

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

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile et projet de décret abrogeant celui du 27 novembre 2012 créant un fonds de contributions de remplacement liées aux abris de protection civile**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie en date du 15 août 2014, à la salle de conférence du Château cantonal à Lausanne.

Elle était composée de M. Michel Desmeules (président-rapporteur), ainsi que des Mmes Roxanne Meyer Keller, Patricia Dominique Lachat, Aliette Rey-Marion, et MM. Jean-Marc Genton, Michel Collet, Jean-François Cachin, Philippe Cornamusaz, Jean-Luc Chollet, Olivier Mayor et Hugues Gander.

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du DIS. Elle était accompagnée par M. Denis Froidevaux, Chef du service de la sécurité civile et militaire (SSCM).

Mme Fanny Krug, Secrétaire de commission, a pris et rédigé les notes de séance, que nous tenons à remercier vivement de sa disponibilité et des documents rendus.

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

Mme la Conseillère d'Etat présente M. Denis Froidevaux qui a travaillé sur le présent projet de révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi) (ci-après le projet de loi). La Conseillère d'Etat rappelle qu'elle a repris le SSCM avec la Police vaudoise au 1<sup>er</sup> janvier 2104. Dans ce cadre, elle a repris les travaux menés par Mme la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro et M. Froidevaux et peaufiné ce projet de loi, lequel a été mené et conçu en partenariat avec l'ensemble des communes et des régions. En juin 2014, le projet de loi a été adopté par le Conseil d'Etat.

Mme la Conseillère d'Etat présente le projet de loi comme suit:

**1) Les 4 dates à retenir**

**2007:** le début des travaux et des études liés à la révision de la loi

**2010:** consultation officielle de tous les partenaires

**2012-2013:** consultation complémentaires et des études complémentaires

**Juin 2014:** adoption du projet de loi par le Conseil d'Etat

## **2) Les raisons d'AGILE (Adaptée - Garante - Intégrée - Légitime - Efficente)**

- Modification importante de la loi fédérale sur la protection civile (LPPCi), notamment en ce qui concerne les constructions d'abris et les contributions de remplacement
- Evolution des risques et des dangers dans le canton de Vaud
- Augmentation de la population (+ de 100'000 habitants en 10 ans), correspondant à une évolution des besoins
- Evolution de l'obligation de servir
- Renforcement de la coopération et des interactions entre les Cantons et la Confédération, notamment avec le Réseau National de Sécurité

## **3) AGILE en bref**

- Passage de 21 à 10 régions de protection civile (ORPC)
- Passage de 8'000 à 6'800 hommes, dont 1'500 hommes opérationnels dans l'heure
- Maintien de 70 professionnels, dont un tiers pour le Canton
- Socle de base, défini dans la loi pour l'ensemble des communes et des régions pour assurer le standard minimum de protection de la population (imposé par le nouveau droit fédéral)
- Définition formelle des compétences du service en charge de la protection civile (ci-après la PCi)
- Base légale pour le subventionnement des jours de service par le SSCM (imposée par la loi sur les subventions (LSubv))
- Fin des compétences des communes pour la perception des contributions de remplacement des abris (imposées par la loi fédérale)
- Disposition transitoire pour le fonds des contributions de remplacement (possibilité pendant 10 ans pour les communes d'utiliser les contributions perçues)
- Processus de financement par le Canton et les communes est assuré et le coût global moyen (CHF 25.-/habitant) est maintenu
- Délai de 3 ans donné aux communes pour se mettre en conformité avec la nouvelle organisation

## **4) Le socle de base**

- Est le catalogue qui liste les prestations découlant des missions légales de base de la protection civile
- Il a pour but d'assurer des prestations uniformes au niveau cantonal pour la population
- Le socle de base a été défini avec les régions et validé par les régions (CODIR) et les partenaires

## **5) Autonomie des régions et hiérarchie du SSCM**

- Les régions conservent une importante autonomie (la cantonalisation n'ayant pas été souhaitée par les communes et les régions), tout en garantissant un socle de base uniforme pour l'ensemble du canton
- Les commandants régionaux (ORPC) répondent tactiquement et techniquement au commandant cantonal de la PCi (SSCM)

En conclusion, le projet de loi est une évolution politique et technique rendue nécessaire par la loi fédérale et l'évolution de la société.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Un commissaire est d'avis qu'un tel texte mériterait d'avoir deux fascicules séparés (texte de loi et commentaires) pour faciliter le travail de la commission. Il précise que ce souhait ne concerne pas que cet EMPL.

Après renseignement, ce mode de faire est compétence du Conseil d'Etat.

### **4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **1) Préambule**

##### *Socle de base - catalogue de prestations*

Un commissaire souhaiterait recevoir des informations complémentaires concernant le catalogue de prestations inclus dans le socle de base.

Le Chef de service précise que le catalogue de prestations répond aux missions de base de la PCi, à savoir:

- aider, assister et protéger la population
- renforcer les organisations partenaires
- assurer la protection des biens culturels
- assurer le rétablissement des places sinistrées, dans les limites des responsabilités de l'Etat

Le catalogue de prestations est transmis et inclus aux notes de séance.

