

## **VD\_OMNI GE.2016.0130 vom 6. März 2017**

VD Tribunal cantonal, 2017-03-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2016.0130](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0130)

FR: VD\_OMNI GE.2016.0130 du 6 mars 2017

IT: VD\_OMNI GE.2016.0130 del 6 marzo 2017

### **Regeste**

Commune de Champagne/CONSEIL D'ETAT, SDIS NORD VAUDOIS | La voie du recours à la CDAP est ouverte contre une décision du Conseil d'Etat ordonnant à une commune d'adhérer à une association de communes visant à assurer, sur le territoire des communes membres, le service de défense contre l'incendie et de secours (SDIS) (c. 1b). Lorsqu'une commune n'est pas en mesure d'assurer sur son territoire le niveau de défense contre l'incendie et de secours exigé par le standard de sécurité cantonal, l'art. 8 al. 3 LSDIS constitue une base légale suffisante pour ordonner à cette commune d'adhérer à une association intercommunale SDIS satisfaisant à un tel standard (c. 4b). En l'espèce, la commune recourante ne respecte pas le standard précité et n'a pas été en mesure de trouver une solution de collaboration, plus de deux ans après l'échéance du délai de mise en conformité prévu par l'art. 24 al. 1 LSDIS. Le Conseil d'Etat était dès lors fondé, sous réserve du principe de la proportionnalité, de lui ordonner d'adhérer à une association intercommunale SDIS (c. 4d). L'art. 8 al. 3 LSDIS laisse au Conseil d'Etat la liberté de choisir quelle forme de collaboration intercommunale il entend imposer. En l'espèce, au vu des circonstances, le Conseil d'Etat n'a pas violé le principe de la proportionnalité ni abusé de sa latitude d'appréciation en ordonnant à la recourante d'adhérer à l'association en cause, plutôt qu'en lui ordonnant de conclure un contrat de prestations avec celle-ci (c. 5). Recours rejeté par arrêt du Tribunal fédéral 2C\_361/2017 du 2 octobre 2017).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Il importe de vérifier à titre préliminaire la recevabilité du recours. a) Aux termes de l'art. 92 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (al. 1). Les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal (al. 2). Selon l'exposé des motifs et projet de LPA-VD (mai 2008, p. 45 s.), l'exclusion du recours contre les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'explique par le fait que celles-ci revêtent un caractère politique prépondérant. Elle est dès lors conforme au droit fédéral, l'art. 86 al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) prévoyant pour les décisions de ce genre une exception à l'obligation d'ouvrir une voie de recours à une autorité judiciaire. Toutefois, si, dans un cas particulier, le Tribunal fédéral – saisi directement – devait estimer qu'une décision rendue par l'une de ces autorités ne présente pas un caractère politique prépondérant, le recours au Tribunal cantonal serait ouvert à son encontre, en vertu du droit fédéral, nonobstant l'art. 92 al. 2 LPA-VD. Cette disposition doit ainsi être interprétée en conformité avec le droit supérieur, en particulier

avec la garantie constitutionnelle de l'accès au juge prévue à l'art. 29a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), ainsi qu'avec l'art. 86 al. 2 et 3 LTF (CDAP, arrêts GE.2015.0121 du 18 mai 2018 consid. 1a; GE.2015.0066 du 24 avril 2015 consid. 2a/bb, et GE.2014.0054 du 23 septembre 2014 consid. 1c). L'art. 86 al. 3 LTF, qui fait partie des exceptions à la garantie constitutionnelle précitée, trouve seulement application si l'aspect politique prévaut sans discussion. Le fait que la décision émane d'une autorité politique est un indice de son caractère politique, mais n'est pas toujours déterminant. Ainsi, il n'y a pas de décision à caractère politique prépondérant, lorsque le gouvernement rend une décision qui porte une atteinte individuelle à des droits privés. Certains auteurs considèrent que, lorsque des intérêts particuliers sont touchés, l'accès au juge n'est exclu que si les considérations politiques l'emportent clairement. Il ne suffit donc pas que la cause ait une connotation politique, encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu (ATF 136 I 42 consid. 1 p. 44 ss; arrêt 2C\_602/2015 du 14 juillet 2015 consid. 3.3). b) En la présente espèce, la décision attaquée trouve son fondement à l'art. 126a al. 1 LC, aux termes duquel lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association, ainsi qu'à l'art. 8 al. 3 LSDIS, qui prévoit que, pour assurer le respect des exigences découlant du standard de sécurité cantonal, le Conseil d'Etat peut ordonner aux communes de collaborer ou ordonner à une organisation régionale d'intégrer une commune. Cette décision vise à mettre en œuvre le standard de sécurité cantonal au sens de l'art. 2 al. 3 LSDIS, standard que les communes sont chargées de mettre en place au vu des art. 6 et 7 LSDIS. En contraignant la recourante à adhérer au SDIS-NV, la décision attaquée touche à l'autonomie communale, dont la recourante évoque du reste la violation (cf. consid. 3 infra). Cette décision ne revêt par conséquent pas un caractère politique prépondérant. Du reste, dans l'arrêt 2C\_706/2012, précité (cf. supra partie En fait, let. B), le Tribunal fédéral, constatant que le Conseil d'Etat n'avait pas encore rendu de décision ordonnant aux communes recourantes d'adhérer au SDIS ou les obligeant à conclure un contrat de droit administratif avec cette entité, a jugé que les communes concernées pourraient recourir à son encontre si une telle décision était rendue et invoquer la violation de leur autonomie, notamment (cf. consid. 4.2). c) Au surplus, le recours a été formé en temps utile, vu les art. 95 et 96 al. 1 let. b LPA-VD. Il satisfait par surcroît aux conditions formelles de l'art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

