

EXPOSE 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 des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile

1 PRÉAMBULE

Le 21 mars 2007, le Conseil d'Etat a chargé le Service de la sécurité civile et militaire (ci-après : le service) d'adapter la protection civile vaudoise à la réalité d'aujourd'hui et aux risques et menaces identifiés. Le projet "AGILE" découlant de cette volonté a été mis sur pied, avec le souci d'intégrer toutes les compétences techniques nécessaires et d'associer les partenaires sécuritaires ainsi que les représentants politiques de l'échelon cantonal et communal. C'est au travers d'un processus participatif transparent et ouvert que les bases du présent exposé des motifs et projet de loi ont été élaborées.

Le projet AGILE consistant en une réorganisation de la protection civile vaudoise nécessite une modification de la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi RSV 520.11).

En effet, les bases de la protection civile (PCi) vaudoise actuelle se fondent sur la LVLPCi. Cette loi était adaptée à la situation prévalant en 1995 et calquée sur un modèle à 21 organisations régionales de protection civile (ORPC), toutes dotées de la personnalité morale de droit public et coordonnées par le canton. Ce modèle ne correspond plus aux besoins et conditions-cadres actuels. La nécessité de réviser la LVLPCi découle essentiellement des six facteurs présentés ci-après:

- Apparu à l'échelon fédéral voici une dizaine d'années, le concept de la protection de la population nécessite des partenaires forts et capables de travailler en synergie. La protection civile est l'un de ces partenaires. Ainsi, dans le cadre de l'analyse des risques et dangers sur le territoire vaudois, les partenaires de la protection de la population, dont la protection civile, ont été fortement associés à l'élaboration des plans cantonaux de coordination pour l'intervention. Force est de constater que dans ces processus, la protection civile joue un rôle de plus en plus important, en intervenant généralement au profit des partenaires sécuritaires (pompiers, police, sanitaires, etc.). Cette approche est de mise dans la plupart des cantons romands.
- Conséquence directe du rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2010, le Réseau national de sécurité (RNS) a pour objectif de renforcer la sécurité en optimisant la collaboration entre la Confédération et les cantons afin de permettre à la Suisse de réagir aux menaces et dangers relevant de la politique de sécurité. L'optimisation de l'organisation cantonale en matière de protection civile s'inscrit dans cet objectif de collaboration accrue entre les cantons et la Confédération.
- La loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer RSV 132.15) définit quant à elle les 10 districts en tant qu'unités de base pour le découpage administratif du canton. Le Conseil d'Etat a décidé le 12 mars 2008 d'inviter les départements et les services qui entreprennent une réorganisation géographique à le faire en principe dans le cadre d'un district, d'une partie d'un district ou d'un regroupement de plusieurs districts. Cette décision a été confirmée le 25 février 2009. La réorganisation de la protection civile vaudoise proposée dans le présent projet répond à cette volonté.
- La répartition actuelle des ressources d'intervention sur 18 ORPC (état à janvier 2014) de tailles très variables ne favorise guère l'atteinte d'une masse critique par ORPC, à savoir un nombre d'astreints nécessaires et suffisants pour garantir des prestations uniformes sur l'ensemble du territoire selon les attentes des partenaires et de la population. Ainsi, l'effectif global de la PCi ne sera plus réparti sur 18 mais sur 10 régions, permettant ainsi de mieux répartir les effectifs par régions et par la même les forces d'intervention sur le territoire. Cette nouvelle clé de répartition permettra de garantir l'ensemble des missions d'appui et d'assistance de la PCi et de garantir la capacité à durer dans chaque région.

Aussi, alors qu'aujourd'hui la plus petite structure régionale compte 150 hommes (par exemple le Pays d'Enhaut ou la Vallée de Joux), avec la réorganisation proposée, la plus petite entité comptera désormais pratiquement 500 hommes, permettant de répondre aux besoins précités.

- Suite à l'entrée en vigueur de loi cantonale sur les subventions du 1^{er} janvier 2006 (LSubv RDV 610.15), toute subvention doit désormais reposer sur une base légale. Or, comme explicité ci-après, le canton finance une partie des jours de service effectués dans les régions. Ledit financement constitue de fait une subvention et doit reposer sur une base légale formelle, ce qui avec la loi actuelle n'est pas le cas.
- Intervenue entre temps, la révision de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi RS 520.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, modifie notamment les compétences dans le domaine des contributions de remplacement en cas de dispense de construction d'abri et dans celui de la planification de construction des abris. Le présent projet permet de tenir compte de ces nouvelles exigences fédérales.

En résumé, la modification de la LVLPCi proposée par le projet AGILE organisera politiquement et opérationnellement la protection civile en 10 ORPC calquées sur les limites des districts, au lieu des 18 ORPC existant actuellement. Elles conserveront une grande autonomie dans la marche des affaires régionales mais devront être à même de remplir leurs missions de base. Ces missions de base, ainsi que les axes stratégiques, la standardisation et la qualité des prestations pour l'ensemble du canton seront quant à eux prédéfinis par le service en charge de la protection civile en collaboration avec les présidents des CODIR assurant ainsi à chaque citoyen des prestations de base uniformes sur l'ensemble du territoire cantonal. Cette modification de la LVLPCi a été validée par les communes au sein de l'UCV et de l'AdCV et par les comités directeurs (ci-après CODIR) des ORPC.