##### *Assemblée des présidents des CODIR*

De par son expérience, un commissaire souligne que la consultation pour l'élaboration de la présente révision de la loi a été très étendue. Il met en évidence l'importance des différents points qui apparaissent dans le projet de loi, à savoir la création d'un détachement cantonal et la liberté des régions de s'organiser en association. Il relève toutefois la difficulté dans le Nord du Canton de s'organiser en une seule région (district Jura-Nord vaudois) et est d'avis que le rôle de l'assemblée des présidents des CODIR n'est pas bien défini. Il envisage un amendement dans ce sens à l'article 13a du projet de loi.

Mme la Conseillère d'Etat indique que l'assemblée des présidents des CODIR, soit l'ensemble des régions de la PCi, a accepté le présent projet de loi à l'unanimité.

##### *Budget*

Une commissaire demande quel est le poids du Canton par rapport au budget des ORPC.

Mme la Conseillère d'Etat précise qu'il concerne uniquement du socle de base.

Le Chef de service indique que le Canton, au sens du droit fédéral, a la responsabilité de la haute surveillance sur la PCi. De facto, on est dans une délégation de compétences dans une organisation régionale. Juridiquement et pratiquement, le Canton a la responsabilité de s'assurer que la région est organisée, structurée, et fourni les prestations, en conformité avec le droit fédéral. Le Canton a donc la responsabilité de vérifier le budget pour s'assurer que les ressources nécessaires à la réalisation de ce socle de base sont bien présentes et sont bien gérées dans le sens du droit fédéral. Cette responsabilité existe déjà aujourd'hui et le Canton ne fait en aucune manière preuve d'interventionnisme dans les régions.

#### **2) Contexte général**

##### **2.2 Rapport du Conseil Fédéral 2015+**

Un commissaire est d'avis que si la PCi a besoin de plus en plus de personnes qualifiées, elle a aussi besoin de plus de bras.

Le Chef de service montre que les professionnels récemment engagés sont des nouveaux bras qui doivent réaliser des missions qui sont devenues complexes. Il confirme que le recrutement de personnes pour effectuer des tâches moins complexes existera toujours. La PCi est la seule réserve stratégique des Cantons. D'autre part, les autres organisations " feu bleu " doivent pouvoir être libérées des tâches logistiques non prioritaires afin de pouvoir se focaliser sur des missions urgentes et prioritaires. Par conséquent, les Cantons doivent élever la compétence de leur PCi.

Un commissaire estime que la PCi a son rôle et sa légitimité; même les fonctions basiques demandent un minimum de formation.

Un autre commissaire demande, quelle est la position des autres Cantons par rapport à la régionalisation de la PCi. Il remarque qu'en 1995, la PCi vaudoise comptait trop de bras et pas assez de cerveaux. Il y avait un manque de coordination, de pilotage et de stratégie, ce qui posait la question de la capacité de la PCi à intervenir, en cas de problème. Le modèle n'était pas le même dans d'autres Cantons où des formations étaient dispensées. Il salue dès lors l'évolution définie dans cet EMPL vers une plus grande professionnalisation, tout en maintenant différents degrés d'intervention pour maintenir une réserve de bras nécessaire à une intervention en cas de catastrophe.

Mme la Conseillère d'Etat est d'avis que la PCi 1995 et PCi 2014 n'ont rien à voir: les tâches ont évolué, ainsi que les besoins de la population et le type d'interventions qui sont devenues plus difficiles. Raison pour laquelle il est nécessaire d'avoir des hommes formés, fiables et prêts à intervenir immédiatement (1'500 hommes opérationnels dans l'heure, sur les 6'800). Tous les Cantons évoluent vers une restructuration de la PCi dans le sens de la rendre plus efficace et plus stratégique. Le Canton de Vaud le fait très bien et le détachement cantonal continuera à assurer la coordination et l'organisation de la PCi.

Les Cantons romands voisins ont choisi la voie de la cantonalisation, à savoir une seule entité de PCi. Mais ce n'est pas la vocation du Canton de Vaud de travailler ainsi; sa vocation est de laisser les régions et les communes avec une certaine autonomie. Nous adaptons donc nos structures à notre histoire et notre manière de vivre. La régionalisation proposée en dix régions permettra une action globale et les mêmes prestations sur l'ensemble du territoire.

Un commissaire demande quel sera en comparaison le nombre de militaires opérationnels dans l'heure.

Le Chef de service répond que l'armée est aujourd'hui organisée avec un bataillon d'aide en cas de catastrophe disponible en permanence, ainsi qu'une compagnie sanitaire et quelques autres moyens d'infanterie disponible aussi en permanence. Soit un maximum de 2'000 hommes. Une conséquence de la réforme de l'armée est que les Cantons doivent augmenter leur capacité et leur niveau opérationnel car ils peuvent moins compter sur le principe de subsidiarité de la Confédération. Les Cantons doivent donc être conscients qu'ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes en cas de coup dur, voire sur la solidarité internationale, cette dernière étant toutefois difficile à mettre en place. En conclusion, imaginer pouvoir réduire certains dispositifs en comptant sur les autres n'est pas une démarche responsable vis-à-vis de la population et autorités du Canton.