La recourante a requis la tenue d'une audience publique, afin que ses représentants puissent s'exprimer oralement. Elle a également sollicité la mise en œuvre d'une expertise financière, afin que les frais afférant au respect du standard de sécurité cantonal, d'une part, et du détachement d'appui, d'autre part, puissent être déterminés, une fois les revenus de l'association de communes fixés avec exactitude. a) Devant la CDAP, la procédure est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A cet effet, l'autorité peut (art. 29 al. 1 LPA-VD), entendre les parties (let. a); procéder à une inspection locale (let. b); ordonner des expertises (let. c); recourir à la production de documents, titres et rapports officiels (let. d), aux renseignements fournis par les parties, des autorités ou des tiers (let. e) et recueillir des témoignages (let. f). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3

LPA-VD). b) Le droit d'être entendu découlant des art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (Cst./VD; RSV 101.01) comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76; 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités). c) En l'espèce, l'on peut se dispenser de tenir une audience aux fins d'auditionner les représentants de la recourante. De même, il n'y a pas lieu d'ordonner une expertise. Les parties ont produit leurs dossiers, les faits sont établis et le litige a trait, comme on le verra ci-dessous, à des questions d'ordre exclusivement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (cf. art. 98 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause sans procéder aux mesures d'instruction requises par la recourante.

### **E. 3**

La décision attaquée a pour effet de contraindre la recourante à rejoindre le SDIS-NV et à en devenir membre, ce qu'elle a toujours refusé jusqu'alors. Il importe dès lors de s'assurer que les principes généraux du droit administratif permettent en l'occurrence à l'autorité intimée d'empiéter sur l'autonomie dont la recourante peut, sur le principe, se prévaloir. a) On rappelle en effet que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision appréciable (ATF 137 I 235 consid. 2.2 p. 237/238; 136 I 265 consid. 2.1 p. 269, 316 consid. 2.1.1 p. 317, 395 consid. 3.2.1 p. 397/398, et les arrêts cités). Les communes bénéficient de compétences législatives lorsqu'elles disposent d'un pouvoir normatif dans un domaine que le législateur cantonal ou fédéral n'a pas réglé exhaustivement (ATF 135 I 233 consid. 2.2 p. 242; 131 I 333 consid. 4.4.1 p. 342 ; 115 Ia 42, et les arrêts cités). La Constitution vaudoise prévoit que les communes disposent d'autonomie, en particulier pour la protection de l'ordre public (art. 139 let. e Cst./VD), ainsi que pour la sécurité des personnes et des biens (art. 44 al. 2 Cst./VD). Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, la LSDIS, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, a pour but de régler l'organisation et le fonctionnement de la défense contre l'incendie et des secours en cas de dommages causés notamment par le feu (art. 1 al. 1 LSDIS). Elle établit les rôles respectifs des autorités cantonales et des communes (art. 3, 4 et 6 LSDIS). Ces dernières prennent toutes dispositions utiles en matière de lutte contre le feu (art. 6 al. 1 LSDIS) et sont responsables, sur leur territoire, du respect des exigences fixées par le standard de sécurité cantonal (art. 7 LSDIS). ). La lutte contre le feu fait ainsi partie des attributions et tâches propres des communes (cf. art. 2 al. 2 let. e LC et 6 al. 1 LSDIS). La LSDIS impose aux communes de respecter le standard de sécurité établi par les autorités cantonales tout en leur laissant le choix des moyens pour atteindre le but fixé. Elles sont libres d'user des moyens idoines pour atteindre cet objectif. Si celui-ci est inatteignable, parce que les communes ne

