

**Préavis N° 1 - 2021
au Conseil communal**

concernant

la modification des statuts de l'ASIGOS

Date proposée pour la séance de la Commission :

**Mercredi 20 janvier 2021 à 18h00
Castelmont, salle 1&2**

Délégués de la Municipalité : Alain Gillièron et Antoine Reymond

Prilly, le 12 janvier 2021

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

Préambule

Avant de traiter le fond de ce préavis visant à la création d'une **ASIGOS +**, il est bon de se remémorer les raisons qui ont conduit à la création initiale de l'**ASIGOS**. Il s'agissait avec les 3 communes Prilly, Romanel-sur-Lausanne et Jouxens-Mézery, ainsi que celles de Cheseaux-sur-Lausanne, Boussens, Bournens et Sullens de mettre en place une structure scolaire commune efficace et rationnelle tant au niveau de la gestion que de la construction de bâtiments scolaires.

C'est suite au rapport alarmiste et interpellant de 1999 du Directeur des Écoles secondaires d'alors, M. François Delessert, document mettant en évidence le manque important de locaux scolaires pour les 10 à 20 prochaines années, que les Autorités exécutives des 7 communes se sont mises au travail et ont voté, en 2001 par leurs Conseils communaux respectifs, la constitution de cette **AS**sociation Intercommunale pour la construction, la **G**estion des bâtiments et l'**O**rganisation de l'environnement **S**colaire de l'arrondissement secondaire de Prilly.

Elle a permis la réalisation, en 2004, de l'extension du Collège du Grand-Pré (sans réfection de l'enveloppe du bâtiment) et, en 2008, des transformations de Fontadel-Chasseur rebaptisé Collège de l'Union, avec pour nécessité la création de classes provisoires à Corminjoz. Tout cela pour un total non négligeable de CHF 35 millions et hors du montant de la dette de chaque commune, seul le cautionnement étant actionné.

Pour des raisons liées à des spécificités communales qui leur étaient propres, les 4 communes du nord lausannois ont décidé, en 2014, de retrouver leur autonomie et ont quitté sans rancœur et autre problème l'Association. Les communes de Prilly, Romanel-sur-Lausanne et Jouxens-Mézery ont continué leur collaboration de façon optimale jusqu'à ce jour à la satisfaction non seulement des Municipalités, mais – et c'est fondamental – de l'école par ses élèves, ses enseignants et sa Direction.

De droit, ce préavis ne vise qu'à l'extension du système de gestion de l'ASIGOS aux bâtiments du Primaire; un système de gestion démocratique, efficace et qui a fait ses preuves ces 20 dernières années.

Introduction

En date du 9 décembre 2020 le Conseil Intercommunal de l'ASIGOS a accepté par 13 «Oui», 3 «Non» et 1 abstention le préavis ASIGOS N° 5-2020 présenté par le Comité de direction sur la modification des Statuts de l'Association. Le but de cette modification est d'intégrer la gestion de *«l'ensemble de l'organisation de la scolarité obligatoire sur le territoire des communes»* (Art. 2); en clair il s'agit d'intégrer le Primaire à l'ASIGOS.

Lors de la séance du Conseil intercommunal, les questions financières ont occupé une part importante des débats. La question à ce stade du processus n'est pas tant d'adopter un budget prévisionnel d'exploitation comprenant également les coûts financiers liés aux investissements - même s'il est très important d'avoir quelques visions sur l'avenir financier de l'ASIGOS - mais d'adopter un principe de gestion en commun des bâtiments actuels et futurs nécessaires à l'accueil des élèves du primaire sur les trois communes de Prilly, Jouxens-Mézery et Romanel-sur-Lausanne. La structure de gestion de l'ASIGOS réunit les compétences suffisantes pour gérer ces nouveaux dossiers en lien également avec les services Bâtiments de chacune des communes. Certes, de toutes les façons, les engagements financiers à venir sont importants et urgents : il s'agit de les assumer ensemble.

Fondée précisément pour gérer à trois communes des bâtiments scolaires en engageant alors CHF 35 millions, l'ASIGOS a fait ses preuves : les bâtiments mis à disposition sont entretenus, de qualité et les usagers en sont très satisfaits. D'où l'idée toute simple d'intégrer dans cette structure démocratique les bâtiments nécessaires à l'accueil des élèves du Primaire.

Comme il se doit, le présent préavis est présenté avec son Annexe - Statuts adoptés par le Conseil intercommunal - tel qu'il le fut en décembre 2020. Entre la saisie par les Commissions de l'ASIGOS de ces documents de base en juin 2020 et le vote intervenu six mois plus tard, bien des questions ont été adressées au Comité de direction (ci-après CoDir) qui y a répondu.

