



## CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Office fédéral de la protection de la  
population  
Division conception et coordination  
Section Droit et affaires parlementaires  
Monbijoustrasse 51 A  
3003 Berne

Réf. : MFP/15012251

Lausanne, le 3 octobre 2012

### **Révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile**

Monsieur le Directeur,

Le Conseil d'Etat vaudois remercie le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de l'associer à cette consultation et de lui permettre de donner ses observations dans le cadre de l'objet mentionné en titre.

Après examen du dossier, le Conseil d'Etat du canton de Vaud relève les points suivants :

D'une manière générale, la présente révision porte sur des abus qui ont eu lieu par le passé et qui ne se sont pas répétés suite aux contrôles de plausibilité effectués depuis 2010 par les caisses de compensation et l'Office fédéral de la protection de la population et aux mesures mises en place par les cantons. Pour la Confédération et les cantons, les mesures proposées entraîneront un travail administratif supplémentaire considérable et ralentiront fortement des procédures qui fonctionnent aujourd'hui. De plus, nous sommes pour le moins surpris par certaines formulations contenues dans le rapport explicatif qui laissent transparaître une certaine défiance de la Confédération vis-à-vis des cantons, défiance dont nous nous défendons fermement. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud requiert donc que les passages correspondants soient modifiés en conséquence, et que soient clarifiés les aspects financiers.

Par ailleurs, nous constatons avec scepticisme que le présent projet de révision vise à limiter encore davantage les possibilités d'intervention de la protection civile et les jours de formation, en particulier en ce qui concerne les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état alors que l'on peut parallèlement observer la tendance à étendre celles du service civil. Des travaux que la protection civile ne serait plus autorisée à effectuer selon le présent projet de révision pourraient être confiés au service civil avec versement d'allocations de perte de gain. Une telle inégalité de traitement est choquante et dangereuse car, à la différence du service civil, la protection

civile est intégrée dans les cantons et communes qui la soutiennent et financent. La restriction des possibilités d'intervention de la protection civile aura également pour effet d'affaiblir la disposition des communes et des cantons à investir dans l'instruction et le matériel de leurs formations. Il devrait s'en suivre une baisse de la qualité et de l'image de la protection civile. Il sied de relever à cet égard une incohérence flagrante avec le but fixé par la Confédération dans le rapport sur la stratégie de la protection de la population et la protection civile 2015+ qui vise l'amélioration de la préparation du pays dans la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. En effet, la révision partielle de la LPPCi aboutit à une réduction des jours à disposition pour la formation (art. 33 à 36 LPPCi). Or, une telle réduction n'est pas cohérente avec l'objectif précité. De plus, l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle révision aujourd'hui alors que le rapport 2015+ nécessitera lui aussi une modification des mêmes bases légales. Par conséquent, nous exigeons la renonciation à des mesures qui limiteraient de manière démesurée la marge de manœuvre de la protection civile et qui prêteraient celle-ci au profit d'autres organisations.

A noter aussi l'introduction de l'article 20a dans la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gains qui fait porter la responsabilité aux cantons d'éventuels dommages causés à l'assurance perte de gain du fait des convocations (non respect des prescriptions en matière de convocation et erreur de comptabilité). Or, dans le canton de Vaud, les convocations sont en général gérées par les organisations régionales de protection civile (ORPC). De même, les ORPC ont leur propre comptabilité. Le canton ne saurait être tenu responsable pour des actes qui ne relèvent pas de sa compétence. Nous demandons que la formulation de cet article soit modifiée afin de tenir compte de ce qui précède.

Nous saluons le fait que la Confédération réponde à un désir des cantons en envisageant d'utiliser le SIPA également pour les contrôles dans la protection civile. L'introduction échelonnée de ce système, telle qu'elle est ébauchée, nous paraît judicieuse. Dans ce contexte, il importera de veiller à offrir aux cantons qui viennent d'acquérir leurs propres systèmes de contrôle une protection appropriée de leurs investissements et de garantir aux cantons que la fourniture des données n'entraînera pas pour eux de dépenses et de travail administratif supplémentaires. En outre, nous nous attendons à ce que la Confédération associe des représentants des cantons au développement du SIPA pour les besoins de la protection civile et prenne en charge les coûts de maintenance et de développement de ce système.

En synthèse, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud refuse la modification des dispositions légales ayant pour conséquence une diminution des jours d'instruction et d'intervention (art. 27 al. 2 bis dernière phrase et 33 à 36 LPPCi), la limitation de la possibilité de recourir à la protection civile pour les interventions en faveur de la collectivité et la remise en état ainsi que le délai d'annonce prévu pour cette dernière catégorie (art. 28 al.2 lit. b et c et al. 4 LPPCi). De même, nous nous opposons à ce que la responsabilité des dommages causés à l'assurance perte de gain soit assumée par les cantons lorsque ce sont les régions qui convoquent les astreints. Pour le surplus, le

Conseil d'Etat du Canton de Vaud accepte les modifications des autres dispositions légales.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Annexe**

- Commentaire article par article

**Copies**

- OAE
- SSCM

## Annexe

### Commentaires article par article

#### *Art. 15, al. 5 (nouveau)*

Pas de commentaire.