disposent pas des moyens nécessaires, elles sont libres de se regrouper en SDIS régionaux (art. 8 ss LSDIS). Les communes vaudoises jouissent par conséquent d'une certaine autonomie en matière de lutte contre le feu (CCST.2011.008 précité consid. 7c; arrêt 2C\_706/2012 précité consid. 3.1). c) Une commune reconnue autonome dans un domaine spécifique peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale (de recours) que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 139 I 169 consid. 6.1 p. 173; 138 I 242 consid. 5.2 p. 244). Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1); elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). L'autonomie communale ne fait pas partie des garanties individuelles visées par l'art. 36 Cst. Les conditions de la base légale et de la proportionnalité doivent toutefois s'appliquer par analogie pour une limitation de l'autonomie communale (ATF 129 I 290 consid. 4.4 p. 300; arrêt 1C\_437/2015 du 13 mai 2016 consid. 6.1). C'est dès lors à la lumière de ces principes qu'il importe d'examiner le présent recours.

### **E. 3.2**

p. 91s.). Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscrit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; cf. ATF 140 I 2 consid. 9.2.2 p. 24; 139 I 180 consid. 2.6.1 p. 187; 138 II 346 consid. 9.2 et les arrêts cités). En outre, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 123 V 150 consid. 2 p. 152 et les références). b) Il ne fait aucun doute que la décision attaquée est conforme à la règle de l'aptitude, dans la mesure où elle permet la mise en œuvre du standard de sécurité cantonal sur le territoire communal de la recourante et rétablit ainsi une situation conforme à la loi. Du reste, la recourante ne discute pas le respect de cette règle; celle-ci met pour l'essentiel en avant la règle de nécessité et soutient que l'autorité intimée aurait pu opter pour une mesure moins incisive. A suivre les explications de la recourante, l'autorité intimée aurait pu, au lieu de la contraindre à rejoindre le SDIS dans une structure verticale, privilégier la voie conventionnelle et lui ordonner de conclure un contrat de prestations avec le SDIS. De même, la recourante soutient qu'il appartenait à l'autorité intimée d'arrêter elle-même, et de manière équitable, la teneur de ces clauses contractuelles. Dans ce cadre, elle affirme qu'elle dispose d'un corps de sapeurs-pompiers constitué, instruit et équipé, au sens des art. 10 al. 2 et 12 LSDIS, qui pourrait " parfaitement " constituer une section du DAP du SDIS-NV, dirigé par le commandement du SDIS-NV. Elle se contenterait ainsi de continuer à constituer, instruire et équiper sa section DAP, à la gérer en regard des exigences de l'ECA, à la financer elle-même et à limiter sa participation financière aux coûts nécessaires du SODPS de Grandson. De son avis, le SDIS-NV n'a jamais cherché à négocier sur cette base, entendant simplement lui imposer un contrat déterminé, de surcroît

illégal, dès lors qu'il constituait une quasi-adhésion et qu'il lui imposait de verser des prestations supérieures à celles consenties par les membres de l'association (la contribution de 10 fr. d'Yverdon-les-Bains ne lui étant pas applicable) en violation de l'art. 20 LSDIS (prévoyant que les communes membres du SDIS répartissent équitablement entre elles la part des dépenses non prises en charge par l'ECA ou non couvertes par d'autres recettes), sans pour autant qu'elle ait accès aux aspects financiers, notamment par l'examen des comptes et des pièces y relatives et sans avoir de droit de vote et de participation au sein des organes. Elle fait par conséquent grief à l'autorité intimée de ne pas avoir jugé utile d'intervenir auprès du SDIS-NV pour faire rectifier le contrat de droit administratif proposé par cette association. C'est ainsi qu'à ses yeux, il appartenait à l'autorité intimée de définir le contenu d'un contrat de droit administratif équitable (reprenant par exemple un prix de la prestation à 34 fr. par habitant) qui aurait permis d'atteindre le but (assurer le respect du standard de sécurité cantonal) par une mesure moins contraignante qu'une adhésion forcée. Par ailleurs, la recourante souligne que l'adhésion à l'association SDIS-NV constituerait une mesure d'autant plus lourde qu'elle n'y disposerait d'aucun pouvoir une fois qu'elle en serait membre, la commune d'Yverdon-les Bains constituant une majorité au comité de direction et une minorité de blocage au conseil intercommunal. Elle ne pourrait ainsi que se soumettre aux décisions des organes du SDIS-NV, dès lors qu'à teneur de l'art. 123 al. 1 LC, les décisions que prend l'association, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres. A cela s'ajouterait, toujours selon la recourante, que la modification des statuts serait sinon impossible, du moins extrêmement compliquée compte tenu de la présence de quarante communes au sein de l'association. c)