Deux questions des commissaires: une sur les flux financiers, combien la Confédération paie aux Cantons ? Et la deuxième, si des synergies sont prévues dans le cadre de la création des centres inter-cantonaux et régionaux (locaux communs, matériel, etc.).

Le Chef de service explique que la Confédération subventionne les dépenses de construction (de PCi, de centres sanitaires protégés, certains jours de service). Le matériel, les équipements personnels, l'instruction sont à la charge des Cantons.

La question des synergies relève du projet Protection Civile 2015+ de la Confédération. Le rapport doit être remis au Conseil fédéral d'ici la fin de cette année; l'idée de la Confédération est de créer un certain nombre de points forts en Suisse pour éviter de devoir disposer partout, dans tous les cantons, de l'ensemble du matériel. Le matériel hautement spécialisé ou le matériel lourd seront concentrés dans des centres intercantonaux. Il y aura un centre en Suisse romande et s'il est installé dans le Canton de Vaud, il y aura des synergies avec la PCi vaudoise, en termes d'infrastructures, de locaux,

de gestion du matériel, etc. Cette adaptation ne touchera pas l'organisation globale de la PCi mais surtout l'organisation au niveau du Canton.

### **3) La protection civile vaudoise**

#### **3.2 L'organisation actuelle**

Un commissaire pose la question de la coexistence entre la notion de surveillance et celle de conduite par le Canton.

Le Chef de service explique qu'on ne peut pas conduire sans surveiller. La PCi est structurée de manière militaire, il y a donc une conduite qui se fait. Ces deux notions sont complémentaires et ne s'opposent pas.

#### **3.3 Le financement de la protection civile**

##### *3.3.1 Le financement communal*

Un commissaire demande ce qu'il advient si la commune ne valide pas la proposition; il demande s'il est possible que le Conseil communal discute le budget, l'amende ou le refuse.

Le Chef de service explique le fonctionnement de la structure de financement de la PCi, qui comprend trois sources d'alimentation: ce que paie le Canton, ce que paient les communes à la région, ce que paient les communes au fonds cantonal.

Le fonds cantonal (CHF 6.50/ hab) a pour but de financer les tâches de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton (par exemple, le réseau d'alarme, les équipements, l'instruction, etc.). Ce montant de contribution par habitant est fixé par le Conseil d'Etat au début de chaque législature, après consultation de l'assemblée des CODIR. Cela représente environ CHF 5 millions chaque année. Son utilisation se fait comme suite: l'assemblée des CODIR se prononce sur l'utilisation du fonds cantonal, les dépenses prévues sont intégrées dans le budget du SSCM (le fonds est au bilan de l'Etat) et contrebalancées par les montants en provenance du fonds; les communes se prononcent sur le budget annuel de la région à laquelle elles appartiennent (le coût de la PCi dans la région, soit les montants ajoutés au CHF 6.50). Les assemblées régionales valident ce budget, les conseils communaux peuvent donc difficilement faire des amendements.

Un commissaire demande quel est le montant actuel du fonds cantonal et son évolution par rapport aux années précédentes.

Le Chef de service explique qu'il se monte actuellement à CHF 6.50/hab. Dans les années 1990-2000, il se montait à CHF 12.-/hab. Puis il y a eu une restitution aux communes de CHF 12 ou 16 millions. Entre temps, on est passé à CHF 6.50/hab. et on a renoncé à encaisser CHF 2.50; on est donc arrivé à CHF 4.-/hab. La réserve diminuait et l'intention étant d'avoir une réserve de CHF 5 millions, on est repassé à CHF 6.50.-/hab. Le fonds cantonal est actuellement alimenté à hauteur de CHF 4 millions.

Le Canton finance l'ensemble des prestations que l'Etat fournit en matière de PCi: l'instruction, l'encadrement, le pilotage global, les CHF 15.-/jour de service remboursé aux régions. Ces prestations sont financées par le budget de l'Etat, et représente CHF 2.41.-/hab. Les Communes prennent également en charge CHF 15.-jour/service. Ce montant couvre la solde et l'APG. Des régions qui offrent de nombreuses prestations de PCi donnent encore des indemnités par jour/service effectué afin d'attirer des volontaires. Ces indemnités sont intégrées dans les coûts des régions.

Un commissaire demande quel regard le Conseil d'Etat pose sur l'évolution des prestations de la PCi. Après la fin de la guerre froide, la PCi a eu des difficultés à trouver une légitimité. Pour la maintenir en vie, on l'a affectée à des tâches qui n'étaient pas celles pour lesquelles elle était conçue (police des parcs, encadrer des manifestations sportives, etc). On remet maintenant sur pied une PCi rajeunie, amaigrie, opérationnelle; l'évolution des menaces auxquelles on est confronté, notamment climatiques, montre qu'elle a sa raison d'être, qu'elle est intégrée et que personne ne la remet en cause. Le commissaire a l'impression que le maintien des autres prestations apparaît comme une survivance de cette époque où il fallait tenir la tête de la PCi hors de l'eau et qui ne correspond pas à sa mission. C'est selon lui de la main d'œuvre bon marché et c'est malheureux par rapport à l'image et aux missions qu'on essaie de donner à la nouvelle PCi.