#### *Art. 16, al. 2 et 3 (nouveaux)*

Le canton de Vaud est favorable à cette nouvelle réglementation, qui répond à un besoin des cantons déclaré à plusieurs reprises. Il n'est pas admissible que des personnes non recrutées pour l'armée en raison d'une condamnation pénale ou pour des raisons psychiques puissent néanmoins être affectées à la protection civile. Nous proposons de préciser dans le rapport explicatif que les personnes n'ayant pas été recrutées pour l'armée en raison d'un résultat négatif du contrôle de sécurité relatif aux personnes ne puissent pas non plus l'être pour la protection civile.

#### *Art. 27, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup> (nouveaux)*

L'introduction d'une limitation du nombre de jours pour la remise en état ne nous paraît pas judicieuse. A cet égard, nous rejetons catégoriquement le libellé figurant au début du deuxième paragraphe sous le chiffre 5.1.1.1.2, page 13, du rapport explicatif. On y exprime en effet explicitement la supposition selon laquelle certains cantons déclareraient sciemment comme travaux de remise en état des interventions en faveur de la collectivité ou des cours de répétition afin de pouvoir effectuer un plus grand nombre de jours de service de la protection civile. Cette formulation nous met mal à l'aise dans la mesure où elle révèle une méfiance de la Confédération à l'égard de la pratique en matière d'autorisation et de l'exercice de l'activité de contrôle dans les cantons. Nous sommes convaincus que les cantons appliquent, dans les limites du droit fédéral et en toute bonne foi, l'autonomie que leur confère notre système d'Etat fédéraliste. Le fait est bien plus que la distinction, en partie difficilement compréhensible dans la pratique, entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité provoque souvent la confusion au sein des organisations de protection civile. Du fait de l'absence de bases et de définitions claires, de nombreuses interventions pourraient aujourd'hui être souvent attribuées à chacune des trois catégories. A l'exemple de l'armée, il serait souhaitable dans ces circonstances de limiter les catégories de service aux cours de répétition et aux interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence.

Aussi proposons-nous d'adapter en conséquence ledit extrait du rapport explicatif et d'étudier la possibilité de renoncer à moyen terme à faire la distinction entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité.

*Art. 27a, al. 4*

Comme expliqué ci-dessus, nous ne nous opposons pas par principe aux contrôles et restrictions par la Confédération, quand bien même ceux-ci peuvent être interprétés comme une ingérence dans l'autonomie cantonale. Dans la mesure où elles servent à préciser les procédures, des prescriptions fédérales sont même souhaitables. Toutefois, nous nous inscrivons en faux contre le reproche formulé dans le dernier paragraphe de la page 13 du rapport explicatif, selon lequel de nombreux cantons ne motiveraient pas suffisamment les autorisations pour les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. Faute d'autres informations claires de la part de la Confédération, les cantons ont eux-mêmes fixé la procédure d'autorisation, suivant en cela la disposition juridique en vigueur qui habilite les cantons à régler l'octroi d'autorisations pour des interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. Il a fallu l'opération ARGUS pour révéler que ces procédures n'étaient, sur certains points, pas conformes aux idées de la Confédération d'ailleurs jamais énoncées auparavant et entre-temps infirmées par des tribunaux cantonaux de dernière instance. Par la suite, la Confédération, notamment sous la pression des cantons, a défini la notion d'intervention en faveur de la collectivité et les modalités d'autorisation en la matière. Dans l'intervalle, la majorité des cantons dont le canton de Vaud ont depuis longtemps adapté leur procédure d'autorisation en conséquence. Ladite formulation reflète ainsi la situation telle qu'elle existait avant l'opération ARGUS et livre une fausse image de la pratique actuelle. Dès lors, nous proposons que ce paragraphe soit supprimé ou pour le moins reformulé.

Par contre, la teneur proposée du texte législatif peut selon nous être reprise telle quelle, à condition que le rapport explicatif mentionne explicitement que les prescriptions désormais citées dans la loi se limitent à l'ordonnance actuelle du 6 juin 2008 sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité (OIPCC, RS 520.14) et au guide pour l'approbation d'interventions de la protection civile en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal, établi conjointement par la Confédération et les cantons. En d'autres termes, nous refusons toute prescription ou réglementation supplémentaire. Nous proposons de préciser le rapport explicatif dans ce sens.