Conformément à ce qui précède, l'art. 8 al. 3 LISD laisse au Conseil d'Etat la liberté de choisir quelle forme de collaboration il entend imposer aux communes. Il peut ainsi opter, dans le cadre de sa marge d'appréciation, non seulement pour la voie de l'association, mais également pour celle du contrat de droit administratif. En l'espèce, l'autorité intimée n'a pas abusé de sa latitude d'appréciation en ordonnant à la recourante de rejoindre le SDIS-NV plutôt que de lui imposer de conclure un contrat de prestations avec cette association, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, on constate que la LSDIS est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, soit depuis plus de six ans. La recourante a largement disposé du temps nécessaire pour convenir avec le SDIS d'un mode de collaboration. C'est du reste l'option que le DTE a initialement privilégiée, ainsi qu'en témoigne son courrier adressé aux communes le 21 janvier 2015. Après deux ans et demi de discussions toutefois, les négociations entre les parties en vue de conclure un tel contrat ont échoué, la recourante ayant manifesté, sans la moindre ambiguïté, son refus d'accepter les clauses financières qui lui ont été proposées par le SDIS. Le délai de mise en conformité fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2014 étant largement échu, l'autorité intimée ne pouvait plus se permettre de consacrer plus de temps à la recherche d'une entente, voire d'une solution taillée sur mesure pour la recourante, peu important les raisons de l'échec de la négociation. Il en va d'autant moins que selon l'exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat de juillet 2009 sur le service de défense contre l'incendie et de secours de juillet 2009 (EMPL), si l'on peut envisager qu'une commune se contente de financer, gérer et exploiter seule une section DAP et confie à une autre entité les tâches d'assurer les missions du DPS sur son territoire, cette solution devrait rester l'exception, la solution la plus adéquate sur le plan opérationnel semble la forme de l'association de communes (EMPL, ch. 6 in fine, ch. 8 ad art. 8 al. 1, ch. 8 ad art. 9 al. 2). Deuxièmement, dans les circonstances du cas d'espèce, cette solution impliquerait, comme l'autorité intimée le fait observer dans ses déterminations, que celle-ci négocie avec