Sur le plan opérationnel, les commandants des ORPC répondront tactiquement et techniquement au commandant cantonal de la PCi. Le canton continuera d'assumer, conformément à la loi fédérale, les responsabilités suivantes : diriger l'institution, assurer la formation de base et celle des cadres, assurer la logistique standardisée, garantir la disponibilité opérationnelle ainsi que l'alarme à la population.

Enfin, un détachement cantonal nouvellement créé permettra de remplir les besoins spécifiques du canton, notamment ceux de l'Etat-major cantonal de conduite et des différents services de l'Etat, et d'appuyer les ORPC selon le principe de subsidiarité. Bien que la loi actuelle autorise la création de ce détachement, son inscription dans la loi répond à une volonté de légitimité et de transparence de cet outil cantonal et de ses prestations.

Le modèle de financement de la protection civile ne sera pas modifié : les tâches de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton (par exemple : formation, télématique ou logistique) demeureront financées par le fonds cantonal de la protection civile, comme aujourd'hui.

Un plan comptable harmonisé pour les 10 ORPC favorisera quant à lui la transparence dans la gestion. Les ORPC continueront de gérer leur budget de manière autonome, mais celui-ci devra être vérifié et approuvé par le canton, et ce dans un but de coordination globale.

Le présent projet de modification de loi permettra ainsi à la protection civile de renforcer son rôle au sein du système sécuritaire vaudois, en prenant en compte le nécessaire équilibre entre ressources et moyens. Notons enfin que le projet de loi prend en compte – notamment en termes de baisse d'effectif – les mesures proposées à l'échelon fédéral dans le rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (ci-après : rapport 2015+).

2 CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1 La situation dans les cantons latins

Ces dernières années, la plupart des cantons latins ont modifié en profondeur l'organisation de leur protection civile et partant les bases légales cantonales la régissant.

En effet, les cantons du Valais (2010) et de Fribourg (2013) ont cantonalisé la protection civile et les cantons du Jura (loi en consultation) et de Genève prévoient de faire de même à court ou moyen terme.

La tendance générale est ainsi clairement à une simplification de l'organisation par la diminution du nombre d'entités oeuvrant dans la protection civile. Cette simplification se traduit également, dans les cantons qui ont choisi la voie de la cantonalisation, par une diminution des coûts de la protection civile.

Il sied de relever que cette variante de cantonalisation de la protection civile a été étudiée et proposée lors de la seconde consultation des associations de communes. Nonobstant un coût global inférieur, ces dernières ont souhaité conserver l'autonomie communale en matière de protection civile et ont donc rejeté la variante de la cantonalisation.

2.2 Rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+

Les principales conséquences identifiées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ pour la protection civile sont les suivantes:

- Amélioration du recrutement : au vu de l'évolution des besoins, la protection civile a besoin de personnes de plus en plus qualifiées, personnel que le système de sélection actuel ne permet pas de recruter. La sélection et l'orientation des astreints doivent donc être améliorées.
- Réduction des effectifs : il s'agit d'orienter prioritairement la protection civile sur les engagements en situation d'urgence et en cas de catastrophe, en mettant au second plan les engagements liés au conflit armé.
- Création de centres de renfort intercantonaux : ces centres auront pour fonction de regrouper les ressources fortement spécialisées en personnel et en matériel.
- Amélioration de l'interopérabilité : il s'agit de permettre aux cantons de travailler ensemble en cas de besoin. Pour ce faire, il est indispensable que des standards soient établis, en particulier dans les domaines de la conduite, de l'instruction et du matériel.

3 LA PROTECTION CIVILE VAUDOISE

3.1 Les missions de la protection civile

La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) du 4 octobre 2002 charge la protection civile, à son article 3 lettre e, des missions suivantes:

- protéger la population ;
- assister les personnes en quête de protection ;
- protéger les biens culturels ;
- appuyer les organes de conduite et les autres organisations partenaires ;
- effectuer des travaux de remise en état et des interventions au profit de la collectivité.

De ces cinq missions découlent les prestations du socle de base arrêtées pour le Canton de Vaud (cf. point 4.2.1). Ce socle de base, minimum des prestations que les régions doivent être à même de remplir, était à l'origine de toute la réflexion du projet de réorganisation de la protection civile vaudoise.

3.2 L'organisation actuelle

3.2.1 La structure politique

a. Le niveau cantonal

Le canton est l'autorité de surveillance en matière de protection civile au sens du droit fédéral. Ce dicastère est aujourd'hui assuré par le Département des institutions et de la sécurité (DIS) via le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM).

Le canton s'assure donc de l'organisation, de l'administration et du fonctionnement de la protection civile sur le plan cantonal.

b. Le niveau communal

3.3 Le financement de la protection civile

La protection civile dans le canton de Vaud est financée par deux sources : les communes et le canton.



3.3.1 Le financement communal

Les communes participent au financement de la protection civile à travers:

- a) Leur contribution au budget de leur ORPC. Chaque ORPC finance ses propres ressources humaines ainsi que son matériel.
- b) Leur contribution au fonds cantonal de la protection civile. Afin de contribuer aux mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton, les communes versent au fonds cantonal de la protection civile un montant par habitant. Cette contribution est fixée par le Conseil d'Etat, par une planification quinquennale, au début de chaque législature (art. 19 du règlement du 6 novembre 1996 sur les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton ; RSV 520.11.1). Ainsi, pour la législature 2012-2017, le montant a été fixé à CHF 6.50 par habitant/an. Ledit fonds est géré par le service en charge de la protection civile et a pour objectif de financer comme son intitulé l'indique les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton. Il s'agit par exemple de l'instruction de base des astreints, de l'exploitation des sirènes, de certains types de matériels, des uniformes, etc. L'utilisation concrète du fonds est validée chaque année par les présidents des CODIR à travers la procédure budgétaire.