*Art. 28*

Nous ne sommes pas opposés par principe aux prescriptions et contrôles appropriés de la Confédération. Les tâches de contrôle de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) à redéfinir dans cet article témoignent pourtant une nouvelle fois d'une méfiance de la Confédération envers les cantons. Leur étendue suscitant un sentiment de gêne, nous les rejetons sans équivoque. Si les mécanismes de contrôle étaient mis en œuvre comme prévu et comme décrits dans le rapport explicatif, la décision finale quant à la réalisation de travaux de remise en état ou d'interventions en faveur de la collectivité reviendrait de fait à l'OFPP puisque seule l'appréciation de l'OFPP pourrait garantir la sécurité du droit aux organisations de protection civile. Dans la pratique, il en résulterait une limitation de la compétence d'autorisation dont les cantons disposent actuellement. Sous cet angle, il semblerait plus cohérent de transférer le pouvoir d'autoriser de telles interventions entièrement des cantons à la Confédération. Néanmoins, la protection civile constituant en fin de compte un moyen

utilisé et financé par les cantons et les communes, nous nous opposerions catégoriquement à un tel transfert de compétence. Les cantons et les communes doivent aussi à l'avenir pouvoir disposer de leur protection civile dans les limites des prescriptions fédérales.

Dans l'optique de leur mise en œuvre également, les dispositions prévues nous paraissent poser problème. D'une part, des travaux de remise en état à titre d'exemple peuvent exiger une préparation et une planification importantes en termes de temps et de coûts. C'est pourquoi le demandeur doit savoir à un stade précoce si l'intervention concernée répond ou non aux exigences de l'OFPP. D'autre part, peuvent également survenir des cas où les travaux de remise en état doivent impérativement être exécutés immédiatement ou dans un bref délai après un événement. Le cas échéant, les délais fixés à l'alinéa 4 ne pourraient pas être respectés, si bien que l'appréciation de l'OFPP devrait alors intervenir plus rapidement et aisément.

Chaque année, entre 40 et 50 interventions en faveur de la collectivité sont effectuées dans le seul canton de Vaud, auxquelles interventions s'ajoutent les travaux de remise en état (entre 5 et 10 par année). Au vu de ces chiffres, le mandat de surveillance prévu pour l'OFPP devrait occasionner des coûts supplémentaires avant tout à la Confédération mais aussi aux cantons. Vu que l'OFPP aurait de fait l'obligation d'autoriser les demandes adressées aux cantons, il n'est pas exact d'affirmer, sous le chiffre 3.3.2 du rapport explicatif, que le renforcement des tâches de surveillance de la Confédération en matière d'interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal n'aura aucun effet particulier pour les cantons. L'adaptation des processus, la transmission des demandes à l'OFPP et la coordination avec les demandeurs et les organisations de protection civile entraîneront en effet un surcroît de coûts pour le canton de Vaud.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons de régler les délais prévus à l'alinéa 4 non pas dans le cadre d'une loi mais à l'échelon d'une ordonnance et de les adapter de telle manière qu'ils puissent répondre aux besoins de la pratique décrits ci-dessus. En particulier, il y aura lieu de fixer également pour l'OFPP un délai pour l'appréciation des demandes d'interventions.

#### *Art. 33*

A l'alinéa 2, il nous paraîtrait opportun de préciser que la possibilité de recruter a posteriori des personnes versées dans la réserve est réservée au seul besoin en cas d'effectif incomplet et non pour du service « à la carte ».

Selon l'alinéa 4, les personnes qui accomplissent le service de protection civile sur une base volontaire et disposent déjà d'une formation équivalente sont dispensées de l'instruction de base. Or, la notion de formation équivalente n'est définie ni dans le projet de révision ni dans le rapport explicatif. Pour le canton de Vaud, le fait de continuer de reconnaître comme une formation équivalente des filières militaires ou civiles, par exemple dans le domaine de l'aide psychologique d'urgence, revêt une importance décisive. C'est pourquoi nous proposons de compléter la partie traitant de la question

dans le rapport explicatif par des exemples concrets et de conférer aux cantons la compétence décisionnelle en matière de reconnaissance de formations équivalentes ou à tout le moins de préciser quelle autorité est compétente en la matière.

*Art. 35*

Nous sommes favorables à la possibilité de convoquer dorénavant à des cours de perfectionnement également les titulaires des nouvelles fonctions de base de préposés au matériel ou aux constructions traduit un besoin explicite des cantons.

A noter toutefois, que la LPPCi actuelle prévoit 14 jours sur 4 ans, en ramenant ce nombre à 12, ce sont 2 jours de perfectionnement qui sont perdus pour la formation des cadres. Or, l'objectif de la révision est de remplacer les jours/semaines (14 jours = 2 semaines) par les jours ouvrables (2 semaines = 10 jours ouvrables). Or, les cours de perfectionnement des cadres ont souvent lieu sur moins d'une semaine mais plusieurs fois sur 4 ans, les 14 jours sont donc utilisés durant les jours ouvrables et ne comptent pas les week-end. Le Canton de Vaud demande donc que l'article 35 al. 1 prévoit 14 jours au lieu de 12.

