



Par courrier postal et courriel
(brigitte.dind@ucv.ch)

Union des communes vaudoises
Secrétariat général
Av. de Lavaux 35
Case postale 481
1009 Pully

Lausanne, le 28 juin 2012
P. 18/20 – jw – SPS/Prot & sauv/Idaff 135451

Procédure de consultation du projet de loi vaudoise d'exécution de la loi fédérale sur la protection civile

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de la procédure de consultation du projet de loi vaudoise d'exécution de la loi fédérale sur la protection civile, menée par l'Union des communes vaudoises, nous vous adressons les observations de la Ville de Lausanne, que nous vous remercions d'intégrer dans les commentaires destinés à la Conseillère d'Etat en charge de ce projet.

Introduction

L'avant-projet relatif à la modification de la loi vaudoise sur la protection civile soulève plusieurs questions. Il a été porté à notre connaissance qu'un certain nombre de points seront détaillés dans le rapport établi par l'assemblée des présidents des comités directeurs (CODIR) de la protection civile vaudoise, respectivement la commission de consultation. C'est pourquoi, les remarques ci-dessous sont d'ordre plus général et concernent les quelques thèmes qui ont attiré notre attention.

Dans tous les cas, il nous semble important de préciser que la Ville de Lausanne souhaite cette réforme de la protection civile et participera activement à sa réalisation. La phase, dans laquelle nous nous trouvons depuis plusieurs mois, nous a conduit, dans l'attente de l'adoption de la nouvelle loi par le Grand Conseil, à convenir avec les communes du district de Lausanne, d'une forme de contrat de prestations, afin d'assurer l'organisation et la mise en œuvre de la protection civile dans le district de Lausanne, en cas de survenance d'événements nécessitant son engagement.

Municipalité de Lausanne

Secrétariat municipal
place de la Palud 2
case postale 6904
CH-1002 Lausanne
tél. ++41 21 315 22 15
fax ++41 21 315 20 03
municipalite@lausanne.ch

Commentaires sur l'introduction au projet de loi

Un plan comptable harmonisé (point 1. Préambule)

Selon ce paragraphe du préambule, un plan comptable harmonisé au niveau des dix régions de protection civile favorisera la transparence dans l'approche financière. De plus, chaque organisation régionale de protection civile (ORPC) assumera ses prestations, en fonction d'un budget également harmonisé, vérifié par la Commission cantonale de protection civile.

Parce que cette notion n'est que très peu développée dans le préambule, et parce qu'elle n'est pas définie non plus dans le projet de loi, nous nous demandons dans quels domaines de la protection civile les ORPC seront amenées à harmoniser leurs dépenses.

L'engagement d'un ETP d'inspecteur-trice des constructions (point 8.2 Conséquences financières)

Selon l'art. 47 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, les cantons gèrent la construction d'abris, afin d'assurer un nombre et une répartition adéquats des places protégées. Dans le but de répondre à cette exigence, nous apprenons que la définition des zones à équiper et l'analyse des besoins en places protégées nécessiteraient 2'167 heures de travail par année, soit un ETP d'inspecteur-trice des constructions. La phase à laquelle il est fait référence visant à inciter les communes à construire de nouvelles places protégées lorsqu'un manque sera constaté et à les conseiller dans cette démarche, pourrait être réalisée d'une manière plus coopérative, et peut-être plus économique.

Nous nous étonnons d'autant plus du principe de la création d'un tel poste, qu'il n'en avait pas été question dans le cadre de l'élaboration de cette loi et que cette charge n'avait été évoquée à aucun moment. Au même titre que nombre d'autres communes, nous souhaitons discuter cette question, car nous émettons quelques réserves, quant à la manière dont cette dépense nouvelle semble nous être imposée.

Commentaires sur le projet de loi

Les prérogatives du Département (art. 3)

L'alinéa 4 de l'art. 3 du projet prévoit la compétence du département en charge de la protection civile pour édicter des directives relatives à la structure opérationnelle, à l'organisation et aux missions des ORPC, mais également la compétence de fixer le siège administratif des ORPC. Nous relevons qu'il est nécessaire et tout à fait positif d'établir un standard cantonal en matière de structure, d'organisation et de mission des ORPC, qui devrait permettre, à terme, de garantir des prestations uniformes sur l'ensemble du territoire cantonal.

Toutefois, la compétence attribuée au Canton de décider du siège administratif des ORPC ne nous paraît pas nécessaire pour atteindre ce but d'harmonisation, et les communes disposent des outils conventionnels et légaux pour fixer le siège de l'ORPC à laquelle elles sont rattachées.

