

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre
l'incendie et de secours (LSDIS)**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier cet exposé des motifs et projet de loi (EMPL) s'est réunie le jeudi 29 novembre 2018 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Messieurs les Députés Jean-Daniel Carrard, José Durussel, Cédric Echenard, Olivier Gfeller, Didier Lohri, Serge Melly, Olivier Petermann, Marc Vuillemier et du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Madame la Conseillère d'État Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) et Monsieur Laurent Fankhauser, directeur de la Division Défense Incendie et Secours à l'Établissement Cantonal d'Assurance (ECA) ont également assisté à la séance.

Les notes de séances ont été prises par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État indique que la problématique de la disponibilité, de l'attractivité de la charge, de la compatibilité avec les activités professionnelles débouche sur un recul préoccupant des sapeurs-pompiers volontaires.

Il appartient à l'État de mieux assurer cette disponibilité dans des conditions qui ne préteritent pas la sécurité publique.

Une des problématiques récurrentes sont les fausses alarmes (alarmes automatiques) qui obligent les employeurs à être plus sévères avec leurs employés sapeurs-pompiers volontaires et le tout sans amener de plus-value en matière de sécurité publique.

Dans le cadre de cette révision, il est proposé de travailler sur deux axes :

- un axe organisationnel avec la mise sur pied d'une procédure de levée de doute des alarmes automatiques, comme cela se fait déjà à la Police cantonale (Polcant) ;
- un axe incitatif avec la proposition d'une taxe se voulant dissuasive sans être insupportable.

Il y a deux autres volets plus légers dans ce projet de modification de la loi du 2 mars 2010 :

- l'intégration à la Commission consultative en matière de défense incendie et secours (CCDIS) d'un représentant du DTE (Département du territoire et de l'environnement) en charge de la protection de l'environnement, et plus particulièrement de l'eau, car il y a plus de dangers de pollution des cours d'eau ou des nappes phréatiques. Concrètement, la composition de la CCDIS passera de neuf à dix membres, afin d'attribuer un siège à un membre de la Direction générale de l'environnement (DGE) ;
- l'intégration de la notion de standard de sécurité cantonal ABC (Atomique, biologique, chimique) dans la loi, distinct du standard en matière de défense incendie et de secours.

Le directeur du service de défense contre l'incendie et secours de l'ECA effectue une présentation qui illustre cette problématique.

Tout d'abord, une représentation des statistiques au niveau national de 2005 à 2016 par typologie d'interventions (source : la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP)). Il y a une couche représentant les fausses alarmes de détection incendie au niveau national.

En chiffres absolus, cela représente entre 20% à 25%, selon les années, de déclenchements d'alarmes intempestifs, et dans plus de 90% des cas, une action de sapeurs-pompiers à proprement parler n'est pas nécessaire.

Ce sont de moins en moins des raisons techniques qui sont en cause, mais plutôt des raisons organisationnelles (personnel peu formé, installation n'ayant pas été mise hors service lors de travaux, etc.).

L'ECA a donc réfléchi à un certain nombre de mesures, dont certaines sont déjà en place depuis le 1^{er} janvier 2017, passant d'une levée de doute basé sur la volonté de l'exploitant à une levée de doute obligatoire.

L'établissement a contacté l'ensemble des propriétaires ou exploitants de systèmes de détection incendie dans le courant de l'année 2016 pour les informer de leurs intentions dans ce domaine. Pour chaque raccordement d'alarme automatique raccordé au Centre de traitement des alarmes (CTA), il y a les coordonnées d'un répondant.

Avant de passer à la mobilisation des sapeurs-pompiers, les opérateurs du CTA font un contre-appel auprès de la personne concernée avec plusieurs cas de figure :

- le répondant indique qu'il s'agit bien d'une fausse alarme au tel cas la mobilisation des sapeurs-pompiers n'est pas nécessaire ;
- le répondant n'est pas présent alors les sapeurs-pompiers sont engagés ou la réponse n'est pas claire alors les sapeurs-pompiers sont engagés.