3.3.2 Le financement cantonal

Le canton quant à lui participe au financement de la protection civile via un subventionnement des jours de service. Il verse ainsi un montant forfaitaire aux ORPC par jours de service effectués (CHF 15.- par jour et par astreint). Ce montant figure au budget du service.

3.4 Coût actuel de la protection civile vaudoise

Le coût moyen global de la protection civile vaudoise sur l'ensemble du canton est d'environ CHF 25.- par habitant et par an et est obtenu de la manière suivante:

Coût moyen par habitant sur l'ensemble du canton (CHF 16.-) + contribution des communes au fonds cantonal (CHF 6.50) + part cantonale (CHF 2.41).

1) La moyenne du coût annuel de fonctionnement des 18 régions de la protection civile vaudoise est de CHF 16.- par habitant (valeur 2011)[1]. Sont inclus notamment dans ce montant les salaires du personnel professionnel des ORPC (soit environ 70 ETP), les coûts liés aux infrastructures permanentes des régions et aux charges diverses de maintenance des ouvrages et du matériel en mains des ORPC. Il s'agit de la part variable du coût de la protection civile. Le montant en question est perçu par l'organisation régionale auprès des communes membres de l'ORPC.

Les écarts de coûts entre les régions sont d'une part liés aux nombres d'habitants de la régions (plus il y a d'habitants plus les besoins en prestations et donc en encadrement sont importants) et d'autre part liés au choix politique de chaque ORPC visant le rapport qualité/prestations. Ainsi, certaines régions indifféremment situées ont souhaité se doter de plus de moyens humains et matériels pour être à même de mieux répondre aux attentes de leur population et des partenaires, alors que d'autres ont visé le strict nécessaire en la matière. Ainsi le niveau des prestations fluctue actuellement d'une région à l'autre et par là même, le coût annuel moyen par région.

2) Les communes versent une contribution annuelle fixe de CHF 6.50.- par habitant au fonds cantonal de la protection civile conformément à la décision du Conseil d'Etat du 15 août 2012 pour la législature 2012-2017.

3) A ce coût annuel moyen de CHF 22.50.- par habitant, il convient d'ajouter le financement par le canton de 50% des jours

de service dans les régions, ce qui représente un montant annuel de CHF 2.41.- par habitant (soit environ 1.8 mio).

Ainsi le coût moyen annuel de la protection civile vaudoise ramené à l'ensemble du canton est de CHF 25.- par habitant (valeur 2011).

[note 1] Il s'agit de la moyenne générale des coûts, obtenue en divisant la somme des coûts (charges – recettes) des ORPC par le nombre d'habitants = CHF 11'555'758.- / 721'561 habitants = 16.01.- / habitant (valeur 2011).

4 LES PRINCIPALES NOUVEAUTES ET AMELIORATIONS PREVUES

Le projet AGILE est une modification de la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi RSV 520.11) et une réorganisation des régions de protection civile. Ce projet constitue essentiellement une adaptation et une mise en conformité de la protection civile vaudoise avec les exigences sécuritaires et sociétales actuelles ainsi qu'avec les bases légales, tant fédérales que cantonales, en vigueur. La réorganisation des régions de protection civile est essentiellement territoriale. Par ailleurs, afin d'assurer une uniformité des prestations du socle de base, un catalogue des prestations a été développé en collaboration avec les partenaires de la Protection civile et les Comités directeurs des ORPC.

Enfin, le présent projet propose certaines modifications de la loi afin de donner une base légale formelle à des pratiques déjà établies, comme par exemple l'assemblée des présidents des CODIR.