Cadre légal et réglementaire

La loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) définit à son article 27 les obligations conjointes des communes et de l'Etat relatives à l'école obligatoire : «Les communes, d'entente avec l'autorité cantonale et les directions d'établissement, planifient et mettent à disposition des établissements les locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission.»

Le Règlement sur les constructions scolaires primaires et secondaires (RCSPS, avril 2020) découle de cet article de la LEO. L'art. 4, intitulé «Planification», du RCSPS définit les critères et compétences :

«¹ Les autorités adoptent un plan de développement à l'échelle des aires de recrutement des établissements concernés au sens de l'article 18 LEO, par lequel elles planifient à moyen et à long terme les sites scolaires et les locaux et installations scolaires tels que définis à l'article 2. Le plan de développement est en principe réexaminé au début de chaque législature.

² Le plan de développement définit les besoins en locaux et installations scolaires, en prenant notamment en compte les critères suivants :

1. l'évolution de la population scolaire concernée,
2. l'accueil de jour des enfants au sens de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)^[C] ainsi que
3. les perspectives et enjeux des développements régionaux et communaux.

³ Le département, par la DGEO et les directions des établissements, participe aux discussions relatives au plan de développement et collabore à sa réalisation ainsi qu'à sa révision. Il s'assure de la concordance entre les besoins de l'école et la planification communale ou intercommunale au moyen d'un outil de planification des besoins mis à disposition par la DGEO. Celui-ci définit le programme type des locaux des écoles enfantines, primaires et secondaires et des installations sportives en fonction du nombre de classes. »

C'est ainsi que, en étroite collaboration avec les services de l'État, que nous remercions ici, le CoDir a établi une planification scolaire du Primaire portant jusqu'à 2032. Ce document, établi également avec les directeurs des Établissements primaire et secondaire, se base sur l'évolution démographique prévisible des trois communes.

Planification scolaire de la Journée de l'écolier 2020 – 2030

Pour ce qui concerne Prilly, les résultats présentés incluent aussi les prévisions démographiques de l'entier de la commune. Par contre, ces chiffres sont ensuite discriminés en fonction du projet d'une construction sur le site de Malley; construction qui sera décidée avec la commune de Renens à l'horizon 2022.

Évolution du nombre d'élèves

Ces chiffres sont issus des données des Services de l'Urbanisme puis convertis en NB/élèves par le Service de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), compétent en la matière.

La méthode de calcul est la suivante : il s'agit d'une multiplication de la population par la part d'élèves dans la population évaluée sur la base des effectifs connus pour 2017.

L'évolution en moyenne par année scolaire est ainsi de (+) 0.95% pour Prilly ; de (+) 1% pour Romanel et de (+) 0.8% pour Jouxens-Mézery. Ces différences s'expliquent par les structures de population différentes suivant les communes.

Évolution du nombre de classes

Une fois obtenue l'évolution du nombre d'élèves, ce chiffre est converti en nombre de classes suivant la méthode suivante : une division des effectifs de volée par 19 pour le Primaire, par 20 pour le secondaire et par 10 pour les classes d'accueil (ACC - pour les primo arrivants et les élèves allophones) ainsi que les classes SESAF (Service de l'Enseignement Spécialisé et de l'Appui à la Formation.)

Évolution démographique & Prévisions scolaires

Au vu des projections démographiques, et d'ici à 2032, les nécessités en nombre de salles de classe sont les suivantes :

- Prilly : 300 élèves supplémentaires (dont 100 à Malley) soit 7 classes par année scolaire;
- Romanel-sur-Lausanne : 120 élèves supplémentaires soit 3 classes par année scolaire;
- Jouxens-Mézery : 45 élèves supplémentaires soit 0,4 classe par année scolaire;

Entre **11 et 12 classes/année scolaire** seront donc nécessaires à l'horizon de 2032.

Ce ne sont donc pas moins de **26 classes supplémentaires et sur l'entier du cycle primaire** qui seront nécessaires à l'horizon 2032. Il est à noter que ces augmentations rendent nécessaires des constructions dans des délais courts.

C'est ensemble que les exécutifs des trois communes ont décidé de relever ce défi.

