
**Rapport de la commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains
chargée de l'examen du préavis PR17.06PR**

concernant

**l'adoption des Statuts et l'adhésion à la nouvelle Association intercommunale de
l'organisation régionale de la protection civile du district Jura-Nord vaudois, la
dissolution de l'Organisation régionale de protection civile d'Yverdon ainsi que la
désignation d'un délégué et d'un suppléant au Conseil intercommunal de la nouvelle
Association intercommunale de l'organisation régionale de la protection civile du district
Jura-Nord vaudois**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission a siégé le 14 décembre 2016 en présence de la délégation municipale et le 23 mai 2017 en l'absence de cette dernière.

Elle était composée de Messieurs Pierre CHERBUIN, Sébastien NOBS (excusé le 23 mai) , Sylvain PITTET, Thierry PIDOUX (remplaçant Jacques LEVAILLANT), Ruben RAMCHURN (remplaçant Michaël TÜLLER le 23 mai), Michaël TÜLLER, Julien WICKI et de la soussignée, désignée rapportrice.

Le 14 décembre 2016 la délégation municipale était composée de Mme Valérie JAGGI WEPF, Municipale, de M. Etienne ROY, Préfet du district du Jura-Nord vaudois ainsi que de M. Vincent ZUMSTEIN, Commandant PCi, nous les remercions pour leur présence et pour la qualité de leurs différentes informations, explications et réponses à nos questions.

Préambule

Le processus de modernisation de la Protection civile vaudoise a été initié depuis plusieurs années déjà. Le projet de modification de la Loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile du 11.09.1995 (LVLPCi) a été approuvé à l'unanimité par le Grand Conseil en novembre 2014. Cette réforme vise à rénover et à améliorer la protection civile afin qu'elle réponde aux risques et aux dangers actuels et futurs tout en maintenant une qualité égale des prestations pour tous les Vaudois.

Ainsi, la nouvelle loi définit une réorganisation de la PC qui passe de 21 ORPC à 10, en se calquant sur le découpage des districts. En ce qui nous concerne, il s'agit de fusionner les quatre ORPC en une seule, ce qui représente 73 communes réparties jusqu'alors comme suit : Yverdon-les-Bains : 28 ; Orbe : 25 ; Grandson : 17 et la Vallée de Joux : 3 communes.

Cette nouvelle loi devra être « sous toit » au début de l'année 2018.

Processus pour l'approbation des statuts par les législatifs communaux

Afin de procéder à la refonte de l'ORPC en une seule entité, un groupe de travail, composé par des représentant(e)s des comités directeurs (CODIR) des quatre ORPC a été formé sous l'égide du Préfet et s'est réuni à 10 reprises. Les Municipalités ont été consultées dans le cadre de trois séances plénières ainsi que pour la transmission du projet de statuts et de la feuille de route¹.

¹ cf. feuille de route figurant ci-dessous

C'est aussi dans ce contexte (étapes 2 et 3) que les législatifs des communes concernées ont pu s'exprimer sur le projet de statuts.

Feuille de route pour l'approbation des statuts par les législatifs communaux²

La feuille de route se base sur l'Art. 113 de la LC. Il est rappelé ci-dessous les différentes étapes. La nouvelle association doit être installée au plus tard début 2018. Il est utile de rappeler qu'il s'agit d'un regroupement de 4 associations en une seule.

Art 113 de la LC : 1 Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, doivent être soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.

Etape :	Description :	Délai :
Etape 1 :	Envoi des statuts aux Municipalités après mise à jour suite à la séance plénière du 13.10.2016	Fin octobre 2016
Etape 2 :	Les Municipalités soumettent le projet de statuts au bureau du conseil qui nomme une commission. <i>Art 113 LC : 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.</i>	10 novembre 2016
Etape 3 :	Retour des remarques des commissions des conseils aux Municipalités. <i>Art 113 LC : 1ter La commission nommée adresse à la municipalité sa réponse à la consultation.</i>	Début janvier 2017
Etape 4 :	Les Municipalités informent les commissions de la suite donnée <i>Art. 113 LC : 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.</i>	20 janvier 2017
Etape 5 :	Adoption du projet de statuts par la plénière.	Mars 2017
Etape 6 :	Adoption des statuts par les législatifs. <i>Art. 113 LC : 1sexies Le projet définitif de statuts présenté au conseil par la municipalité ne peut être amendé.</i> Le GT préparera à l'intention des communes un préavis type prévoyant la dissolution des associations existantes et la constitution de la nouvelle association.	30 juin 2017
Etape 7 :	Adoption des statuts par le Conseil d'Etat. <i>Art. 113 LC :</i> <i>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.</i> <i>3 L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public.</i>	Été 2017
Etape 8	Assemblée constitutive de la nouvelle association et installation des organes	Septembre 2017

² reproduction de la feuille de route transmise par le Préfet

Par rapport aux étapes 2 et 3 de cette feuille de route, nous tenons à souligner que la possibilité d'apporter des remarques sur le projet des statuts de l'ORPC était mince. Effectivement, la marge de manœuvre était limitée en raison :

- de la primauté de la loi cantonale sur les communes, en particulier les articles 112 à 128 (LC 175.11)
- du nombre élevé de représentants des communes (73 pour notre district)

Quant à l'étape 4, celle-ci n'était pas réalisable dans le sens où c'est en mars, lors de la plénière que les décisions finales ont été prises, laissant également peu de latitude à la Municipalité yverdonnoise.