les parties à la convention et fixe elle-même le contenu et les modalités de celle-ci. Or, il n'appartient pas à l'autorité intimée de négocier ou de déterminer le contenu d'une convention de prestations, dont les clauses dépendent de considérations locales et à laquelle elle n'est pas elle-même partie, par surcroît. Au demeurant, il n'apparaît pas d'emblée que les requêtes de la recourante puissent être aisément satisfaites. Ainsi, la recourante prétend qu'on ne saurait lui imposer une participation aux frais du SDIS allant au-delà des coûts du SODPS de Grandson et, partant, une prestation financière contractuelle supérieure à 34 fr. par habitant, calculée uniquement sur le nombre d'habitants, au lieu de 40 fr., comme cela lui était proposé. Cette demande signifie toutefois non seulement qu'il soit admissible de faire abstraction de la valeur des immeubles dans le calcul de la contribution, mais encore que la recourante puisse gérer un DAP de manière indépendante. Or, la recourante ne le prétend pas, puisqu'elle requiert, au contraire, que son DAP constitue une section du SDIS placée sous le commandant et l'état-major de cette association. Dans ces circonstances, au vu de l'échec des négociations avec le SDIS-NV, l'autorité intimée n'avait aucune autre solution que d'imposer à la recourante de rejoindre cette association de communes. Enfin, la décision d'imposer à la recourante d'adhérer au SDIS-NV apparaît la plus équitable. Elle a en effet pour conséquence de placer la recourante sur le même pied que les nombreuses autres communes ayant adhéré à l'association de leur plein gré. A cet égard, il n'y a pas lieu de revenir sur les critiques que la recourante dirige une nouvelle fois contre les statuts du SDIS, notamment en ce qui concerne la position de la commune d'Yverdon-les-Bains, celles-ci ayant été écartées dans l'arrêt CCST.2011.0008 du 12 juin 2012, confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 2C\_706/2012 du 16 avril 2013. e) Quant au principe de proportionnalité au sens étroit, il prend tout son sens avec la décision attaquée, eu égard à l'importance de l'intérêt public ici en cause. S'il est exact que son appartenance au SDIS-NV limitera sévèrement la liberté de la recourante d'organiser sur son territoire la lutte contre les incendies et le secours, cette restriction, de même ampleur que celle des autres communes membres, doit céder le pas devant les moyens à mettre en œuvre pour les premières interventions en matière de défense contre l'incendie et de secours, destinées à garantir une efficacité uniforme sur l'ensemble du territoire cantonal (cf. art. 2 al. 3 LSDIS). De même, ceux-ci doivent s'imposer aux intérêts purement patrimoniaux de la recourante, dont il n'est pas démontré qu'ils soient sérieusement atteints en l'occurrence. f) Par conséquent, la décision attaquée est conforme au principe de proportionnalité, ne procède pas d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée et n'entraîne pas de violation de l'autonomie communale.

#### **E. 4**

La recourante affirme que la décision attaquée ne saurait se fonder sur l'art. 8 LSDIS. De son avis en effet, cette disposition n'est applicable qu'en vue d'assurer le respect du standard de sécurité cantonal. Or, ce dernier viserait uniquement les DPS et non les DAP. a) Ancré à l'art. 5 al. 1 Cst., le principe de la légalité exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Les actes étatiques doivent se fonder sur une base légale matérielle, suffisamment précise et édictée par les autorités habilitées à le faire. Cela est commandé par l'impératif démocratique du respect de la répartition des compétences entre les organes de l'Etat, d'une part, et, d'autre part, l'exigence de l'égalité et de la prévisibilité de l'action étatique comme fondement de l'Etat de droit (ATF 141 II 169 consid. 3.1 p. 171; arrêt CCST.2010.0008 du 14 janvier 2011 consid. 3c/aa et les références citées). Les restrictions graves à une liberté nécessitent en revanche une réglementation expresse dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 Cst.; ATF 139 I 280 consid. 5.1 p. 284 et les références citées). b)