Il est intéressant de constater, depuis le 1^{er} janvier 2017, que le nombre d'alarmes intempestives diminue. Il est passé de 25% à 15% avec cette 1^{re} mesure. L'établissement souhaite faire un pas supplémentaire, car il s'est rendu compte, d'après des statistiques détaillées, qu'une majorité de déclenchements par installations ne s'effectuent qu'une à deux fois par année.

Le système progressif actuel des frais d'intervention perçus a un effet peu dissuasif sur les propriétaires d'installations. Avoir un tarif progressif n'aide pas, car certaines personnes ne prennent pas la sécurité à leur compte et préfèrent se reposer sur la collectivité plutôt que de former leur personnel à l'interne.

Avec cette mesure d'un tarif unique à CHF 1'000.-, cela permettra encore de diminuer le nombre de fausses alarmes pour arriver à un seuil incompressible. Actuellement, 1^{re} alarme max. CHF 400.-, 2^e max. CHF. 800.- et dès la 3^e et les suivantes dans l'année CHF 1200.-.

Ce nouveau tarif correspond d'ailleurs, dans le cadre de la révision LSDIS en 2014 à ce qui a été intégré dans la problématique ABC. Il y a également un tarif unique de CHF 1'000.- ; cela est donc aussi en cohérence avec ce montant qui semble acceptable.

Dans la loi et le règlement en cours de rédaction, des exceptions seront prévues pour les entreprises qui acceptent de libérer des collaborateurs en journée pour le service de défense contre l'incendie et de secours (SDIS).

Plusieurs mesures ont été prises en 2015-2016, dont une où la Division Prévention de l'ECA s'est occupée des « mauvais élèves » qui génèrent dix à quinze fausses alarmes annuelles ; elle a eu un effet mesuré.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

De nombreuses questions sont posées à la Conseillère d'État et au directeur de la DDIS, les principales sont les suivantes :

Q : On constate une attente importante de la part de l'ECA sur ces modifications et on demande quel est l'objectif réel de celles-ci. En outre, dans la loi actuelle, les communes peuvent facturer ; il est demandé quel est le nombre de communes qui le font ou pas et pour ce second cas de figure pourquoi elles ne le font pas.

R : Le directeur de la DDIS estime qu'avec cette mesure le nombre de fausses alarmes pourrait être divisé par deux faisant tomber ce taux aux alentours de 7% à 8%. La LSDIS précise actuellement que les communes peuvent et doivent facturer les alarmes intempestives, mais l'ECA n'a aucun retour sur cela. Avant l'entrée en vigueur de la LSDIS, les communes avaient tendance à ne pas facturer. Aujourd'hui, les communes ont tendance à facturer ce qui peut l'être.

Q : On trouve positif de résoudre cette problématique des alarmes intempestives qui ont pourri et qui pourraient encore la vie du secteur de la défense incendie. Un député pose deux questions :

- il s'interroge sur l'existence d'un devoir de vérification de la conformité des installations une fois par année avec une fiche de contrôle. Si cela n'existe pas, il demande au département si cela pourrait se faire ;
- il demande pourquoi lier les cas d'abandon du montant facturé qu'aux seuls cas d'alarmes intempestives. La libération des sapeurs-pompiers volontaires est de plus en plus difficile pour les entreprises.

R : La Conseillère d'État reconnaît que cette problématique va bien au-delà de la levée de doute, mais c'est l'une des mesures concrètes pour diminuer le nombre d'interventions.

Le directeur de la DDIS répond qu'il existe une obligation de contrôle des installations et des systèmes de transmission ; cela ne dépend pas de la LSDIS, mais des prescriptions de protection incendie. C'est une obligation pour les propriétaires de bâtiments qui ont une installation de ce type d'avoir un contrat de maintenance. À échéance régulière, le fournisseur doit vérifier cette installation, mais cela ne règle que la partie technique.

Pour rappel, une majorité de ces déclenchements intempestifs ne sont pas dus à des causes techniques. Aujourd'hui, la principale cause est liée à l'organisation interne de l'entreprise. Paradoxalement, cela se passe dans des entreprises exploitées vingt-quatre heures sur vingt-quatre comme dans les Établissements médico-sociaux (EMS) ou l'hôtellerie où le personnel n'est pas toujours bien formé.