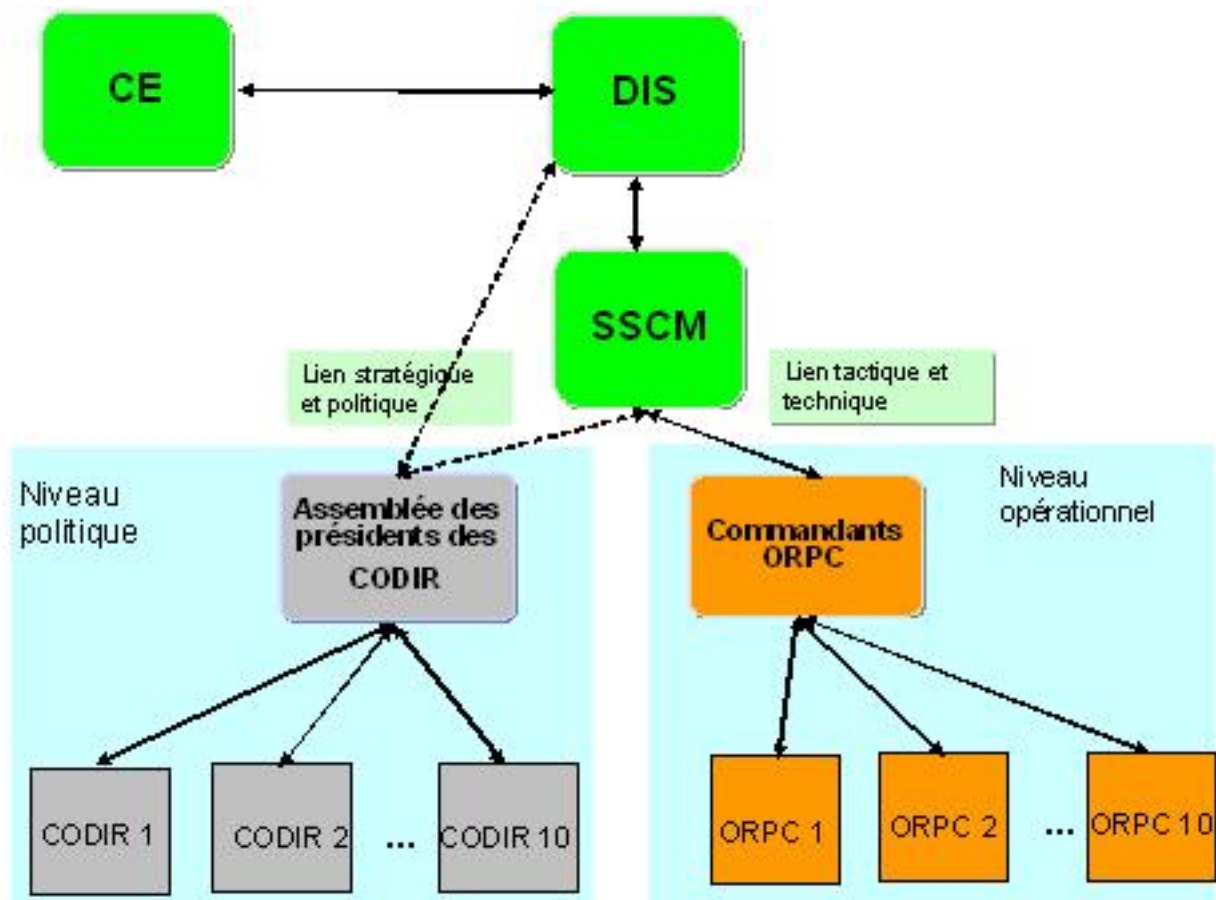
4.1 L'organisation

4.1.1 La structure politique

a. Le niveau cantonal

Le canton demeure l'autorité de haute surveillance de la protection civile. De fait, il a également la responsabilité de la conduite de la protection civile. Le département en charge de la protection civile conserve les mêmes compétences que dans la législation actuelle et demeure l'autorité qui tranche en cas de litige entre les communes et les ORPC ou entre plusieurs ORPC. Il est également l'autorité de recours contre les décisions des ORPC. Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire auprès du Tribunal cantonal.

Le lien entre le canton et les ORPC se fait via les présidents des comités directeurs des ORPC (les comités directeurs étant les organes exécutifs des ORPC) qui se réunissent en l'assemblée des présidents des CODIR. L'assemblée représente ainsi les autorités régionales politiques dans le cadre des relations entre le Canton et les communes. Or, cette assemblée ne figure pas dans la loi actuelle. Le projet de loi comble ainsi cette lacune.



L'assemblée des présidents des CODIR se réunit en moyenne trois à quatre fois par année. Ces séances permettent au canton et aux présidents de CODIR de définir ensemble les orientations stratégiques de la PCi. Par ailleurs, l'Assemblée des présidents des CODIR valide le budget et les comptes liés à la gestion du fonds cantonal. Ce dernier a la particularité d'être alimenté par les communes (CHF 6.50 par habitant par année selon la barème actuel) et géré par le service. Il est donc légitime de consulter les représentants des communes au moment d'engager les deniers provenant de ce fonds. Les autorités politiques communales restent ainsi associées au développement stratégique de la PCi vaudoise.

b. Le niveau régional

Le nombre d'ORPC passe de 21 à 10 afin de se calquer sur le découpage en districts du canton (DECTER). Une fois la réorganisation aboutie, chaque district disposera donc d'une organisation régionale de protection civile. A noter que les ORPC de Nyon, Morges, Aigle, Gros-de-Vaud, Ouest lausannois et Lausanne se sont déjà réorganisées selon DECTER ou sont en passe de finaliser le processus.



Les 10 ORPC futures

Conformément aux articles 107a et suivants de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC RSV 175.11), les communes choisissent la forme juridique de l'ORPC. Celle-ci peut être une association de communes, une entente intercommunales ou un contrat de droit administratif. Dans la mesure où le présent projet de loi ne déroge pas à la loi sur les communes, celle-ci s'applique.

La compétence de valider les conventions, les statuts et les contrats de droit administratif passe du département au Conseil d'Etat, ceci afin d'avoir une unité de procédure indépendamment de la forme de collaboration choisie par les communes (cf. articles 110 al. 8 et 113 al. 3 LC qui donnent la compétence au Conseil d'Etat d'approuver les statuts d'association et conventions d'entente intercommunales).

Quelque soit la forme de collaboration choisie (association, entente ou contrat de droit administratif), chaque ORPC doit mettre en place un organe exécutif et un organe législatif (le contrat de droit administratif fait toutefois exception car un organe unique peut être institué). Leur composition dépend de la forme juridique choisie. Il sied ici de préciser que la loi sur les communes ne prévoit pas d'organe dans le cadre de l'entente intercommunale ou du contrat de droit administratif, la LVLPCi déroge donc à ce principe.

L'organe exécutif est désormais désigné par "comité de direction" (ou "CODIR") dans la nouvelle loi, qui adopte une dénomination identique à celle de la loi sur les communes. Il compte au minimum 5 membres (article 12 du projet) et est dirigé par un Président. La terminologie "comité directeur" utilisée dans les conventions antérieures est équivalente à celle de "comité de direction". Comme expliqué précédemment, les présidents des CODIR se regroupent en une assemblée destinée notamment à recevoir des informations du canton et débattre des questions à leur échelon (article 13a du projet).