Le commandant cantonal (art. 3a et point 8.2 Conséquences financières)

L'introduction au projet nous informe que le service cantonal en charge de la protection civile répondra de toutes les mesures prises à son échelon au travers d'un commandant cantonal de la protection civile, lequel aura pour subordonné chaque commandant ORPC. L'art. 3a du projet de loi fait référence à ce nouveau poste, dans les missions attribuées au service cantonal, sous chiffre 1, lettre c.

Nous relevons ici, avec satisfaction, que la nouvelle fonction de commandant cantonal de la protection civile fera l'objet d'une réorganisation interne du service cantonal et n'engendrera pas de charges supplémentaires. Nous tenons également à rappeler que, la protection civile de la Ville de Lausanne étant intégrée au service de protection et sauvetage (SPSL), le commandant de l'ORPC se trouve, sur le plan opérationnel, placé sous les ordres du commandant du SPSL, du moins pour ce qui relève de la Commune de Lausanne.

Le détachement cantonal (art. 3a et point 4.1.2 La structure opérationnelle)

L'art. 3a, chiffre 1 énumère les missions du service vaudois en charge de la protection civile, notamment celle de constituer et d'engager le détachement cantonal (lettre l). Pour rappel, il avait été question, lors du processus d'élaboration de ce projet, de créer un détachement cantonal constitué de spécialistes (ingénieurs, chimistes, etc), qui viendraient appuyer les ORPC dans des domaines techniques, lorsque cela devait être nécessaire. Or, le projet de loi n'indique aucune exigence particulière au niveau du recrutement de ce détachement.

Nous souhaitons que la loi apporte plus de précisions sur les conditions d'engagement, les missions, voire l'effectif de ce détachement, afin de maintenir la complémentarité envisagée initialement, et aussi pour préserver l'attractivité des régions. En effet, la création d'un tel détachement ne devrait, en aucun cas, péjorer le recrutement des formations d'intervention régionales.

La Commission cantonale (art. 3b et 3c) et l'Assemblée des présidents des CODIR (art. 13a)

Nous relevons que le projet de loi vaudoise introduit un organe nouveau dans l'organisation de protection civile, par la création d'une commission cantonale de protection civile. Constituée paritairement de représentants du service cantonal et de représentants des comités directeurs, elle nous semble pouvoir permettre la collaboration nécessaire entre les communes et le Canton.

Cependant, nous regrettons que la plupart des compétences dévolues à cet organe soient celles dont dispose aujourd'hui l'assemblée des présidents des CODIR. En effet, cette assemblée, constituée par les responsables politiques communaux, nous paraît légitimée à préavis sur les dépenses assumées par le fonds cantonal et à décider de l'évolution du socle de base des prestations, comme elle le fait actuellement. Cette position nous semble d'autant plus fondée qu'en cas d'adoption de la nouvelle loi vaudoise de protection civile, le nombre de présidents devrait baisser à 10, en fonction de son alignement sur le nouveau découpage territorial, ce qui devrait, par voie de conséquence, améliorer encore son mode de fonctionnement.

Le statut juridique des Organisations régionales de protection civile (art. 7)

A son alinéa premier, l'art. 7 du projet de loi prévoit que l'ORPC peut être constituée par des statuts ou par une convention. A son alinéa 2, cet article institue une assemblée régionale et un organe d'exécution, réservant la possibilité à l'ORPC d'être administrée uniquement par un comité directeur représentatif des communes partenaires, qualifié d'organe de gestion. A l'alinéa 6 de cette disposition, le projet renvoie aux articles 112 et suivants de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), applicables par analogie.

Cela entretient un certain doute et ne contribue pas à rendre très claire la compréhension du statut juridique de l'ORPC. En effet, la loi institue deux organes correspondant à ceux prévus pour une association de communes par l'art. 116 LC, mais autorise qu'ils cèdent la place à un unique organe de gestion, avec l'accord du département. Une confusion est, de plus, amenée par le terme utilisé de « gestion », lequel correspond également à la commission prévue par la LC,

dont la finalité est totalement différente de celle du comité directeur de substitution, prévu par l'art. 7 du projet.

Ce manque de clarté est confirmé par le fait que la convention, qui peut ici définir la structure de l'ORPC, est l'outil normalement prévu par l'art. 110 LC pour les ententes communales, lesquelles sont soumises à des règles sensiblement moins strictes que les associations de communes. Pourtant, l'alinéa 8 de l'art. 7 du projet renvoie précisément aux dispositions correspondant à l'association de communes pour être appliquées par analogie. Un même renvoi figure à l'art. 10 du projet, consacré à la constitution de l'assemblée régionale.

Il en ressort que, dans les conventions actuellement discutées par les communes, cette question est maintenue ouverte. Il y aurait donc lieu de clarifier le statut juridique de l'ORPC.