Or, le concept de base en matière de protection incendie est de protéger prioritairement les personnes. Lors du déclenchement d'un système automatique, l'exploitant dispose d'un 1^{er} temps de trois minutes pour effectuer une 1^{re} quittance sur le tableau de contrôle, puis d'un 2^e délai de trois minutes pour une reconnaissance en interne. Si ces délais sont échus sans réaction du personnel, l'alarme est transférée au CTA et les sapeurs-pompiers mobilisés.

Q : Les chiffres, présentés par l'ECA, ont été élaborés avant la mise en place de ce nouveau système de sanction. Pourquoi est-ce la formation des employés qui est visée ici et pas d'autres problèmes techniques. En outre, on craint que le changement de système ne mette davantage de pression sur l'employé que sur l'employeur.

R : Le directeur de la DDIS indique que ces chiffres n'ont pas été élaborés dans le cadre de ce projet de loi, mais dans le cadre d'une étude statistique de l'agglomération lausannoise entre 2010 et 2012.

Elle avait été réalisée dans un projet de réorganisation de cette agglomération et c'est à cette occasion que l'ECA s'est rendu compte d'un problème de distributivité.

En deux ans, il y a eu cent quarante déclenchements cumulés sur cent quarante sites. Cela a permis de mettre en lumière que le système progressif en place n'avait plus l'effet escompté. Dans le cadre des déclenchements intempestifs, la Société suisse des électriciens (SSE) et la Fédération suisse des sapeurs-pompiers (FSSP) ont défini des codes qui qualifient, de manière claire, les retours d'interventions en matière de détection automatique.

L'ECA ne s'est pas posé la question de savoir s'il s'agissait de la responsabilité de l'employé ou de l'employeur, elle incombe à celui qui génère le risque donc l'exploitant. Le système d'alarme automatique est coûteux tout de même. En effet, les normes de protection incendie nécessitent, en fonction de la taille et de l'affectation du bâtiment, un système de détection imposant un raccordement dans une centrale officielle et un système de transmission sécurisé. Pour information, la sécurité est basée sur trois piliers : la manière dont sont construits les bâtiments, le système technique et le comportement humain.

Un député ne se dit pas rassuré par ces propos, car la proposition protège les intérêts de l'ECA. Par contre, il est toujours évoqué les employeurs qui ne sont pas corrects, il s'agit de ne pas généraliser pour autant. Il s'interroge sur les obligations légales pour l'employeur dans ce cadre-là. Auparavant, il y avait davantage de pompiers avec une formation globale et le savoir-faire se diffusait dans la société. Aujourd'hui, il y a moins de personnes effectuant cette charge volontaire, car un certain nombre de corps se sont professionnalisés ; ce savoir-faire se transmet par les entreprises ou ne se transmet tout simplement plus.

La Conseillère d'État estime qu'il s'agit de deux choses distinctes. Si le personnel doit être mieux formé et mieux protégé, c'est vers une autre base légale qu'il convient de se tourner. Le département essaie d'alléger la charge sur les personnes qui doivent intervenir en diminuant le nombre d'engagements.

Le directeur de la DDIS corrige le propos du député en disant que la réforme proposée ne sert pas les intérêts de l'ECA. Les normes de protection incendie font en sorte de minimiser la survenance de sinistres avec un bon système de défense incendie. Il est reporté la mauvaise organisation de certaines entreprises sur la collectivité : c'est cela que veut changer l'ECA tout en préservant le volontariat. Il indique que ce dernier offre une formation en matière de prévention incendie : ce sont des cours de chargé de sécurité.

Certaines entreprises, avec un certain type d'affectation, sont obligées de disposer d'un chargé de sécurité formé et reconnu avec une formation certifiante. Le montant progressif d'aujourd'hui ne changera pas avec le montant proposé dans la loi : cela reste dans le même ordre de grandeur.