Introduction

Ce rapport vise à présenter le processus qui a conduit à « l'éclosion » des statuts annexés au préavis PR17.06PR et dans lequel notre marge d'action était plus consultative que décisive. A ce stade, **étape n°6 de la feuille de route**, le conseil communal n'a plus la possibilité d'apporter des amendements sur les statuts de l'Association intercommunale de l'ORPC. Toutefois, il nous paraît important de refléter les questionnements et les réflexions discutés au sein de la commission et le retour de la délégation municipale sur ces points lors de la séance du 14 décembre 2016.

Questionnements et discussions autour du projet de statuts et de la fusion des 4 entités

- **Commandants PCi, ressources humaines et infrastructure logistique et matérielle**

En décembre 2016, la première interrogation concernait le devenir : des commandants de la PC, du personnel, des infrastructures et du matériel de chaque région.

D'emblée, M. Zumstein, Commandant PCi Yverdon, nous avait précisé qu'au niveau opérationnel le fonctionnement et les prestations pour la population n'allait pas changer. De plus, le personnel serait maintenu et demeurerait rattaché à chaque région, tout comme les infrastructures et le matériel. Seule une nouvelle administration fusionnée serait déplacée vers le siège de l'association intercommunale.

Ainsi, comme le précise le rapport, les trois commandants actuels (un pour Yverdon à 100%, un pour Orbe et Grandson à 100% et le dernier pour la Vallée de Joux à 50%) ainsi que le personnel rattaché à chaque région sont maintenus.

- **Articles ayant fait l'objet de discussion de fond**

En décembre 2016, trois points en particulier faisaient l'objet de discussions au sein du groupe de travail - représentant les 73 communes - chargé de plancher sur la future association: le siège de l'association (article 4), la répartition au sein du CODIR (article 18) et la répartition financière (article 30). En plus de ces trois points, les articles 9 et 10 ont également fait l'objet de discussions au sein de notre commission.

Article 4 : Siège

Par rapport au siège de l'Association, la cité Urbigène a finalement été élue parmi trois autres communes en lice, qui étaient : Montagny, Sainte-Croix et Yverdon-les-Bains. Les quatre sites ont été visités avec une grille d'évaluation spécifique et la décision du lieu a été prise lors de la plénière de mars 2017 (étape n°5). La commission approuvait à l'unanimité ce processus.

Article 9 et 10 : Composition du conseil intercommunal (n°9) ; Durée du mandat (n°10)

Ces articles généraient de la confusion et une contradiction dans leurs formulations par rapport au mode de désignation du délégué.

L'article 9 précisait que ce dernier était désigné par la municipalité et l'article 10 par le conseil général ou communal sur proposition de la municipalité.

Or, pour l'ensemble des commissaires il était important que dans notre cité, le délégué et son suppléant³ soient désignés par le conseil communal. Les commissaires souhaitent également que le suppléant du délégué soit issu du législatif, pour éviter une surreprésentation de l'exécutif, cas de figure fréquent dans ce type d'association. Si cette répartition n'est pas possible dans une petite commune, elle l'est dans la cité thermale et permet ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs.

En effet, comme le stipule l'article 18, si le délégué d'Yverdon doit être issu de l'exécutif, un siège lui revenant de droit dans le comité de direction (CODIR), son suppléant devrait être choisi parmi les conseillers de notre commune. Dès son accession au CODIR l'ancien délégué (municipal) quitte le conseil intercommunal et cède donc sa place à son suppléant, qui devient le délégué, impliquant par conséquent la désignation d'un second suppléant⁴.

Article 18 : composition du Comité de direction (CODIR)

Cet article a fait l'objet de questionnements et de remarques au sein de la commission.

Une partie de la commission s'étonnait qu'une commune comme Yverdon-les-Bains n'ait qu'un siège de garanti sur neuf au CODIR alors que sa représentation est bien plus élevée au sein du conseil intercommunal (env. 1/5^e) et que sa contribution financière représente le tiers du budget de la future association.

Au contraire, une autre partie de la commission trouvait discutable de réserver au sein du CODIR une place de droit à la municipalité d'Yverdon et de désigner les membres du CODIR par leur appartenance aux anciennes ORPC et non sur d'autres critères plus qualitatifs.

La délégation municipale a expliqué que cette composition était un point de discussion, voire de discordance, important entre les communes. Ainsi, le nombre de membres du CODIR est passé de 5 à 7 puis à 9. Mme la Municipale Jaggi-Wepf nous a précisé que cette formule est le fruit d'un compromis fragile et qu'il permet au moins à Yverdon d'être sûre de pouvoir faire entendre sa voix au sein du CODIR. Dans le cas contraire, toutes les décisions financières seraient uniquement subies par l'exécutif de la ville qui n'aurait plus aucune prise sur le budget, même si ce dernier est soumis ensuite au conseil intercommunal.