Toujours dans le souci d'utiliser une terminologie commune à celle de la loi sur les communes, l'organe législatif est dorénavant dénommé "conseil intercommunal" dans la nouvelle loi. La terminologie "assemblée régionale" utilisée dans les conventions antérieures est équivalente à celle de "conseil intercommunal".

Afin de ne pas devoir réviser toutes les conventions déjà en vigueur, les différentes terminologies sont considérées comme équivalentes.

Le délai initial de mise en œuvre des nouvelles ORPC par les communes prévu dans l'avant-projet était d'une année après

l'entrée en vigueur de la modification de la LVLPCi. Les communes ont toutefois requis une prolongation de ce délai lors de la consultation. Celui-ci est donc arrêté à trois ans dans le projet de loi (art. 3 du projet de loi modifiante).

c. Le niveau communal

Hormis le nombre d'ORPC qui passe de 21 à 10 avec une adaptation correspondante du nombre de délégués communaux dans les organes législatifs et exécutifs des ORPC, aucun changement de fond n'est à signaler. La réorganisation territoriale en 10 ORPC va néanmoins obliger le transfert de certaines communes d'une ORPC à un autre avec pour corollaire une augmentation ou une diminution de leur contribution financière.

4.1.2 La structure opérationnelle

a. Le niveau cantonal

La conduite de la protection civile relève du service, par délégation du département, comme c'est déjà le cas dans la législation actuelle. Le changement réside dans le fait que le service répondra de toutes les mesures de protection civile prises à l'échelon cantonal au travers du Commandant cantonal de la protection civile, lequel est subordonné au Chef du service. A ce titre, le traitement salarial du commandant cantonal est entièrement pris en charge par le budget du Service. Le Commandant cantonal de la protection civile a comme subordonné direct en termes techniques et tactiques chaque Commandant d'ORPC. En cas d'engagement interrégional, il assure la montée en puissance, coordonne les actions des différentes régions et assure le lien avec les partenaires. Cette coordination a par exemple été nécessaire dans le cadre de l'engagement interrégional de la protection civile pour le sommet Genève 2 (sommet de la Syrie) qui s'est déroulé à Montreux du 15 au 27 janvier 2014, nécessitant l'implication de plus de 500 astreints. Le Commandant disposera également d'un élément opérationnel à l'échelon cantonal – le détachement cantonal. Bien que la loi actuelle autorise la création de ce détachement, lequel relève de la compétence du canton de s'organiser, son inscription dans la loi répond à une volonté de légitimité et de transparence.

La raison d'être de ce nouveau détachement cantonal constitué de miliciens est de:

- couvrir les besoins spécifiques du canton et notamment ceux de l'Etat-major cantonal de conduite (EMCC) et des services de l'Etat ;
- garantir les prestations dans les domaines techniques hautement spécialisés ;
- fournir un appui spécialisé aux régions ;
- renforcer les ORPC de manière subsidiaire par une réserve à disposition.

Ce nouveau corps constitué centralise à l'échelon cantonal les groupes spécialisés, tels que notamment REDOG (le groupe des chiens de recherche et de sauvetage), le dispositif du Téléphone d'Information aux Proches (TIP), l'aide à la conduite, la logistique ou encore la protection NRBC (protection contre les événements nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques). Le détachement cantonal couvre ainsi des missions indépendantes de celles des ORPC et n'entre pas en conflit avec ces dernières. Ce détachement est par ailleurs financé exclusivement par le Canton.

Il sied de préciser que le détachement cantonal est constitué des éléments avec le degré de préparation le plus élevé et de ce fait, est en mesure d'intervenir dans un délai de 30 à 60 minutes.

b. Le niveau régional

Le principe de conduite régionale par un commandant professionnel par ORPC est conservé. La gestion des ressources humaines des ORPC reste de la compétence des communes, tel que cela a été requis par ces dernières lors de la consultation.

Bien que les communes conservent leur autonomie en matière de ressources humaines, la loi prévoit que le service fixe les prérequis et les niveaux d'exigence pour les commandants et leurs remplaçants, ceci dans un but d'uniformité des compétences d'une région à l'autre.

La diminution du nombre d'ORPC a pour conséquence une meilleure répartition du nombre d'astreints dans les ORPC – toutes bataillonnaires dorénavant – ce qui permettra de facto de supprimer les anciennes structures autonomes telles que les compagnies ou les compagnies renforcées. L'effectif cible est d'environ 6'800 hommes, dont 1'500 au niveau des Formations d'Intervention Régionale (FIR) et 5'300 dans les Formations d'Appui Régionale (FAR). Les FIR sont les éléments de première intervention mis en place à un degré de préparation avancé. Ils doivent être en mesure d'intervenir et d'agir dans un délai d'une heure. Les FAR constituent les éléments permettant d'assurer la durée de l'engagement (relève dans les 6 heures) et la montée en puissance.

Cette organisation est en adéquation avec le rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+, lequel requiert une force d'intervention avec un délai de 6 heures.

4.2 Le fonctionnement

4.2.1 Le catalogue des prestations (socle de base)

Selon l'article 3 lettre e de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi RS 520.1), la protection civile remplit les missions suivantes:

- protéger la population ;
- assister les personnes en quête de protection ;
- protéger les biens culturels ;
- appuyer les organes de conduite et les autres organisations partenaires ;
- effectuer des travaux de remise en état et des interventions en faveur de la collectivité.

