

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

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 6'500'000.- pour financer la mise aux normes et la transformation de la piste d'exercices de la protection civile vaudoise au Centre de compétence de la protection de la population (CCPP) de Gollion

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 24 février 2023 à Salle Romane du Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Présidée par M. le député J. De Benedictis, également rapporteur, elle était composée de MM. les députés N. Bolay, J.-F. Cachin, J. Desmeules, O. Gfeller, Y. Maury, M. Morandi, Y. Paccaud, C. Weissert.

Ont participé à cette séance Mme la Conseillère d'Etat, I. Moret, cheffe du Département de l'économie, de l'innovation et du patrimoine (DEIEP), M. M. Staffoni, directeur général des immeubles et du patrimoine (DGIP), M. D. Froidevaux, chef du service de la sécurité civile et militaire (SSCM) et chef de l'Etat-major cantonal de conduite. M. L. Vonlanthen, assistant de commissions parlementaires, s'est chargé de la prise des notes de séance.

En préambule, il est également rappelé que le terme « piste d'exercice » doit être compris dans son ensemble, à savoir une zone sur laquelle se trouvent des terrains enherbés, des chaussées carrossables, des bâtiments et décombres d'exercice et un bâtiment administratif.

2. PRESENTATION DE L'EMPD. – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La piste actuelle a été inaugurée en 1976 ; une époque où le profil de prestations de la Protection Civile (PC) était essentiellement lié aux risques de conflits armés et d'événements totalement différents des enjeux actuels. Aujourd'hui, la piste ne répond plus aux normes INSARAG¹, lesquelles ont trait au sauvetage et à plusieurs types d'interventions (zones sinistrées, zones de bâtis effondrés, tremblements de terre et glissements de terrain importants). En l'état, il n'est plus possible non plus de respecter les normes de sécurité qui concernent la formation des astreint-e-s, des spécialistes et des cadres de la PC vaudoise. Cette dernière comprend dans sa définition le détachement cantonal², ainsi que les 10 organisations régionales de protection civile (ORPC³), lesquelles auront toutes accès à la future piste.

Actuellement, les technologies, les méthodes d'instruction et les systèmes utilisés ne permettent pas de s'appuyer sur cette infrastructure. Il faut donc se déplacer souvent à l'extérieur pour faire certaines formations spécialisées, ce qui peut prendre beaucoup de temps. Or, le temps est un facteur extrêmement

¹ Sigle du Groupe consultatif international en recherche et sauvetage-déblaiement. L'INSARAG agit sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et regroupe 90 pays. URL : <https://www.insarag.org/>.

² Pour en savoir plus sur le détachement cantonal de la PC : <https://protectioncivile-vd.ch/le-detachement-cantonal>

³ Pour en savoir plus sur les ORPC : <https://www.vd.ch/themes/securite/protection-civile/organisations-regionales-de-protection-civile>

précieux pour la milice et pour l'obligation de servir : une heure de transport est une heure d'instruction en moins. Il y a donc une perte d'efficacité. Pour rappel, l'art. 26 al. 4 de la Loi vaudoise d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi) stipule : « *Sous la direction du service, l'instruction s'effectue dans un ou plusieurs centres de formation⁴* ». Il n'y a plus qu'un seul centre dans le Canton, celui de Gollion ; les deux autres centres (Villeneuve et d'Aubonne) ayant fermé leurs portes il y a quelques années. En outre, Lausanne compte une infrastructure, mais celle-ci n'est pas reconnue légalement comme centre d'instruction de protection civile. Il n'y a donc plus de choix possible et il est indispensable de rénover les bâtiments, là où ils se trouvent aujourd'hui. L'option consistant à transformer les infrastructures actuelles a quant à elle été étudiée, mais elle s'est avérée inapplicable.

S'agissant ensuite des menaces propres à la période actuelle, le Conseil d'Etat a validé fin 2021 une analyse des risques⁵ qui contient une typologie de la probabilité d'occurrence de certains dangers. Ainsi, les pictogrammes en rouge indiquent une augmentation des risques dans le Canton, l'orange désigne quant à lui une stagnation, et le vert signale une diminution de la probabilité de voir certains événements survenir. Au niveau de la tendance globale, la majorité des risques menaçant le Canton est en train d'augmenter. Les cinq dangers que le Conseil d'Etat a demandé de traiter en priorité sont la sécheresse, les pannes d'électricité, les épidémies/pandémies, les précipitations violentes et les vagues de chaleur. L'exécutif a également demandé à faire une deuxième tour d'horizon ayant trait aux autres risques.