Comme exposé plus haut (consid. 3a), la LSDIS impose aux communes de respecter le standard de sécurité établi par les autorités cantonales, mais les laissent libres de choisir les moyens idoines pour atteindre cet objectif. Si les communes ne disposent pas des moyens nécessaires à atteindre cet objectif, elles sont libres de se regrouper en SDIS régionaux. Elles doivent alors collaborer, au sens des art. 107a ss LC, pour créer et exploiter des SDIS régionaux, i.e. les organiser, les équiper et les instruire en commun (art. 8 al. 1 et 2, art. 9 al. 1 et 2 LSDIS). L'art. 107a LC dispose que les communes veillent à choisir la forme de collaboration la plus appropriée parmi, notamment, le contrat de droit administratif, l'entente intercommunale, l'association de communes, la fédération de communes, l'agglomération et les personnes morales de droit privé (al. 2 let. a à f). Quant à l'art. 8 al. 3 LSDIS, il ajoute, toujours pour assurer le respect des exigences découlant du standard de sécurité cantonal, que le Conseil d'Etat peut ordonner aux communes de collaborer ou ordonner à une organisation régionale d'intégrer une commune. Au vu des art. 8 al. 1 et 2, 9 al. 1 et 2 LSDIS associés à l'art. 107a LC, le Conseil d'Etat est libre de choisir quelle forme de collaboration il entend imposer aux communes. Il lui est en particulier loisible d'obliger une commune à adhérer à une association existante ou à conclure un contrat de droit administratif (cf. aussi art. 126a al. 1 LC). Par conséquent, lorsqu'une commune n'est pas en mesure d'assurer sur son territoire le niveau de défense contre l'incendie et de secours exigé par le standard de sécurité cantonal, l'art. 8 al. 3 LSDIS constitue une base légale suffisante pour ordonner à cette commune d'adhérer à une association intercommunale satisfaisant à un tel standard. c) On rappelle que le standard de sécurité cantonal, à définir par le Conseil d'Etat, est constitué par les exigences déterminant les moyens à mettre en œuvre pour les premières interventions en matière de défense contre l'incendie et de secours (art. 2 al. 3 LSDIS). A teneur de l'art. 10 al. 2 LSDIS, le service de la défense contre l'incendie et des secours, que les communes ont la responsabilité de mettre en place sur leur territoire, est composé d'un détachement de premier secours (DPS) et d'un détachement d'appui (DAP). Aux termes de l'art. 11 LSDIS, le DPS doit être capable d'assurer les premières mesures d'intervention en cas d'incendie et de lutte contre les dommages résultant des éléments naturels ou dans d'autres situations présentant un caractère d'urgence, pour le secteur qui lui est attribué (1 ère phrase). Il doit satisfaire aux conditions du règlement du 15 décembre 2010 d'application de la LSDIS (RLSDIS; RSV 963.151) (2 ème phrase). En particulier, l'art. 16 RLSDIS dispose que les DPS sont constitués de sapeurs-pompiers au bénéfice d'une formation de base adéquate et d'une formation complémentaire en matière de première intervention, choisis en fonction de leurs capacités, de leur motivation et de leur disponibilité à être engagés en cas d'intervention (al. 1). Les DPS sont organisés en un ou plusieurs sites opérationnels (SODPS), soumis à l'arrêté du 15 décembre 2010 sur le standard de sécurité cantonal en matière de service de défense contre l'incendie et de secours (AsecSDIS; RSV 963.15.5) (cf. aussi Directive ECA 1100/01 du 1 er janvier 2017 sur l'organisation et le financement des détachements de premier secours, art. 1 er ). Pour leur part, les DAP sont des unités de sapeurs-pompiers organisées de manière à renforcer le DPS ou à suppléer celui-ci pour certains types d'interventions sur l'ensemble du secteur du SDIS (art. 12 LSDIS). Les DAP, dont les sapeurs-pompiers doivent disposer uniquement d'une formation de base adéquate, sont constitués en groupes alarmables et peuvent être répartis en plusieurs sections, localisées dans les secteurs d'intervention en fonction des besoins régionaux, d'entente entre l'ECA et la ou les communes concernées (art. 17 RSDIS). d) En l'espèce, il ressort de ses explications que la recourante dispose sans doute d'un DAP, mais elle reconnaît cependant implicitement qu'elle ne dispose pas de DPS, alors qu'il s'agit

de l'élément clé du standard de sécurité cantonal. Force est ainsi de constater que les exigences de ce standard ne sont pas satisfaites sur le territoire communal de la recourante. En outre, en dépit des injonctions des autorités cantonales, la recourante n'a pas été en mesure de trouver une solution de collaboration, plus de deux ans après l'échéance du délai de mise en conformité prévu par l'art. 24 al. 1 LSDIS. Au vu de cette situation, l'autorité intimée était dès lors fondée, comme l'art. 8 al. 3 LSDIS lui en conférait la faculté et sous réserve de l'examen du principe de la proportionnalité (cf. consid. 5 infra), à ordonner à la recourante d'adhérer à un SDIS, spécifiquement au SDIS-NV (le territoire de la recourante, commune du district du Jura-Nord vaudois, faisant partie du périmètre du secteur d'intervention du SDIS-NV) et d'en devenir membre.

#### **E. 5**

La recourante invoque une violation du principe de proportionnalité, en ce que l'autorité intimée, en lui imposant de rejoindre le SDIS et d'en devenir membre, aurait abusé du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la matière. a) Exprimé de manière générale à l'art. 5 al. 2 Cst., le respect de la proportionnalité dans l'activité administrative exige que la mesure prise par l'autorité soit raisonnable et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé poursuivi (cf. ATF 136 I 87 consid.

#### **E. 6**

Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Le sort du recours commande de mettre à la charge de la recourante un émolument de justice (art. 40 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). En outre, des dépens seront alloués au SDIS, association de communes qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). C'est le lieu de rappeler à cet égard que les communes, exclues du champ d'application des art. 52 et 56 al. 3 LPA-VD, peuvent prétendre à l'octroi de dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.