^[C] Loi du 20.06.2006 sur l'accueil de jour des enfants (BLV 211.22)

Aujourd'hui, la planification des constructions est la suivante :

2022 : Romanel-sur-Lausanne

Un groupe de travail est déjà à l'œuvre; il réunit une délégation du CoDir de l'ASIGOS, les Municipaux Domaines & Bâtiments de Romanel-sur-Lausanne et Prilly, le Syndic de Jouxens-Mézery, ainsi que leurs services respectifs.

Alors que les calculs doivent encore être affinés, c'est un bâtiment de 12 classes/élèves qui doit être construit pour un coût d'environ CHF 1 million/classe compte tenu des salles de dégagement, etc., soit un montant total de CHF 12 millions.

Dès 2025 : Prilly

Alors que les calculs doivent encore être affinés, c'est un bâtiment de 14 classes/élèves qui doit être construit pour un coût d'environ CHF 1 million/classe compte tenu des salles de dégagement, etc., soit un montant total de CHF 14 millions.

Dès 2025 : Jouxens-Mézery

La réflexion n'étant pas encore aboutie quant au type de bâtiments, il n'est donc pas possible d'exprimer quelque chiffre que ce soit. Il s'agira, vraisemblablement, de salles spéciales ou de dégagement.

La solution proposée

L'ASIGOS « a pour but de mettre à disposition et la gestion des bâtiments nécessaires à l'enseignement » (art. 2); pour autant, et c'est une évidence, l'intérêt pédagogique a été pris en compte. Il est pédagogiquement intéressant de favoriser une organisation défendant une meilleure mixité sociale. Les retours d'expérience en ce domaine sont tous très positifs. Il est pédagogiquement intéressant de maintenir sur le même site au moins quatre classes par année scolaire durant les deux années clés que sont les 7 et 8 Primaire (URSP).

Actuellement, tous les élèves de 7P et de 8P provenant des trois communes terminent leur deuxième cycle primaire sur un seul site, le collège du Grand Pré. De l'avis des professionnels de l'école, cette mixité sociale est ressentie de manière bénéfique, y compris par les élèves et les parents. Les conclusions de l'enquête internationale PISA publiée en 2019 le confirment : *Les élèves, en particulier ceux issus de milieux défavorisés, peuvent pâtir du manque de mixité sociale et académique à l'école. Lorsque la mixité est insuffisante, les enfants peuvent se voir privés de la possibilité d'apprendre, de jouer et de communiquer avec d'autres enfants d'origines sociales, culturelles et ethniques différentes, et la cohésion sociale s'en trouver ainsi menacée. Pour promouvoir l'équité et l'inclusion, l'affectation des élèves dans les établissements doit être mûrement réfléchie afin de réduire le risque de sélection des élèves en fonction de leur statut social ou de leurs aptitudes.* (Source : Le renforcement de la mixité sociale à l'école a-t-il un impact sur l'équité des résultats d'apprentissage ? OCDE. Juin 2019).

Les conséquences pour les élèves seront les suivantes :

<u>Prilly</u>	Des élèves de deux années scolaires de Mt-Goulin seront scolarisés à Romanel-sur-Lausanne, suivant en cela la ligne du LEB... mais à contre-courant du flux majoritaire des usagers de la Ligne verte.
----------------------	--

<u>Romanel-sur-Lausanne</u>	Des élèves effectueront trois années à Prilly
------------------------------------	---

<u>Jouxens-Mézery</u>	Des élèves effectueront trois années à Prilly
------------------------------	---

Historique de l'organisation : conséquences juridiques et financières

Succédant à une entente intercommunale secondaire entre Prilly, Romanel-sur-Lausanne, Jouxens-Mézery et «La Chamberonne» (Cheseaux-sur-Lausanne, Bournens, Boussens et Sullens), ne comportant qu'un comité exécutif formé des municipaux des écoles, l'ASIGOS s'est constituée au début du XXI^e siècle afin d'assumer la gestion des bâtiments de l'école secondaire nécessaires auxdites communes.

Les travaux de construction, de transformation, de rénovation et d'entretien, portant alors sur le Collège de l'Union, à Prilly, faisaient d'emblée partie de sa mission. En effet, le facteur déclencheur de l'opération avait été le constat que le manque de locaux prévisible exigeait de très lourds travaux, d'un coût supputé à trente millions de francs environ pour la décennie suivante.

Eu égard à la relative urgence de la mise à disposition de ces nouveaux locaux et à leur coût, il avait été admis que le bien-fonds, même amélioré par des travaux d'une valeur probablement supérieure à celle qu'il avait juste avant qu'ils fussent réalisés, demeurerait propriété de la commune de Prilly; l'usage de l'existant était en revanche conféré à la toute nouvelle ASIGOS, sans rémunération.