Mme la Conseillère d'Etat explique que l'évolution du rôle de la PCi est mise en parallèle avec le socle de base. Le Canton assure, conduit et surveille la délivrance de ce socle de base. L'autonomie des régions et des communes implique qu'elles peuvent augmenter leurs prestations, à leur charge. Ce choix de la PCi n'appartient pas au Canton.

Un commissaire indique qu'à Lausanne, la PCi est affectée au service d'ordre mais il est d'avis qu'il ne faut pas qu'elle sorte de sa mission et que les parlementaires lausannois devraient recadrer la PCi lausannoise.

Le Chef de service considère que n'importe quelle organisation sécuritaire existe par rapport à une clause du besoin. Dès le moment où elle n'a plus de sens et qu'elle ne répond plus à des besoins de la collectivité, il faut la remettre en question. Or, le besoin d'encadrer des manifestations fait partie intégrante du fonctionnement de la collectivité. Il demande qui se chargera de ces tâches si la PCi ne le fait pas. Dès lors qu'il n'y plus aujourd'hui de disponibilité dans les organisations " feu bleu " (police, pompiers), le risque est de devoir recourir davantage à des sociétés privées pour exécuter des prestations sécuritaires, qu'il faudra financer. L'enjeu étant de pouvoir assurer des prestations par la collectivité publique, il fait sens que cela relève de la compétence de la PCi. Ce débat existe au niveau fédéral de la même manière avec l'armée.

Une commissaire pose la question de l'égalité de traitement entre les régions concernant le service de parage lors des manifestations. Elle informe que le Canton a toujours refusé que la PCi de la région d'Aigle soit mise à contribution pour ce type de tâches, au motif que le Canton souhaite recentrer la PCi sur ses missions de bases. Elle s'en réfère à l'autonomie régionale en matière de prestations telle qu'indiquée dans l'EMPL et demande une clarification, compte tenu que la PCi continue à faire du service d'ordre à Montreux.

Le Chef de service pense qu'il y a un problème de processus; théoriquement, ce type de tâche est effectué à la demande de la Police. La PCi intervient de manière subsidiaire. Dans le cas cité par Madame la commissaire, la demande est venue de l'organisateur de la manifestation. Le Canton a refusé car on ne veut pas que la PCi devienne le palliatif d'un organisateur qui n'arrive pas à faire face à ses obligations. Si la demande vient d'une Commune, en tant qu'organisatrice de manifestations, elle peut être acceptée dans la limite du socle de prestations. Le Canton cherche à avoir une unité de doctrine et une égalité de traitement. Il étudiera donc le cas particulier de cette région.

Un commissaire précise que le Canton laisse une certaine autonomie aux ORPC, mais les coûts ne sont pas soldés par le Canton.

Une commissaire ajoute que du côté d'Avenches, la PCi contribue à l'harmonie des festivals, son utilité est incontestable et son intervention est appréciée, ce qui revalorise son image.

Cette question de l'égalité de traitement entre les communes est à mettre au point par le Conseil d'Etat.

### **3.4 Coût actuel de la protection civile vaudoise**

Un commissaire demande une clarification par rapport au coût annuel moyen.

Le Chef de service précise que le coût moyen de CHF 25.-/hab/année fluctue peu d'une année à l'autre. Il est divisé en trois parties, dont CHF 6.50.-/hab. (participation au financement du fonds cantonal) et CHF 2.41/hab. (part cantonal, dont les jours de service).

## **4) Les principales nouveautés et améliorations prévues**

### **4.1 L'organisation**

#### *4.1.1 La structure politique*

##### a. Le niveau cantonal

Une commissaire demande quel est le poids des communes dans ce processus.

Le Chef de service explique que les communes sont représentées dans les CODIR et dans l'assemblée régionale. En principe les présidents de CODIR devraient consulter les communes, à travers ce processus.

Mme la Conseillère d'Etat souligne que ce travail est fait au sein des Municipalités. Au moment des discussions municipales, les Municipalités discutent de l'ordre du jour du CODIR avec le représentant municipal du CODIR ou son président.

Le Chef de Service indique que sur les CHF 6.50/hab. la marge de manœuvre est faible, soit CHF 1.- à 1.50/année pour l'acquisition de matériel, de tenues, etc. Les coûts d'exploitation annuelle représentent entre CHF 5.- et 5.50. Le budget 2014 répond à un règlement qui a été validé par le Conseil d'Etat et l'assemblée des CODIR et définit huit postes de dépenses, ainsi que d'autres mesures. Le CODIR est attentif à ce que le budget ne dépasse pas les CHF 6.50.

#### b. Le niveau régional

Un commissaire questionne la nécessité de maintenir ce qu'il considère comme une façade d'autonomie communale. Afin d'éviter les complications liées à la dérogation à la loi sur les communes, il propose de créer une association intercommunale de droit public qui intégrerait les organes exécutif et législatif.