En renvoyant à l'art. 39, al. 2, LPPCi, l'alinéa 2 limite la compétence des cantons en ce sens que seuls peuvent être convoqués à des cours de perfectionnement les commandants, leurs suppléants, les autres cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Le canton de Vaud doit toutefois impérativement pouvoir convoquer à des cours de perfectionnement les personnes astreintes à servir qui assument toutes les fonctions mentionnées à l'art. 35, al. 1. Par conséquent, une adaptation correspondante de la teneur de l'alinéa 2 est proposée.

*Art. 38, al. 2, art. 66b, art. 72, al. 1<sup>er</sup> (nouveau) et 5*

Nous sommes d'accord avec les modifications proposées.

*Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG)*

*Art. 1a, al. 1, 3 et 6*

Nous sommes d'accord avec les modifications proposées pour les alinéas 1 et 6.

Néanmoins, dans le chapitre 3.1 du rapport explicatif, on laisse sous-entendre une nouvelle fois que des interventions effectuées par du personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile en faveur d'une autre commune appartenant à la même organisation de protection civile auraient eu lieu de manière abusive et illicite. Nous rejetons ce reproche. Il convient de souligner que l'OFPP a plusieurs fois vérifié et, sur la base d'un modèle dit de commune-siège, jugé légal ce genre d'intervention et ce mode de décompte. La Confédération ne saurait reprocher aux cantons une absence de dispositions légales différentes. Nous référant au quatrième paragraphe de la page 21 du rapport explicatif, nous nous permettons par ailleurs de constater que le personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile n'a pas, comme indiqué ici par erreur, été engagé avant tout en faveur de son propre employeur mais, comme relevé à juste titre dans le chapitre 3.1, en faveur d'autres communes de la même organisation de protection civile. Dès lors, nous proposons que les pages 7, 20 et 21 du rapport explicatif soient fondamentalement revues en tenant compte de ce qui précède.

Quant au but effectif de cette disposition – combler la lacune juridique découverte et limiter les possibilités pour le personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile de participer à des interventions en faveur de la collectivité –, il nous paraît fondamentalement défendable. Toutefois, l'on peut s'interroger sur le traitement différencié entre l'armée et la protection civile. Il serait opportun que la teneur choisie pour les employés de l'administration militaire soit appliquée par analogie au personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile.

Il convient de signaler en outre que ni le projet de loi ni la partie concernée du rapport explicatif ne contient une définition claire de la notion de personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile. Cette désignation englobe-t-elle dans le cas présent les seuls commandants de la protection civile et les chefs des organisations de protection civile ou doit-elle être étendue de telle sorte que la nouvelle réglementation vise également le personnel à temps partiel et les miliciens des organisations de protection civile auxquels la commune concernée délivre un certificat de salaire à la fin de l'année? Nous nous opposons catégoriquement à ce que la notion soit étendue à la catégorie de personnel mentionnée en dernier, dans la mesure où celle-ci comprend une grande partie des cadres de la protection civile et du fait qu'il en résulterait des problèmes dans la conduite d'interventions en faveur de la collectivité. C'est pourquoi nous proposons de confiner la notion aux commandants de la protection civile et aux chefs des organisations de protection civile et de préciser en ce sens le chapitre 3.1.

*Art. 11, al. 1*

Nous approuvons les modifications proposées.

*Art. 20a (nouveau)*

Cet article est problématique sur le plan de la détermination de la responsabilité en cas de dommage à l'assurance. En effet, en ce qui concerne l'al. 1, let. a, dans le canton de Vaud, les convocations à des interventions de la protection civile sont généralement envoyées par les organisations de protection civiles (régions) et non par le canton. Or, celui-ci ne saurait être tenu responsable des agissements des ORPC, celles-ci étant dotées de la personnalité juridique. Cette possibilité n'est prévue ni dans le texte de loi proposé ni dans le rapport explicatif. Il y est en effet toujours question d'une "convocation par les cantons". Par conséquent, nous proposons, dans le projet de loi ou du moins dans le rapport explicatif, de mentionner également la responsabilité des communes.

C'est avec étonnement que nous prenons connaissance de la possibilité, prévue à l'alinéa 4, de compenser avec des prestations de la Confédération les dommages occasionnés. Nous sommes d'avis que cette réglementation viole clairement des principes juridiques fondamentaux, en particulier le principe de l'unité de la matière. Il est surprenant que des prestations (fédérales) complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité soient utilisées de fait comme caution dans le cadre de créances en réparation du dommage que la Confédération ferait valoir envers un canton. L'alinéa 4 devrait dès lors être supprimé.