Juridiquement, on peut noter ce qui suit :

- quand un tiers emploie ses matériaux sur le fonds d'autrui, ces matériaux deviennent partie intégrante de l'immeuble (art. 671 al. 1 du Code civil), ce qui a été en effet le cas en l'espèce;
- quand les matériaux ne sont pas séparés du fonds initial, situation qui correspond évidemment à celle qui nous occupe, le propriétaire du fonds est tenu de payer pour les matériaux une indemnité équitable (art. 672 al. 1 du Code civil), ce qui n'a cependant pas été retenu puisque l'usage a été laissé par le propriétaire, la commune de Prilly, au tiers, l'ASIGOS (sous réserve de l'usage partiel de quelques locaux pour la commune-siège, comme les salles de sport, mais contre un loyer particulier dû de ce chef);
- la différence de valeur aurait sans doute, théoriquement, permis à l'ASIGOS de se faire attribuer la propriété du tout contre une indemnité équitable pour compenser celle du terrain équipé et l'éventuelle valeur résiduelle des locaux calculées avant les travaux pris en charge par l'ASIGOS (art. 673 du Code civil), mais cela était d'emblée hors de question, car dans le cas contraire la commune de Prilly n'aurait vraisemblablement pas voulu céder l'usage des lieux et le droit d'y effectuer des travaux à l'ASIGOS, qui d'ailleurs ne tenait pas à devenir propriétaire à ce moment-là, ayant des préoccupations plus immédiates.

Le raisonnement qui précède est classique en droit privé. On pourrait se demander s'il s'applique *ipso jure* en droit public pour du patrimoine administratif, mais il est toutefois raisonnable de le penser, faute de mieux (au moins en tant que droit supplétif).

Quoi qu'il en soit, les parties en cause n'ont jamais revendiqué une autre solution. Tout au plus, vers 2010, l'ASIGOS a fait étudier par l'association Adlatus (composée d'experts et de chefs d'entreprise à la retraite) l'indemnité à payer dans l'hypothèse d'un transfert de la propriété du fonds de la commune de Prilly à l'ASIGOS; la complexité et l'incertitude du calcul qu'a montré cette étude ont conduit à renoncer à poursuivre cette piste.

La seule question qui se soit posée a été soulevée aux environs de 2015, lorsque «La Chamberonne» a quitté l'ASIGOS; il s'agissait de celle d'une indemnité, prévue par les statuts de l'ASIGOS, qui aurait pu lui être due par «La Chamberonne» du fait qu'elle abandonnait prématurément l'ASIGOS et lui laissait sur les bras des charges calculées initialement pour desservir aussi les communes sortantes, sans désormais plus assumer sa part des coûts ni continuer à participer solidairement aux emprunts contractés pour les travaux de l'ASIGOS. En définitive, aucun montant n'a été réclamé, notamment parce que l'ASIGOS a constaté pouvoir employer utilement les locaux (ou places d'élèves) délaissés par «La Chamberonne» et en bénéficiait même ainsi gratuitement, alors même que ces biens présentaient apparemment une valeur d'usage supérieure à la part comptable non encore amortie.

Aujourd'hui, si l'ASIGOS participe à la réalisation ou à la construction, à la transformation, à la rénovation et à l'entretien de collèges supplémentaires dans l'une ou l'autre des communes membres (destinés dans la situation actuelle à l'enseignement primaire), il se justifie de conserver les mêmes principes et mécanismes économiques et juridiques et de confier à l'ASIGOS la conduite des travaux du nouveau collège de Romanel-sur-Lausanne sans que pour autant elle en acquière la propriété, pour les raisons suivantes :

- un transfert de propriété des biens-fonds correspondants (non seulement du futur collège primaire de Romanel-sur-Lausanne, mais aussi de tous ceux qui servent à ce secteur d'enseignement dans les trois communes) occasionnerait un travail énorme;
- l'expérience Adlatus a montré la très grande difficulté d'évaluer la valeur de bâtiments administratifs existants, surtout s'ils ont été construits et exploités par une entité puis transformés et exploités par une autre;
- le transfert de propriété impliquerait notamment de recommencer pour le Collège de l'Union l'exercice qu'Adlatus n'avait pas réussi à accomplir, en dépit des grandes compétences de ses représentants ... ou de se trouver dans la situation hybride qui verrait l'ASIGOS être propriétaire de certains des bâtiments (par exemple le nouveau collège de Romanel-sur-Lausanne) qu'elle exploite, mais pas de tous (notamment le Collège de l'Union);
- le démantèlement complet ou partiel de l'ASIGOS semble fort improbable avant des décennies et, même dans ce cas, le calcul de valeur nécessaire pour fixer un «droit de retour» des différents bâtiments aux communes où ils sont sis (par analogie avec celui de l'art. 779d al. 1 du Code civil, prévu pour le droit de superficie) serait plutôt moins compliqué, car plusieurs d'entre eux seraient sans doute entièrement amortis au moment du calcul.