On peut constater que les missions sont clairement établies dans la loi fédérale mais que les prestations qui en découlent sont quant à elles plus souples dans leur définition. Dès lors, il a été nécessaire de décrire la nature et la portée des prestations en termes de qualité et de volume, notamment dans l'appui que la protection civile fournit à ses partenaires.

Comme explicité dans le préambule, l'objectif de ce projet de réorganisation est de doter le canton d'une protection civile efficiente. Pour ce faire, il faut s'assurer que les ORPC soient à même de remplir les missions découlant de la loi. A cette fin, un catalogue listant les prestations découlant des missions légales de base de la protection civile, définies à l'art. 3 lettre e LPPCi, a été établi. Ces prestations, également appelées "socle de base", ont été validées tant par les instances politiques des ORPC (CODIR) que par les partenaires de la protection de la population (police, défense incendie, sanitaires, etc.).

Le rôle d'autorité de surveillance du canton est particulièrement important dans ce domaine. A travers les inspections et contrôles, il s'assure que les ORPC sont à même de remplir leurs missions de base (missions légales). Par ailleurs, le canton est garant de l'uniformité des prestations fournies par les différentes régions.

La réalisation par une ORPC d'autres prestations au profit de la collectivité n'entrant pas dans les missions fondamentales de la protection civile sera encore possible. Ces prestations supplémentaires devront apparaître au budget des ORPC et ne seront financées ni par le fonds cantonal de la protection civile, ni par la subvention du canton. Il appartiendra à chaque ORPC de faire accepter ces prestations supplémentaires dans leur budget, respectivement de les facturer aux bénéficiaires.

4.2.2 Le fonds des contributions de remplacement

Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 de la législation fédérale révisée sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi RS 520.1 ainsi que OPCi RS 520.11), le législateur a maintenu le principe que chaque citoyen(ne) doit disposer d'une place protégée dans un abri (art. 45 LPPCi). Ainsi, selon l'article 46 LPPCi, tout propriétaire qui construit une maison d'habitation dans une commune où le nombre de places protégées est insuffisant doit y réaliser un abri et l'équiper. S'il n'est pas tenu, au vu des normes fixées par le Conseil fédéral, de réaliser un abri, il paie une contribution de remplacement. Jusqu'au 31 décembre 2011, cette contribution de remplacement était perçue par les communes. Avec la nouvelle législation fédérale, la compétence de percevoir les contributions de remplacement revient désormais au canton (article 47 LPPCi), tout comme l'affectation desdites contributions (article 22 OPCi).

Selon la législation fédérale, les contributions de remplacement servent en premier lieu à financer les abris publics des communes, mais également à moderniser les abris privés, le solde pouvant être affecté à d'autres mesures de protection civile (art. 47 al. 2 LPPCi). Le montant des contributions de remplacement peut fluctuer selon les cantons entre CHF 400.- et CHF 800.- par place protégée (art. 21 al. 2 OPCi). Pour le Canton de Vaud, le montant a été fixé à CHF 800.- pour la législature 2012-2017 par directive du Département de la sécurité et de l'environnement du 1^{er} janvier 2012 conformément à la compétence qui lui est octroyée par l'article 9 du règlement concernant les dérogations à l'obligation de construire des abris de protection civile (RSV 520.41.1).

L'article 22 alinéa 1 OPCi énumère quant à lui les possibilités d'affectation des contributions de remplacement et indique qu'elles serviront prioritairement à:

1. la réalisation, l'équipement, l'exploitation, l'entretien et le maintien de la valeur des abris publics ;
2. la modernisation d'abris privés ;
3. d'autres mesures de protection civile, d'après les priorités suivantes:
 - les contrôles périodiques des abris ;
 - les autres mesures en matière d'ouvrages de protection ;
 - le matériel de protection civile ;
 - les autres mesures de la protection civile.

Dans la mesure où les contributions de remplacement sont dorénavant versées au canton, ce dernier est désormais chargé de financer les projets énumérés à l'article 22 alinéa 1 OPCi. Dans ce but, il a dû mettre en place une procédure lui permettant d'examiner les demandes de financement de construction et de modernisation d'abris et d'octroyer les montants requis. Cependant, en 2011, le délai entre la consultation des cantons et l'entrée en vigueur de ces modifications n'avait pas été

suffisant pour modifier la loi vaudoise. Dès lors, le Grand Conseil a dû réagir rapidement en acceptant, par voie de décret adopté le 27 novembre 2012 (RSV 520.41.2), la création d'un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile, permettant ainsi au canton de percevoir les contributions de remplacement.

Ce fonds, conforme aux exigences fixées à l'article 48 de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin RSV 610.11), permet la poursuite des efforts souhaités par le législateur fédéral, notamment en continuant d'offrir à chaque habitant une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation.

Il est proposé ici d'inscrire le décret précité dans la loi afin de lui donner une assise formelle et de durée indéterminée. L'acceptation du présent projet aura ainsi pour conséquence l'abrogation du décret précité.

Toutefois, il convient encore de régler l'affectation des contributions perçues par les communes jusqu'au 31 décembre 2011. Il ressort du message du Conseil fédéral accompagnant la modification de la LPPCi (FF 2009 5489) que la décision de l'affectation de ces fonds est du ressort des cantons. A cette fin, il avait été prévu dans le décret précité la création d'une plate-forme canton communes ad hoc, laquelle devait régler les modalités d'utilisation des contributions de remplacement perçues par les communes jusqu'au 31 décembre 2011.