L'utilisation du Fonds cantonal de protection civile (art. 19)

La liste des domaines financièrement couverts par le fonds cantonal, en relation avec le règlement sur les mesures de la protection civile s'étendant à l'ensemble du canton, nécessite d'être discutée, afin qu'il y soit apporté des précisions. Nous souhaitons, parce que les communes contribuent à alimenter ce fonds, que sa gestion, à défaut d'être partagée entre les communes et le Canton, soit à tout le moins approuvée, par exemple par l'assemblée des présidents des CODIR. De manière générale, nous relevons, à la lecture du projet de loi, un manque de transparence sur l'utilisation qui pourra être faite de ce fonds.

Par ailleurs, la Ville de Lausanne vient d'informer les autres communes du district, que l'assemblée des présidents des CODIR venait de décider de supprimer la participation de ce fonds à l'indemnité annuelle versée par les ORPC. Cette participation, qui se montait à 2.50 frs par habitant, se répercutera ainsi directement sur les communes. Nous insistons, dès lors, sur la nécessité de maîtriser ce capital et de prévoir un droit de regard des communes sur les prélèvements effectués par le Canton, par l'intermédiaire de l'assemblée des présidents des CODIR.

Les subventions accordées aux centres de formation et aux ORPC (art. 19a)

Selon l'alinéa premier de cette disposition, le service cantonal peut accorder une subvention aux centres de formation et aux ORPC, afin de contribuer financièrement aux frais liés à la formation, à l'organisation des cours de répétition et à des engagements.

Dans un premier temps, nous nous demandons si la participation du fonds cantonal aux frais de formation, d'organisation de cours et d'engagement revêt la qualité d'une subvention, au sens de la loi sur les subventions du 22 février 2005, dans la mesure où le fonds cantonal est alimenté exclusivement par les ORPC, respectivement par les communes.

Dans un second temps, nous relevons, avec satisfaction, que le projet de loi mentionne une subvention accordée aux centres de formation, qui concerne donc aussi bien le Centre de compétence de protection de la population (CCPP), vaudois, que le Centre de formation de La Rama (CFR), lausannois. En effet, le maintien de la qualité des installations du second nommé est indispensable pour la protection civile de la Ville de Lausanne, mais également pour celle des communes vaudoises.

L'instruction dans les centres de formation (art. 26 et point 6. Commentaire article par article)

Selon l'alinéa 4 de l'art. 26, l'instruction s'effectue dans un ou plusieurs centres de formation. Le commentaire, relatif à cette disposition, précise que son but est de laisser la possibilité de trouver des synergies avec d'autres centres, qui se trouvent dans le canton ou ailleurs.

Nous désirons simplement rappeler que le CFR est déjà partenaire du Canton, avec lequel les synergies attendues se trouvent déjà à un stade avancé de développement. Dès lors, et en référence aux termes utilisés à l'art. 19a sur les subventions ci-dessus, il nous paraît plus juste de parler directement des centres au pluriel, pour évoquer le CCPP et le CFR, tout en maintenant la possibilité de trouver des synergies avec d'autres centres encore, dans le Canton ou ailleurs.

Commentaire sur les dispositions transitoires

Le délai pour la mise en place des ORPC (art. 4)

L'art. 4 du projet de loi accorde aux communes un délai d'une année, dès son entrée en vigueur, pour mettre en place les ORPC, conformément à la décision du Conseil d'Etat.

Dans ce sens, fort heureusement, Lausanne, ainsi que les communes du district issues des ORPC voisines, ont anticipé la réforme de la protection civile proposée par le Canton, notamment en restructurant l'état-major et en adaptant l'organisation de l'ORPC de Lausanne-Ville. C'est pourquoi, au niveau structurel, le délai d'une année ne pose pas de problème spécifique à la Ville de Lausanne.

Toutefois, au niveau logistique, il reste encore à résoudre divers problèmes, en particulier de transfert, voire d'élimination de matériel. En effet, dans la présente phase de transition, il y a lieu de fixer le cadre des besoins en matériel et de veiller à une uniformité des moyens au sein des ORPC. Or, cette mission de coordination incombe au Canton. Dès lors, au vu de la complexité de cette tâche, notamment en raison de difficultés d'ordre technique, un délai de deux ans paraît plus adapté.

En conclusion, tout en souhaitant que soient préalablement levées les incertitudes que nous avons identifiées dans le texte de loi, nous tenons également à réaffirmer notre volonté de favoriser les synergies entre la Ville de Lausanne et le Canton, ainsi que notre pleine participation à la mise en place de la réforme de la protection civile vaudoise.

Nous vous remercions de prendre note de nos observations et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter