cet investissement est annexée à ce préavis.

5. Conclusions

En conclusion, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir voter les résolutions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE PAYERNE

- vu** le préavis n° 26/2021 de la Municipalité du 3 novembre 2021 ;
- ouï** le rapport de la commission chargée d'étudier cette affaire ;
- considérant** que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

DECIDE

- Article 1** : d'adopter les nouveaux statuts de l'Association de communes du SDIS Broye-Vully

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, nos salutations distinguées.

Ainsi adopté le 3 novembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :

La Secrétaire :

(LS)

E. Küng

C. Thöny

- Annexes :** Statuts de l'Association de communes du SDIS Broye-Vully, adoptés par le Conseil intercommunal le 29 septembre 2021
Anciens statuts, adoptés par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud le 28 novembre 2012
Rapport de la commission consultative de la Commune de Payerne du 17 mars 2021
Rapport de la commission de gestion et des finances du SDIS Broye-Vully
Projection financière pour une nouvelle caserne principale pour le SDIS Broye-Vully.

Municipal délégué : M. Edouard Noverraz