Un commissaire répond que cette solution a été trouvée pour répondre au cas de Lausanne. En cas de création d'une association intercommunale, le District de Lausanne aurait dû payer la TVA, ce qui représente plusieurs centaines de milliers de francs.

Le Chef de service explique que Lausanne est un cas particulier et qu'il s'agit d'une question de flux financiers. Le problème du District de Lausanne est qu'il est composé de la Ville de Lausanne et de plus petites communes. Lausanne étant un gros consommateur de prestations, celles-ci dépassent largement le socle de base pour les autres communes. Il a donc fallu trouver une solution pour que les communes qui font partie du District de Lausanne ne soient pas impactées financièrement par ce que consomme la Ville de Lausanne. Le contrat de droit administratif a été conçu dans cette optique, sinon l'organisation aurait dû payer la TVA sur les prestations fournies par Lausanne. Le Département des finances a confirmé cette réalité.

Mme la Conseillère d'Etat est favorable au système trouvé avec la Ville de Lausanne et invite à ne pas le changer. En effet, ce système se présente comme une solution qui entre dans le cadre légal de la loi sur les communes et il permet d'éviter de payer une TVA sur une PCi.

Un commissaire explique que la région du Nord passera de 4 à 1 ORPC, qui représente 76 communes. Il craint qu'il soit difficile de représenter toutes les communes et que le quorum des assemblées législatives ne soit pas atteint. Il apprécie donc l'ouverture de la loi vers un législatif composé d'une délégation des quatre anciennes ORPC, sous réserve que ce schéma soit légalement réalisable.

#### c. Le niveau communal

Un commissaire souhaite obtenir des indications complémentaires concernant les simulations des coûts/commune.

Le Chef de service indique que deux types de simulation ont été réalisés. Les fluctuations financières sont très peu importantes dans la majorité des régions: quelques régions verront leur coût diminuer (région du Pays d'Enhaut) et d'autres leurs coûts augmenter (régions de Moudon - qui doit rattraper ses prestations pour être en accord avec le socle de base et la législation fédérale - et d'Echallens). La simulation par habitant montre que pour une immense majorité (env. 450'000 habitants), les coûts sont stables; ils diminuent pour environ 50'000 habitants et augmentent pour environ 100'000 habitants, la majorité concernant une faible augmentation (moins de CHF 1.-).

### 4.1.2 La structure opérationnelle

#### a. Le niveau cantonal

Le traitement salarial du Commandant cantonal n'est pas pris sur les CHF 6.50 mais sur le budget du service (pris sur les CHF 2.41). Ce salaire n'est pas à la charge des communes.

La fanfare de la PCi est maintenue.

Le détachement cantonal sera composé que d'un seul professionnel: le Commandant.

Le détachement cantonal est composé de miliciens, une compagnie renforcée de 180 et 200 personnes qui ont un degré de spécialisation élevé et qui ont surtout pour vocation de répondre aux besoins des entités cantonales. Ce détachement répondra aux difficultés rencontrées par le Canton à mobiliser une NRBC (atomique, biologique, chimique) qui requiert des effectifs avec un haut niveau de spécialisation et de formation. Il interviendra également en renfort aux FIR, en raison des difficultés à mobiliser ces dernières en journée.

b. Le niveau régional

#### *La Formation d'Intervention Régionale (FIR)*

Les FIR interviennent dans un délai de 30 à 60 minutes.

Un commissaire demande s'il existe une disposition légale qui facilite l'engagement des intervenants du FIR par rapport à leur employeur. Il se dit favorable à un dispositif légal qui pourrait renforcer la mise à disposition de ces intervenants, s'il n'existe pas déjà.

Le Chef de service indique que ce dispositif légal n'existe pas. Les sapeurs-pompiers sont confrontés au même problème. Concernant la disposition légale, il s'agit d'être attentif à l'évolution du droit fédéral sur l'obligation de servir et mettre en place une stratégie de communication vis-à-vis des employeurs pour valoriser l'image des FIR.

Le même commissaire est d'avis que les forces requises aux FIR doivent répondre à des missions qui relèvent de l'intérêt général en cas d'urgence et de danger dans l'ensemble d'une région. Tout en comprenant le problème des employeurs, il estime que dans la pesée des intérêts, l'intérêt général pèse plus lourd que l'intérêt particulier des employeurs. Il considère que cette problématique pose également la question de la limite de l'engagement de miliciens et le besoin d'une professionnalisation. Il demande si, avec le dispositif actuel des FIR, la mobilisation des effectifs est garantie. Si cette mobilisation n'était pas garantie, ce serait irresponsable vis-à-vis de la population et il serait alors nécessaire de corriger ce problème.

Un commissaire demande quelle est la proportion des employeurs (privé/public) et si les statuts du personnel de la fonction publique prévoient de favoriser un collaborateur qui s'intéresserait à une telle fonction.

Le Chef de service ne connaît pas la proportion d'employeurs privés/publics. Les employeurs publics ne facilitent pas l'accès à ce type de fonction. A la question de la capacité à mobiliser les effectifs, la réponse est oui, car à la fin on y arrive mais il existe souvent des difficultés à mobiliser les effectifs nécessaires dans la première phase de la mise en marche du système. Il faut alors faire appel à d'autres groupes et d'autres régions. La sécurisation des premiers effectifs de la première heure est aussi une des raisons de la création d'un détachement cantonal. Le Chef de service attire l'attention sur la responsabilité de chacun par rapport à la défense de l'obligation de servir. Si ce type d'organisation ne le fait pas, le risque est de devoir recourir à la professionnalisation, avec les coûts que cela induit.

Mme la Conseillère d'Etat est d'avis que la professionnalisation n'est pas envisageable au vue des coûts qu'elle engendrerait. La PCi a toujours fait face à la nécessité et à l'obligation d'intervenir et il n'y a pas eu, à sa connaissance, de drame qui aurait pu être évité parce que la PCi n'était pas présente.

Une commissaire a l'impression que le système de milice, dans ce domaine comme dans d'autres, arrive bientôt à saturation. Les personnes engagées dans les FIR sont pour la plus part indépendants ou ont un employeur compréhensif ; les fonctionnaires ou les employés d'entreprises privées ne peuvent se libérer que difficilement. On assiste à une catégorisation de personnes engagées dans la PCI et il est dommageable qu'en raison des contraintes discutées, on ne puisse pas élargir le champ professionnel des personnes engagées.

Le Chef de service fonde quelques espoirs sur la démarche en cours au niveau fédéral concernant l'obligation de servir, qu'il souhaiterait moderniser et rendre plus attractive. Il est également favorable au développement du volontariat (permis C et femmes). Il pense que la PCi ne sera plus, à l'avenir, une alternative en cas d'inaptitude au service militaire. Elle deviendra un modèle de servir, "presque" un choix. L'armée ayant moins besoin d'effectifs, la marge de manœuvre sera plus grande pour la PCi.

Une commissaire informe que dans sa région, le règlement sur le personnel prévoit que les employés communaux auront droit à des dérogations pour la PCi.

Un autre commissaire informe que le Règlement du personnel de la Ville de Lausanne prévoit des dispositions favorables à un engagement à la PCi et aux sapeurs-pompiers. Par contre, le problème se pose au moment du recrutement des collaborateurs engagés à la PCI/pompiers: les Chefs de service mettent souvent de côté des candidatures.

Mme la Conseillère d'Etat attire l'attention sur une disposition du Règlement d'application de la LPers (RLPers-VD) qui permet un engagement au sein de la PCI/pompiers. Dans l'absolu, l'Etat est exemplaire.

A la demande d'une commissaire, le Chef de service explique les prérequis et le niveau d'exigence pour les commandants répondent à des directives fédérales. La Canton a un rôle de contrôle et est en faveur de la nomination de femmes à cette fonction.

Un commissaire est d'avis que le délai d'intervention des FIR est dans la cible, le DARD intervient dans un délai de 45 minutes. Concernant la présence féminine, il cite l'exemple de Gollion, qui comprend un nombre important de femmes à des postes clés.

## 4.2 Le fonctionnement

### 4.2.2 Le fonds des contributions de remplacement

Le Chef de service présente le système du fonds des contributions de remplacement suite à la modification de la loi fédérale. Le mode de financement des places protégées a changé.

**Jusqu'au 31 décembre 2012**, les contributions de remplacement étaient encaissées par les communes pour la réalisation de places protégées (abris privés, abris publics, centres sanitaires protégés), les communes ayant la responsabilité d'assurer la couverture en termes de places protégées leur incombant. L'obligation de réaliser des places protégées a fait débat au Conseil National, mais Fukushima a permis de clore la discussion et de maintenir cette obligation.

Le montant de la contribution par place protégée est de la compétence de la Cheffe du Département en charge de la protection civile. Il se fixe une fois par législature, dans le cadre de la fourchette fixée par la Confédération. Par la directive du 1<sup>er</sup> janvier 2012, Mme de Quattro a fixé à CHF 800.- par place, le montant de contribution de remplacement.

Conformément au droit fédéral, il a été décidé qu'**à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013**, le Canton encaisse les contributions de remplacement et on laisse à disposition des communes les montants encaissés par celles-ci jusqu'au 31 décembre 2012, soit un montant d'environ CHF 58 millions. **Durant une période transitoire de 10 ans**, depuis l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes utilisent ces fonds pour la réalisation de places protégées sur leur propre territoire.

Aujourd'hui pour la réalisation d'une construction de la PCi, le Canton reçoit une demande de la commune concernée. Si celle-ci dispose du montant suffisant, elle finance elle-même sa construction; si elle dispose d'une partie du financement, le Canton vient en complément du montant manquant; si la commune ne dispose d'aucun fonds, le fonds cantonal des contributions de remplacement est actionné. La commune peut utiliser cet argent pour financer d'autres mesures de PCi, sous certaines conditions. Par exemple, une commune pourrait payer sa contribution à la région avec cet argent, si son taux de couverture est supérieur à 100%.

Ce fonds a été créé au niveau cantonal par un décret. Le présent projet de modification de la loi prévoit d'inscrire les principes de ce décret dans la loi, laquelle devient la base légale pour la gestion des contributions de remplacement.