Pour préparer la PC aux profils de prestations visant à faire face à ces dangers, une méthodologie a été établie à l'aune de la base légale régissant cette entité. Plus précisément, la PC est encadrée par la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁶. L'art. 28 lui confère 5 missions légales en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé : 1. protéger et secourir la population, 2. assister les personnes en quête de protection, 3. appuyer les organes de conduite, 4. appuyer les autres organisations partenaires, 5. protéger les biens culturels. De là découle une mise en perspective avec les scénarii auxquels la PC pourrait être confrontée. A ce titre, 37 risques et dangers sont décrits dans un plan général de coordination (PGC) propre à chacun d'entre eux. Par exemple, le PGC sur les tremblements de terre définit les tâches qu'il faut assumer en cas de survenance d'un séisme. Grâce à ce PGC, il est possible de définir clairement les actions à entreprendre dans ce type de situation ainsi que les besoins en instruction, en formation, en équipement et en matériel. Intellectuellement parlant, il y a donc une suite logique pour arriver au projet de mise aux normes de l'infrastructure d'instruction de Gollion. Il convient maintenant d'en présenter le contenu.

Actuellement, la piste d'instruction se situe dans le vallon sauvage qui remonte en direction du plateau de Cossonay, depuis la route qui relie Cossonay Gare à Gollion. Après l'étude de plusieurs variantes, il a été décidé de réaliser le projet sur le même site ; les autres options étant inapplicables. Le plan retenu se présente avec un bâtiment d'exploitation sur deux niveaux, un village d'exercice, des places de travail extérieures, un élargissement de la route d'accès (pour des raisons de sécurité) et une réfection de plusieurs infrastructures (eaux usées, eaux claires, alimentation électrique, réseau informatique, etc.). Les différents modules d'instruction seront répartis dans la partie supérieure. Il y aura la possibilité de faire un circuit avec les véhicules, car ce mouvement doit pouvoir être exercé dans un bâti de ruines. Quant aux bâtiments prévus, ils peuvent être listés de la façon suivante :

- Un bâtiment multi-usage, qui sera pourvu à l'étage de salles de formation et d'une salle multi-usage faisant office de réfectoire et de cafétéria. Les locaux de stockage du matériel, les véhicules et les systèmes nécessaires à l'instruction se trouveront un étage en dessous.

⁴ 520.11, Loi vaudoise d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi), 11 septembre 1995, URL : <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/520.11?key=1563265548270&id=8c88543a-005c-4a02-8f23-9440f7950153>

⁵ Analyse des risques, Protection de la population, Synthèse : rapport du Conseil d'Etat, 2021, Publié en 2022, pp. 8-11, URL : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/securite/protection_population/fichiers_pdf/Analyse_des_risques/220_406_02_03_CG_Brochure_synthe%CC%80se_12p_VF.pdf

⁶ 520.1, Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), 20 décembre 2019 (état au 1^{er} janvier 2022), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/887/ft>

- Un village pour y mener des exercices qui comprendra deux éléments. Premièrement, il sera pourvu deux places de travail (l'une pour les grands décombres et l'autre pour les petits décombres). En se servant de ces deux infrastructures, il s'agira d'apprendre à se mouvoir, à se sécuriser, et à se protéger mutuellement dans des zones de décombres ; cet enseignement s'adressera aux astreint-e-s, aux pionnier-ère-s de la PC, ainsi qu'aux sapeurs-pompiers. Deuxièmement, une tour sera construite afin d'exercer l'antichute et le travail en hauteur. Et pour cause, lors d'événements tels que des éboulements ou des coulées de lave torrentielle, un travail en hauteur doit être effectué dans les bâtis, ce qui implique de former les astreint-e-s au travail antichute et aux questions de sécurité propres à ces cas-là.
- Un module « éléments naturels » sera, lui aussi mis à disposition de PC et des sapeurs-pompiers. Il se caractérisera par un bâti inondable permettant de travailler dans des constructions touchées par des inondations, tout en respectant des règles de sécurité. Ce faisant, il s'agira aussi d'entraîner la protection des biens culturels et leur évacuation.
- Des places de travail extérieur qui comprendront des zones d'exercice servant à entraîner le travail en terrain difficile ; elles seront également pourvues d'un bâtiment qui permettra de travailler depuis le toit jusqu'au sol.