L'actualité politique vaudoise a quelque peu retardé la mise en place de cette plate-forme. Afin de sécuriser la situation des communes, il est proposé d'inscrire dans la loi une disposition transitoire autorisant durant 10 ans les communes à utiliser, avec l'accord préalable du service en charge de la protection de la population, les contributions de remplacement perçues par elles jusqu'au 31 décembre 2011 pour :

- a. financer la construction d'abris publics ;
- b. moderniser et entretenir les abris privés et publics ;
- c. financer d'autres mesures de protection civile.

Une fois ce délai de 10 ans écoulé, les fonds qui seraient encore en main des communes devront être versés par ces dernières dans le fonds des contributions de remplacement.

4.2.3 Maintien et développement de la capacité d'hébergement (abris)

L'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la protection civile (OPCi) a elle aussi été modifiée et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le nouvel article 20 OPCi reprend le principe selon lequel chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son domicile. La notion de proximité correspond en principe à une distance de 15 minutes à pied mais pouvant aller jusqu'à 30 minutes selon la topographie des lieux (Rapport de l'Office fédéral de la protection de la population du 26 août 2011 sur la révision de l'OPCi).

L'art. 20 OPCi donne également la compétence aux cantons de définir une ou plusieurs zones d'appréciation pour la gestion de la construction d'abris et l'attribution des places protégées. Le besoin en places protégées dans une zone d'appréciation est réputé couvert lorsqu'il existe, pour l'ensemble de la population résidente permanente de cette zone, des places protégées dans des abris qui répondent aux exigences minimales de protection contre les armes modernes (ces exigences sont définies à l'article 37 OPCi).

Jusqu'au 31 décembre 2011, les zones d'appréciation correspondaient, dans le canton de Vaud, au maximum au territoire des communes. Désormais, et dans la mesure où ces zones peuvent clairement dépasser ces limites, les cantons doivent les définir (article 47 alinéa 1 LPPCi et article 20 OPCi). Il s'agit donc dans un premier temps de délimiter les zones d'appréciation, puis d'analyser pour chacune d'entre elles le besoin en places protégées et enfin les conséquences en terme de gestion des constructions qui en découlent (modernisation, construction, etc.).

Les modifications mentionnées de la législation fédérale ont pour conséquence au niveau du canton de Vaud un transfert de charge des communes vers le canton. Le Canton est ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012, responsable en matière du maintien de la capacité d'hébergement:

- de l'élaboration régulière d'un inventaire des abris situés dans le canton ;
- du suivi des contrôles périodiques d'abris réalisés par les ORPC ;
- de l'information aux ORPC et aux communes ;
- de l'adaptation régulière des zones aux besoins en places protégées ;
- de l'analyse des plans d'affectation, généraux, partiels ou de quartier ;
- du contact avec les autorités pour les inciter à construire de nouvelles places protégées.

Le canton doit ainsi assurer le maintien de la valeur des abris sur le long terme et combler de manière plus ciblée les lacunes existantes en places protégées. Il s'agit clairement de prestations supplémentaires à l'échelon cantonal, imposées par la législation fédérale, et nécessitant la création d'1 ETP.

4.3 Le financement de la Protection civile dans la nouvelle organisation

Le processus de financement de la protection civile ne subit aucun changement dans la nouvelle loi.

De même, le coût global moyen de la protection civile sur l'ensemble du Canton devrait rester d'environ CHF 25.- par

habitant. Cette nouvelle organisation n'a donc aucune influence sur les finances cantonales. En revanche, afin de respecter le socle minimum de base des prestations, certaines communes verront leurs contributions au budget de leur ORPC augmenter, alors que d'autres pourront se permettre de la baisser.

A titre d'exemple, sur les 6 ORPC aujourd'hui déjà constituées conformément au projet AGILE (Aigle, Gros de Vaud, Morges, Nyon, Lausanne et ouest Lausannois), il a été constaté que 60% d'entre elles ont vu leur contribution par habitant diminuer (comme par exemple Bettens ou Crissier) alors que 30% au contraire voient ce coût être plus élevé (telles que les communes de Rolle ou Jorat-Menthue).

4.3.1 Au niveau cantonal

Le système de subventionnement des jours de service effectués dans les régions est conservé.

A cet égard, le canton de Vaud s'est doté en 2005 d'une loi sur les subventions (LSubv RSV 610.15), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, afin de se donner des règles relatives à la mise à disposition de l'argent public et au contrôle de l'usage qui en est fait. La LSubv poursuit des objectifs de transparence, de cohérence, de sécurité ainsi que d'économie et d'efficacité. Elle constitue une loi cadre, fixant un certain nombre de principes qui favorisent la création d'une législation cohérente et harmonisée en matière de subventions.

Selon l'article 4 LSubv, toute subvention doit reposer sur une base légale. Il n'est prévu aucune exception à ce principe, quel que soit le montant de la subvention concernée.

En l'espèce, dans le cadre de son fonctionnement et depuis quasiment la création de l'institution, le Canton participe au financement des jours de services effectués dans les organisations régionales de protection civile (ORPC) à hauteur de la moitié du taux forfaitaire admis (CHF 30.- par jour de service couvrant la solde, les frais de repas, le logement, le matériel de cours, etc), soit CHF 15.- par jour de service effectué. Au vu de la nature de ce financement, il s'agit d'une subvention au sens de la loi sur les subventions et celle-ci doit reposer sur une base légale.