Incidences financières

Les incidences financières seront directement corrélées avec le développement du Primaire, les investissements à faire sur les bâtiments existants et avec la construction des bâtiments nécessaires à la gestion d'un établissement primaire (cf. page 4 du présent préavis). L'objectif du CoDir est d'intégrer les coûts de constructions et de rénovations des bâtiments au sein de l'ASIGOS. La charge liée à la construction de nouveaux bâtiments dont la commune-hôte restera propriétaire sera assumée par l'ASIGOS. Les règles du droit de superficie s'appliquent par analogie (cf. CC 779 & ss).

Les charges de fonctionnements seront imputées selon la clef de répartition en vigueur (Art. 29 des Statuts).

L'engagement solidaire des communes sur les dettes de l'ASIGOS demeurera et devra, en cas d'augmentation, faire l'objet d'une décision séparée de chaque Conseil communal.

Synthèse

En application de la LEO (Art. 27) et de son Règlement d'application en la matière (RCSPS, en particulier dans son Art. 4) et en vue d'assumer ensemble leurs responsabilités en matière d'installations scolaires, les trois communes membres de l'ASIGOS ont procédé à une pesée d'intérêts.

L'élargissement de l'ASIGOS au Primaire permet :

- d'élargir la mixité sociale, gage d'amélioration de la réussite scolaire;
- un partage des coûts d'entretien comme de construction allégeant d'autant les charges propres à chacune des communes;
- un contrôle démocratique par le Conseil intercommunal.

L'on peut, par contre, déplorer une perte d'autonomie communale... autonomie déjà entamée par les modes de faire actuels puisqu'il n'y a qu'un seul Établissement primaire pour les trois communes. Mentionnons également le fait que la planification exigée par la Loi et son Règlement d'application en la matière oblige les communes à s'entendre avec l'Etat... qui, *in fine*, délivre l'autorisation de construire (RCSPS, Art. 18), or il est évident que la DGEO favorise fortement les projets intercommunaux. En d'autres termes, Canton et communes doivent s'entendre tant sur le périmètre du projet que sur sa réalisation au vu des normes en vigueur.

Modification des Statuts

La solution proposée n'implique aucun aménagement juridique autre qu'une modification des statuts de l'ASIGOS et ne soulève aucun obstacle politique majeur, en particulier aucune réticence liée à la perte de la propriété de terrain public par les communes membres.

Les statuts adoptés par le Conseil intercommunal le 9 décembre 2020 sont annexés au présent préavis.

Procédure pour la modification de statuts

Les modalités d'approbation des statuts pour les associations intercommunales sont définies dans l'article 113 de la Loi sur les communes (LC), dont découle la procédure suivante :

1. Elaboration du projet par le CoDir, revu par le Service des communes et du logement (SCL) et le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC).
2. Auprès des communes :
 - a. Adoption du projet par les Municipalités; établissement d'un préavis municipal;
 - b. Procédure de consultation conjointe auprès des Commissions des 3 Communes; chacune adresse à la Municipalité sa réponse à la consultation (3 rapports);
 - c. Le CoDir et les Municipalités finalisent le projet et les préavis;
 - d. Le CoDir soumet le projet, par voie de préavis, à une Commission du Conseil intercommunal;
 - e. Décision du Conseil intercommunal;
 - f. Chaque Municipalité présente le préavis au Conseil communal de sa commune;
 - g. Le Conseil communal de chaque commune se prononce sans amendement possible (art. 113^{1sexies} LC).
3. SCL/DFJC.
4. Signature par les Municipalités et Conseils communaux, ainsi que le CoDir et le Conseil intercommunal.
5. Approbation par le Conseil d'État.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la Présidente, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Prilly

- vu le préavis municipal N° 1-2021,
- ouï le rapport de la Commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

d'adopter, tels que présentés, les nouveaux statuts de l'ASIGOS, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 11 janvier 2021.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillièron

J. Mojonnet

Annexe :

- Nouveaux statuts de l'ASIGOS, adoptés par le Conseil intercommunal le 9 décembre 2020