L'article finalement retenu dans les présents statuts ne varie pas fondamentalement du projet soumis en décembre 2016 (ci-dessous en encadré), seul un critère de rééligibilité a été ajouté.

Composition

Le Comité de direction est constitué de neuf membres ayant la qualité de Syndic ou Municipal. Ils proviennent des anciennes ORPC à savoir : **3 membres ORPC d'Yverdon, dont un siège revient de droit à la Municipalité d'Yverdon-les-Bains, 2 membres ORPC de Grandson, 2 membres ORPC d'Orbe, 2 membres ORPC de la Vallée de Joux**. Deux membres de la même commune ne peuvent pas être ensemble au comité.

Il est élu par le Conseil intercommunal, pour la même durée que les délégués à ce dernier. Dès leur nomination, les membres du Comité de direction ne font plus partie du Conseil intercommunal. Ils seront valablement remplacés par leur commune.

³ Afin de faciliter la lecture, le masculin est utilisé génériquement pour les deux genres masculin et féminin.

⁴ Nous reviendrons sur ce point en fin de rapport.

En cas de vacance, il est pourvu au remplacement ; le mandat des membres du Comité de direction ainsi nommés prend fin à l'échéance de la législature en cours.

Article 30 : Répartition des charges et des recettes

Lors de la première séance, la commission a interrogé la délégation municipale sur la répartition des charges dans les communes. Cette dernière a expliqué que la répartition financière avait déjà fait l'objet de discussions vives dans les communes membres. La solution d'une répartition au prorata des habitants a d'abord été retenue, puis discutée. L'article 30 du projet proposait une solution mixte comme le montre l'extrait ci-dessous.

Répartition des charges et recettes

Le Comité de direction doit garantir la disponibilité financière de l'exercice.

Les charges et frais, après déduction des recettes et subventions diverses, sont répartis entre les communes selon l'annexe 3 :

- Pour 50 % au prorata de leur nombre d'habitants, arrêtés au 31 décembre de l'année précédant l'exercice, selon les chiffres du Service de Recherche et d'Informations Statistiques (SCRIS).
- Pour 50 % à la valeur du point d'impôt par habitant multiplié par le nombre d'habitants, arrêtés au 31 décembre de l'année précédant l'exercice, selon les chiffres du Service de Recherche et d'Informations Statistiques (SCRIS).

Finalement, la version retenue lors de la plénière de mars 2017 revient à une répartition au prorata du nombre d'habitants.

Conclusions et vœux

En conclusion même si la marge de manœuvre de la commission était mince, cette dernière n'a aucune revendication fondamentale sur les statuts proposés en regard de notre ville (article 1 et 2 soumis au vote du Conseil). Par contre, l'article 3 du préavis appelle à un amendement pour répondre à la mécanique de nomination du délégué et à un vœu de la commission par rapport au fonctionnement lié aux associations intercommunales.

Par rapport à l'amendement, étant donné que le délégué municipal désigné par notre conseil fera automatiquement partie du CODIR (article 18 des statuts), son suppléant deviendra le délégué dans le conseil intercommunal et en conséquence un nouveau suppléant devra être désigné. Il nous semble donc opportun de procéder à son élection en même temps que celle du délégué et du premier suppléant et donc d'apporter une modification reflétant cet état de fait à l'article 3.

Ainsi, la commission a accepté les statuts à l'unanimité et vous propose, Mesdames et Messieurs les Conseillers, d'accepter les articles 1 et 2 du préavis PR17.06.PR tels que présentés par la Municipalité. En ce qui concerne l'article 3 qui a fait l'unanimité sur le fond, il a été accepté à l'unanimité avec l'amendement suivant : **« conformément aux Statuts de l'Association intercommunale de l'organisation régionale de la protection civile du district Jura-Nord vaudois, de nommer un délégué, un premier suppléant et un second suppléant au Conseil intercommunal de l'Association, compte tenu de la mécanique de nomination prévue aux articles 9 et 18 des statuts que nous venons d'adopter.**

Vœux

Dans le même esprit que les discussions tenues autour de l'association intercommunale de la police (PNV), la commission souhaiterait que pour l'ensemble des associations intercommunales (relatives à la sécurité), une commission permanente des affaires intercommunales soit créée afin que la palette des avis du législatif puisse être reflétée. Effectivement, grâce à un tel processus chaque groupe politique serait représenté à travers 7 membres. Ces derniers étudieraient en amont les décisions importantes des délégués des associations intercommunales afin de proposer une vision plus démocratique aux délégués, émanation de l'ensemble des partis.

Or, notre règlement communal ne permet pas de mettre sur pied ce type de fonctionnement. C'est pourquoi la commission invite chaque groupe politique à réfléchir à cette proposition afin de pouvoir, le cas échéant, modifier le règlement communal en ce sens.

Rapportrice de la commission
du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains



Yverdon-les-Bains, le 30 mai 2017