Actuellement, le Canton est proche d'un taux de couverture de 100%, avec de fortes différences d'une région à l'autre (entre 60 et 120%).

Mme la Conseillère d'Etat souligne que dans l'intervalle, les communes auront des besoins de construction et utiliseront en priorité ce fonds, et à titre subsidiaire le soutien du Canton.

En conclusion, il faut retenir que le mode de financement des places protégées a changé, qu'il y a une période de transition de 10 ans permettant aux communes d'utiliser les CHF 58 millions et le Canton ne paiera que si la commune n'a pas d'argent. Après cette période, le Canton financera.

Un commissaire remarque que le taux de couverture est variable. Il demande si la simulation du Canton prévoit que ces CHF 58 millions seront épuisés ou non.

Le Chef de service explique que cette simulation doit être effectuée en fonction de l'évolution démographique du Canton. Compte tenu d'une prévision à la hausse, un certain nombre de constructions devront être réalisées; par conséquent, dans 10 ans, sans faire d'effort, l'argent sera vraisemblablement épuisé.

Une commissaire demande quels sont les critères du Canton pour l'établissement du montant de la contribution par place protégée, sachant que la fourchette, posé par le droit fédéral, se situe entre CHF 400.- et 800.-. Et quelles sont les raisons qui expliquent la différence de montant entre les Cantons.

Le Chef de service indique que celle-ci se montait déjà à CHF 800.- par le passé et qu'il correspond au coût réel de réalisation des places. La majorité des Cantons sont plus proches de CHF 800.- que de CHF 400.-. La différence entre les cantons peut s'expliquer par une variation des coûts de construction d'un canton à l'autre, une variation au niveau de l'état du parc existant (le Canton de Vaud a un fort besoin de modernisation) et du volume du parc, ainsi que le retard de certaines régions en termes de taux de couverture.

### **4.3 Le fonctionnement de la Protection Civile dans la nouvelle organisation**

#### *4.3.2 Au niveau régional*

Un commissaire demande une explication concernant les différences de coûts, notamment entre Lausanne et les autres ORPC (rapport de 1 à 3).

Mme la Conseillère d'Etat souligne que les coûts restent stables pour l'ensemble du Canton (CHF 25.-). Cette standardisation du coût est fondée sur le fait que les prestations sont identiques.

Et rappelle que les régions urbanisées et densément peuplées ont un coût plus élevé car les besoins et les prestations sont plus élevés. La région a une marge de manœuvre importante et le Canton lui impose le socle de base.

Un commissaire souligne que la PCi lausannoise dispose de nombreux professionnels (plus de 19,5 EPT et un budget CHF 4'200'000.-). Concernant le fonds de contribution, il reste environ CHF 2 millions car des montants sont affectés à la réfection d'abris publics, avec l'accord du Canton.

#### *4.3.3 Le fonds cantonal de la protection civile*

Un commissaire demande si une augmentation des CHF 6.50 est prévue.

Le Chef de service confirme qu'une augmentation est exclue, sauf cas de force majeure. Il précise que les présidents des CODIR sont soucieux que chaque prestation soit justifiée et corresponde à la clause du besoin.

Ce projet de loi fixe les missions, les finances, les bases légales. L'utilisation du rapport coût/habitant est pertinent, car plus la population augmente, plus les prestations doivent être délivrées à la population augmentent.

## **5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES**

### **5.1 COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES**

La commission convient que si les articles ne sont pas amendés, ils sont tacitement adoptés.

#### **Art. 1 et Art. 1a**

*Les articles 1 et 1a du projet de loi, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission.*

## **Art. 2**

Commentaire (Article 2, alinéa 7 (nouveau), page 17 EPML): l'alinéa 7 n'existe pas dans le projet de loi et le commentaire correspond à l'alinéa 6 du projet de loi.

*L'article 2 du projet de loi, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

## **Art. 3 à 5**

*Les articles 3, 3a, 4 et 5, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission*

## **Art. 6**

Commentaire: un commissaire prend note que l'article 6f se réfère à des locaux publics et qu'une disposition de la loi sur la protection de la population permet la réquisition de locaux privés moyennant finance.

*L'article 6, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

## **Art. 7 et 8**

*Les articles 7 et 8, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission*

## **Art. 9, 17, 20 à 23, 25**

Commentaire: ces articles qui figuraient dans une version antérieure de la loi, ont été **supprimés** dans le cadre d'une précédente révision de la loi; ils ne peuvent donc pas réexister dans la présente modification.

## **Art. 10**

Commentaire (Article 10, alinéas 1 et 2): un commissaire demande si, dans le cadre de la nouvelle région du Jura-Nord-Vaudois, le conseil intercommunal pourra être composé de délégué de délégué, à savoir que le législatif de la PCi locale soit composé des anciens CODIR des anciennes 4 régions. Au vu du nombre important de communes composant cette région, cette délégation représenterait l'ensemble des communes, ce qui éviterait des problèmes de quorum.