Les modules susmentionnés ont tous été inspirés du seul exemple existant aujourd'hui : celui de la place de Wangen an der Aare, laquelle est utilisée par les troupes de sauvetage et d'aide en cas de catastrophe de l'Armée. Ce lieu a ainsi été visité à plusieurs reprises par l'architecte, par le chef de projet de la DGIP et par les personnes concernées au SSCM, dans le but de réaliser ces modules de la manière la plus aboutie possible.

La piste à venir est destinée prioritairement à la PC, mais elle sera également ouverte aux autres partenaires. Outre les sapeurs-pompiers, l'Etablissement Cantonal d'Assurance (ECA) s'est d'ores et déjà montré intéressé à utiliser les lieux. De même, la Police a exprimé une volonté similaire, afin de permettre à ses groupes d'intervention de disposer d'un terrain d'entraînement adéquat. Tel est également le cas d'autres Cantons, ou encore l'Association Suisse des Chiens de Recherche et de Sauvetage (REDOG)⁷. Pour autant, aucun des partenaires n'a souhaité entrer dans le processus de financement ; partant du principe qu'il était plus simple de facturer à la journée que d'entremêler les investissements au sein d'une propriété du Canton.

Le projet à venir est nécessaire et fondamental pour pouvoir améliorer la PC vaudoise, l'instruction des astreint-e-s, l'instruction des cadres, le travail multipartenaires et la formation des astreint-e-s aux questions de sécurité lors des interventions.

En dernier lieu, il convient de rappeler que les éléments ayant trait aux coûts et aux délais sont tous énoncés aux pages 4 et 5 de l'EMPD. Au niveau du calendrier, l'objectif est de faire valider le projet par le Grand Conseil avant le mois de juin 2023. Le texte dresse également un aperçu des éléments écologiques pouvant être amenés au projet, notamment les possibilités de pose de panneaux photovoltaïques sur les constructions à venir.

3. DISCUSSION GENERALE

Obsolescence et déficit de sécurité de la piste actuelle

La conception actuelle de la piste ne permet notamment pas de former les astreint-e-s au sauvetage en profondeur. En cas d'effondrement d'un bâtiment, il est nécessaire de descendre dans des ruines en respectant un système de sécurité qui garantit à l'astreint-e de pouvoir ressortir, et ce même en cas de malaise ou d'accident. Or, le système actuel ne permet pas d'assurer la sécurité de manière suffisante. Les astreint-e-s ne peuvent donc pas s'y former ; risquant ainsi de se trouver démuni-e-s en cas d'intervention liée à l'effondrement d'un immeuble. Ce déficit concerne également la sécurité du feu, la sécurité de l'antichute et plus globalement toute la technique d'assurage qui s'impose lors d'une opération à plus de deux mètres de haut.

De plus, certaines installations risquent à très court terme de ne plus être utilisables. Il est donc urgent de trouver une solution qui confère une formation correcte aux astreint-e-s et qui permette à l'Etat-major de

⁷ Site internet de REDOG, URL : <https://www.redog.ch/fr/>

conduite de travailler dans de bonnes conditions. Actuellement, la PC loue et utilise des infrastructures à l'extérieur afin de compenser les lacunes du site de Gollion. Or, cette situation engendre des problèmes d'efficacité notamment. Et pour cause, une location hors des terres vaudoises impose de transférer les astreint-e-s et leur matériel, lequel peut être différent d'un canton à un autre. Il est donc important que les astreint-e-s puissent s'exercer avec leur propre matériel, ce d'autant plus qu'en cas de déplacement, le prêt d'accessoires n'est généralement pas possible. Pour toutes ces raisons, le Canton souhaite développer sa propre infrastructure.

Un Député relève que des compagnies de la PC se rendent régulièrement dans un autre centre de formation : celui de la Rama (CFR)⁸ à Montheron (commune de Cugy). Or, ce lieu est souvent surchargé du fait de son utilisation simultanée par la PC et par l'ECA. D. Froidevaux rétorque que le CFR a choisi de s'orienter exclusivement sur la formation de sapeurs-pompiers ; se dotant pour ce faire d'infrastructures à la pointe parmi les plus modernes de Suisse. De ce fait, il n'y a plus la possibilité et la disponibilité spatiale nécessaire au développement d'autres infrastructures. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le présent EMPD ne fait pas mention d'une formation pour le feu, puisque celle-ci se fera à la Rama ; inversement, les sapeurs-pompiers se rendront à Gollion pour d'autres types de formations. Il y aura donc une complémentarité entre les deux sites.

Utilisation de la future piste par d'autres entités

La police, les pompiers et les sanitaires ont d'ores et déjà exprimé leur intérêt dans ce sens. Tel est également le cas d'entités privées. Celles-ci seront cependant facturées à la journée, ce qui ne sera pas le cas des services de l'Etat. Une mise à disposition gratuite pourra tout de même être discutée dans les cas d'ECA, de REDOG ou encore des autres Cantons. La collaboration avec l'Armée se poursuivra. En effet, l'idée est de permettre à l'institution de changer occasionnellement d'infrastructures, de lieux et de scénarii d'exercices. Le Conseil d'Etat est très sensible à cette collaboration ; celle-ci étant indispensable en cas de situation difficile, surtout dans un petit pays comme la Suisse.

Des approches préliminaires avec d'autres Cantons ont eu lieu, mais la marge pour une collaboration intercantonale demeure restreinte. En effet, la piste sera déjà fortement occupée du fait de la coopération avec d'autres institutions (Armée, Redog, etc.) et des nombreux besoins spécifiques au Canton de Vaud. Et pour cause, celui-ci est doté d'une superficie et d'une diversité géographique élevées (montages, lacs, etc.). Aussi, les risques naturels qui lui sont propres diffèrent de ceux d'autres cantons, comme celui de Genève par exemple.

Fonctionnement de la future piste

En principe, les astreint-e-s à la PC rentreront chaque soir à leur domicile ; les transports publics leur seront d'ailleurs payés. Pour les personnes domicilié-e-s trop loin de la piste, il y aura la possibilité de dormir sur place. En outre, les entraînements comprendront autant des exercices techniques d'une demi-journée ou d'une journée que des exercices de plus grande ampleur qui dureront 24 heures ou plus. Dans le second cas, un tournus sera mis en place et les capacités de logement seront mobilisées ; le but étant d'apparenter l'organisation de la compagnie à la vie réelle en cas d'intervention. La piste en tant que telle sera dépourvue de capacités de logements ; en effet, celles-ci se trouveront dans le centre d'instruction. En outre, si le terrain d'exercice doit être doté d'un réfectoire et de capacités de formations théoriques, il ne comprendra pas d'autre lieu de vie ; raison pour laquelle les astreint-e-s quitteront les lieux en fin de journée.

Financement du projet – base légale et plus-values potentielles

La base légale fédérale autorise à recourir au *Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (FCR, fonds N° 2025)* et au *Fonds cantonal de la protection civile (FPCi, fonds N° 2007)* financeront chacun CHF 3'250'000.-. Il s'agit-là d'une information que le Canton a fait vérifier auprès de la

⁸ « Le Centre fédéral de la Rama (CFR) sert de centre de formation pour les collaborateurs·trices de la Commune de Lausanne et aussi pour les entreprises et organisations privées ». Source : Site internet de la Ville de Lausanne, Centre fédéral de la Rama, Missions, URL : <https://www.lausanne.ch/officiel/administration/securite-et-economie/protection-et-sauvetage/centre-formation/missions.html>

Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC). Toutefois, si celle-ci a confirmé que la base légale convenait, elle a précisé que l'intégralité du projet ne pouvait pas être financée ainsi. Dès lors, seuls 50% de la somme totale proviendra de ces fonds. Le FPCi finançant le projet à hauteur de CHF 3'250'000, l'ensemble des régions PC du Canton auront accès gratuitement aux infrastructures. Quant au montant total dont dispose le FCR, il s'élève à 20 millions de francs environ.

Le montant d'une éventuelle plus-value sur le chantier ne peut être communiqué puisque les travaux n'ont pas commencé. En revanche, des précisions peuvent être apportées en ce qui concerne la plus-value avant contrat : lorsque le document a été proposé au Conseil d'Etat, l'indice était de 108.9. Aujourd'hui, l'indice de construction s'élève à 113. Cette tendance sera comprise dans le décompte qui sera fait dans le cadre de l'application de la Loi sur les finances (LFin). Attention toutefois, il s'agit-là de plus-value liée à l'indice ; les plus-values techniques n'étant pas de mise actuellement.