Concernant l'organisation ABC, le directeur de la DDIS déclare que l'organisation atomique, biologique et chimique, telle qu'elle est sanctionnée dans la loi depuis 2014, est effectuée par l'ECA. Il n'y a pas un report de charges sur les communes.

Si l'ensemble des membres de la commission sont favorables à cet EMPL, ils attirent l'attention de la Conseillère d'État et du directeur de la DDIS que le tarif unique et systématique qui est facturé de CHF 1000.- lors des déclenchements ne doit pas être un risque pour les employés des établissements. Ils accepteront ce changement de système, même s'il comporte potentiellement des effets collatéraux.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Art. 1 du projet de loi

Article 2 Définitions

La parole n'est pas demandée.

L'article 2 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 3 Conseil d'État

La parole n'est pas demandée.

L'article 3 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 4 Établissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud

La parole n'est pas demandée.

L'article 4 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 5 Commission consultative en matière de défense incendie et de secours

La parole n'est pas demandée.

L'article 5 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 6 Communes

Q : le terme de communes, contenu à cet article, concerne aussi les associations de communes.
Il est répondu par l'affirmative.

L'article 6 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 7 Sécurité

La parole n'est pas demandée.

L'article 7 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 8 Regroupement

La parole n'est pas demandée.

L'article 8 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 20 Coûts de fonctionnement

La parole n'est pas demandée.

L'article 20 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que présenté.

Article 22 Autres frais en matière de lutte contre les cas de pollution

Un député avoue avoir un problème avec le titre. L'alinéa 2, qui n'est pas soumis à une modification, parle de feu de véhicule. Pour lui, c'est antinomique d'avoir un titre d'article qui ne parle que de pollution.

Un 2^e député demande s'il ne faudrait pas reprendre le titre originel de l'article : « **Frais d'intervention** » au lieu de « *Autres frais en matière de lutte contre les cas de pollution* ». Il dépose un amendement en ce sens sous réserve d'une vérification du directeur de la DDIS.

Le directeur de la DDIS constate qu'il s'agit d'une erreur de rédaction, qu'il s'agira de rectifier avant la rédaction du rapport de la commission¹.

L'amendement de proposé visant à revenir au titre originel de l'article est adopté à l'unanimité des membres présents.

Un député évoque l'alinéa 4 de cet article. Il y a une différence entre l'ancienne rédaction « où les communes peuvent également. » et la nouvelle rédaction « les communes font supporter... ». Il est satisfait que ce nouvel alinéa prévoit des cas d'exceptions. Dans les commentaires de l'EMPL, ces exceptions peuvent être « l'abandon ou la réduction du montant facture du montant facturé en faveur des entreprises qui acceptent de mettre à disposition et de libérer des collaborateurs pour des activités sapeurs-pompiers pendant leurs heures de travail ». Il s'interroge si cela ne devrait pas être précisé dans le règlement d'application de la loi.

Il lui est répondu que cela sera le cas.

Un 2^e député s'interroge si le montant de CHF 1'000.- se justifie s'il y a une intervention d'un camion de cinq pompiers, volontaires ou professionnels. Les frais effectifs d'une intervention sont plus élevés et il demande s'il ne faudrait pas prévoir plutôt un forfait.

La Conseillère d'État précise que c'est le CE qui fixe le montant forfaitaire par voie réglementaire. Cet alinéa 4 doit être lu jusqu'à la fin pour avoir cette explication.

¹ Dans un courriel du vendredi 30 novembre 2018 envoyé au secrétaire de la commission, M. Fankhauser a confirmé « qu'il y avait bien une erreur de retranscription de l'intitulé de l'art. 22 du projet de modification de la LSDIS. Cet intitulé doit être : « Art. 22 Frais d'intervention », à l'identique du texte de loi actuel (et non pas « Autres frais en matière de lutte contre les cas de pollution »). Par conséquent, l'amendement discuté et voté en commission est juste ».

L'article 22, amendé, est adopté à l'unanimité des membres présents.

Art. 2 du projet de loi

L'art. 2 du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents tel qu'amendé.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 25 décembre 2018.

Le président-rapporteur :
(Signé) Jean-François Cachin