Mme la Conseillère d'Etat souligne le risque que les communes absentes de cette délégation ne soient pas informées des délibérations, avec les conséquences que cela comporte. Elle est d'avis que les communes qui demandent des compétences doivent les assumer, d'autant que les assemblées ont lieu une à deux fois par année. Et que le règlement de l'association définit le quorum.

*L'article 10, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

## **Art. 11**

Commentaire: un commissaire demande si le délai d'adoption des comptes de six mois maximum après la clôture de l'exercice était problématique, dès lors que les commissions des finances au niveau des communes doivent avoir les comptes en main le 15 avril.

Mme la Conseillère d'Etat n'a pas l'impression que ce délai soit un problème.

*L'article 11, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

## **Art. 12**

*L'article 12, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

## **Art. 13**

*Article 13, alinéa 1, lettre d, du texte actuel*

Commentaire (Article 13, alinéa 1, lettre d, du texte actuel): un commissaire relève une coquille dans le texte actuel de la loi (présence d'un infinitif et d'un verbe conjugué): " élaborer le budget et arrêter les comptes ".

*L'art. 13, amendé tacitement, est adopté par la commission.*

### **Art. 13a**

Commentaire: un commissaire propose, dès lors que cette assemblée se déroule de façon très constructive et est ouverte au dialogue, de concrétiser ces faits par l'introduction d'un alinéa 5 " elle participe aux orientations stratégiques de la PCi ". Il précise que cela se pratique déjà dans les faits, généralement sous forme de préavis.

Amendement: adjonction d'un alinéa 5: « Elle participe aux orientations stratégiques de la PCi »

*L'article 13a, amendé, est adopté à l'unanimité par la commission.*

### **Art. 14 et 15**

*Les articles 14 et 15, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission.*

### **Art. 16**

Commentaire: une " action récursoire " en droit est lorsqu'une entité paie un dommage et se retourne contre l'auteur du dommage de manière à pouvoir récupérer son argent.

*L'article 16, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **Art. 18**

Commentaire (Article 18, alinéa 3): un commissaire estime normal que ces frais pour des interventions ne soient pas à la charge du contribuable.

Il y aura un règlement d'application pour qu'il y ait égalité de traitement sur l'ensemble du canton au niveau des tarifs. La faculté de facturer appartient à la région, une autonomie est donc laissée aux régions.

*L'article 18, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **Art. 19**

*L'article 19, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **Art. 19a**

Commentaire (Article 19a, alinéa 2): un commissaire prend note que cet article offre une base légale pour donner des subventions à des institutions qui mettraient à disposition de la PCi des infrastructures (pour l'instruction, la formation, etc.) de manière systématique.

*L'article 19a, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **Art. 24**

*L'article 24, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **Art. 24a à 24l**

*Les articles 24a à 24l, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission.*

### **Art. 24m**

Commentaire: la commission prend note que le choix du montant de CHF 500'000.- est le fruit de la pratique; les montants jusqu'à hauteur de CHF 500'000.- relèvent de dépenses courantes, d'entretien ou de réalisation de certains aménagements; cela concerne l'essentiel des dépenses et relève des services. Au-delà de CHF 500'000.-, on est dans la réalisation de constructions, et cela requière des décisions stratégiques au niveau du Département.

Un commissaire aurait préféré voir ces montants fixés par un règlement d'application plutôt que par une loi.

Le SJL et le SAGEFI ont indiqué que cette précision devait apparaître dans la loi afin de répondre à l'obligation définie par la loi vaudoise sur les finances. En effet, cette disposition déroge au cadre **normal** de la compétence au sens de la loi sur les finances, par rapport au chef de service/chef de

département. D'autre part, s'agissant d'une transcription du droit fédéral, il est préférable que cette disposition apparaisse dans la loi plutôt que dans un règlement, afin de ne pas sauter un échelon.

*L'article 24m, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

#### **Art. 24n à 24p**

*Les articles 24n à 24p, non amendés, sont adoptés tacitement par la commission.*

#### **Art. 26 al. 4**

Commentaire: un commissaire demande une explication concernant la référence à **plusieurs** centres de formation.

Il s'agit d'une porte ouverte à une évolution de l'organisation actuelle dans le domaine de l'instruction et du rapprochement entre Gollion et la Rama. Si la loi avait indiqué dans **un centre d'instruction**, cela aurait exclu de facto toute forme de rapprochement et de collaboration avec la Rama. Des discussions ont lieu avec la Ville de Lausanne pour mieux gérer ces centres de formation et en diminuer le coût qui, du point de vue du Canton est trop élevé.

*L'article 26, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

#### **Art. 27**

*L'article 27, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

### **6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI**

*La commission adopte à l'unanimité le projet de loi.*

### **7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DÉCRET**

*La commission adopte à l'unanimité le projet de décret.*

### **8. ENTREE EN MATIERE SUR LES PROJETS DE LOI ET DE DÉCRET**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ces projets de loi et de décret à l'unanimité des membres présents.*

Mme la Conseillère d'Etat rend la commission attentive à l'importance d'une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2015, puisqu'il y a la déclinaison du droit fédéral.

Montricher, le 17 septembre 2014

*Le rapporteur:  
Michel Desmeules*