ETP actuels et futurs

En 2019, un contrat-cadre de cinq ans a été conclu avec un bureau d'architecture. Or, il est expliqué en page 8 de l'EMPD qu'un montant de CHF 70'000 devra-t-être alloué à la mise en place d'un contrat à durée déterminée (CDD) de chef de projet. Aussi, un commissaire se demande si cette tâche pourrait être assurée par les mandataires du bureau d'architecture. En effet, il serait souhaitable que ce type de prestation soit incluse dans le contrat découlant dudit mandat.

Concernant le bureau d'architecture, il s'agit d'un concept général mis en place avec toutes les régions. Plus précisément, la DGIP émet des appels d'offres et mandate des bureaux dans des régions afin de traiter différents objets. Ces mandats se font pour des raisons pratiques : ce sont des entités qui connaissent le territoire et avec lesquelles le contact est facilité. Ainsi les usager-ère-s ont un-e répondant-e sur place, ce qui évite aux collaborateur-ice-s de l'Etat de devoir se rendre dans tout le Canton. Il s'agit-là d'un contrat qui va être renouvelé cette année pour une nouvelle période de cinq ans. En ce qui concerne ensuite les CHF 70'000, ces mandataires n'ont pas pour mission de suivre des projets d'investissements. En outre, les besoins en ETP ne peuvent être évalués avec précision lors de l'appel d'offres, car il est impossible de prévoir le pourcentage nécessaire à ce moment-là. Les mandataires dont il est question concernent avant tout le fonctionnement courant des infrastructures de l'Etat. Ils ont vocation à effectuer des interventions rapides (ex. fuite d'eau, réparation de lavabo) et ils ne sont donc pas appelés à intervenir dans le cadre de nouvelles constructions ou de transformations d'envergure, lesquelles sont directement suivies par la DGIP. La somme demandée, ainsi que les 0.25 ETP se justifient par l'importance générale du présent projet (devisé à 13 millions) ; raison pour laquelle 0.25 ETP est ici demandé.

Le site est actuellement pourvu de 4 ETP ; un nombre qui ne permettra toutefois pas d'assurer l'entretien des futures installations. Ce problème s'explique par le fait que les 4 ETP actuels sont affectés non seulement sur le site de Gollion, mais également sur des sites à Morges (château, logistique, obligation de servir). En outre, deux de ces ETP sont des CDI et les deux autres sont des CDD, actifs notamment pendant la phase de COVID. Etant donné qu'il n'est pas sûr que les CDD soient conservés à terme, il a été décidé de pérenniser un ETP en l'ajoutant dans cet EMPD. Cet engagement se justifie par la nécessité d'entretenir en permanence les infrastructures d'instruction. En effet, celles-ci doivent être remises en état après chaque formation, pour que les formateur-ice-s suivant-e-s puissent s'en servir. Plus précisément, cet ETP aura pour tâche d'assurer la préparation, le nettoyage, le contrôle des aspects de sécurité, le contrôle de l'exploitation et le respect des normes environnementales.

Référendum facultatif

Le projet est soumis au référendum facultatif. C'est du moins ce qui ressort d'un avis de droit rédigé par la DGAIC. Cette dernière a justifié sa conclusion en ces termes : « *étant donné que le projet porte sur la construction d'installations nouvelles, il est difficile de soutenir que les divers choix opérés ne laissent aucune marge de manœuvre à l'état, donc il est soumis au référendum facultatif* ». En outre, il s'agirait d'un référendum cantonal, car il a trait à une dépense cantonale qui n'est pas liée (c'est-à-dire non obligatoire). La potentielle votation est donc considérée à l'aune de l'aspect financier ; des Vaudois-e-s jugeant cet investissement non nécessaire pourraient lancer un référendum.

Environnement naturel et provenance de l'eau

La création d'une nouvelle conduite a engendré l'opportunité de mailler le réseau d'eau de Cossonay avec celui de Penthalaz. Cette interconnexion nouvelle rend non seulement service aux deux communes, mais elle impactera aussi six autres communes de la région. Quant à l'eau en tant que telle, elle proviendra exclusivement des bois de Cossonay, situés entre la commune éponyme et la Chaux.

En ce qui concerne plus généralement l'ensemble du projet, il est important de rappeler que la mise à l'enquête a été réalisée en collaboration avec Pro Natura, ce qui a abouti à la création d'un biotope de compensation visant à préserver une espèce de libellule locale.

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

Aucun point de l'EMPD n'a suscité de question et de discussion.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

En vote final, le projet de décret est adopté à l'unanimité de la commission.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret à l'unanimité de la commission.

Echandens, le 24 mai 2023

*Le rapporteur :
(Signé) Jerome De Benedictis*