A cet effet, le projet de modification de la LVLPCi établit une base légale formelle pour le subventionnement des ORPC.

Conformément aux principes énoncés dans la LSubv, le service, en tant qu'autorité cantonale allouant une subvention, doit par ailleurs contrôler l'imputation et l'usage de la subvention par les bénéficiaires au travers de la comptabilité de ces derniers (art. 27 LSubv). Le SSCM doit ainsi s'assurer que les subventions accordées aux ORPC sont utilisées conformément à l'affectation prévue et que les conditions et charges auxquelles elles sont soumises sont respectées par le bénéficiaire. A cette fin, le service peut requérir tout document utile. A cet effet, les ORPC soumettront chaque année leur budget et comptabilité au canton pour validation (art. 15 al. 2 du projet).

4.3.2 Au niveau régional

Comme aujourd'hui, chaque ORPC assurera via les communes le financement de ses propres ressources. Elle préparera son budget global et le présentera au service pour contrôler l'adéquation avec le socle de base (cf. 4.2.1). Cet examen vise à garantir l'atteinte des objectifs minimaux sur l'ensemble du territoire et à respecter le principe d'égalité de traitement en matière de prestations (art. 15 al. 2 du projet).

Il est important de relever qu'il n'y a pas de péréquation financière entre les régions. Chaque ORPC finance ses moyens via les budgets des communes rattachées à l'ORPC.

Une fois les régions réorganisées, les coûts sont susceptibles de fluctuer en fonction des décisions politiques prises au niveau des régions. En effet, les ORPC demeurent libres d'ajouter à leurs frais des prestations supplémentaires à condition que celles-ci soient conformes avec la législation fédérale. Elles ont donc la liberté d'aller au-delà du socle de base mais pas en deçà.

Le tableau ci-dessous est issu d'une estimation des 10 nouvelles régions basée sur les coûts de 2011

	Aigle	Gros de Vaud	Lausanne	Morges	Nyon	Ouest Lausanne	Lavaux Oron	Jura Vaudois	NdBroye Vully	Riviera
Coûts moyens estimés par habitant	9.21	10.49	27.87	11.41	14.28	15.33	16.50	9.30	9.10	16.20

Comme aujourd'hui, au coût variable de chaque ORPC s'ajoutera la contribution fixe au fonds cantonal de la protection civile (contribution pour la législature 2012-2017 de CHF 6.50.- par habitant).

4.3.3 Le fonds cantonal de la protection civile

Le fonds cantonal continuera de financer les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du territoire cantonal, desquelles font notamment partie les prestations du socle de base. Comme jusqu'à présent, la formation de base des astreints, celle des cadres et des spécialistes, l'appui dans le cadre de la formation continue, le controlling de même que l'alarme et la télématique dans les régions continueront d'être prises en charge par ce fonds.

Les articles 17 et 19 du règlement du 6 novembre 1996 sur les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton (RPCi RSV 520.11.1), qui fixent les règles principales relatives à la gestion de ce fonds, ont été intégrés dans le présent projet de loi (article 19 du projet). Pour garantir une meilleure compréhension et une meilleure application du principe de légalité, et enfin, une meilleure transparence, une base légale formelle était en effet préférable à un règlement du Conseil d'Etat.

Le montant par habitant de la contribution des communes au fonds cantonal sera proposé comme à ce jour au Conseil d'Etat par le service, après consultation des CODIR. Le Conseil d'Etat fixera ensuite le montant en début de législature (planification quinquennale), sous réserve de modifications ultérieures, comme c'est déjà le cas actuellement avec le RPCi.

Du point de vue du flux financier, celui-ci n'est pas modifié. Les communes, par le biais des ORPC, versent leur contribution dans le fonds cantonal de la protection civile comme participation aux frais des mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton.

Si une ORPC, tout en respectant les standards de prestations, est confrontée à des dépenses extraordinaires dues à une catastrophe, le fonds cantonal de la protection civile pourra rembourser ces frais sur décision conjointe de l'assemblée des Présidents de comité de direction et du service, et avec l'accord du département (article 19 alinéa 1^{bis} lettre g du projet).

5 APPORTS DE CES MODIFICATIONS

Adopter cette modification de la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile permettra d'optimiser le fonctionnement de la protection civile vaudoise par:

- la poursuite des réformes organisationnelles initiées en 2002 à l'échelon fédéral et en 2004 à l'échelon cantonal ;
- la mise en conformité du découpage des ORPC avec le découpage territorial (DECTER), en réduisant de 18 à 10 le nombre d'ORPC organisées selon les nouveaux districts ;
- l'augmentation de la masse critique par ORPC, à savoir un nombre d'astreints nécessaires et suffisants à même de répondre plus efficacement en cas d'engagement, suite à la réduction du nombre d'entités ;
- renforcement de la disponibilité et de la capacité opérationnelle de la protection civile vaudoise sur le territoire cantonal ;
- la garantie de prestations du socle de base sur l'ensemble du territoire au travers des missions de contrôle et d'inspection du service ;
- la mise en conformité avec la loi cantonale sur les subventions du 1^{er} janvier 2006 (LSubv RSV 610.15) ;
- la mise en conformité avec les modifications du droit fédéral entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012, notamment celles relatives aux contributions de remplacement et à la planification de construction des abris ;
- l'adaptation à la modification du 27 septembre 2013 de l'article 20a, alinéa 1, lettre a à c de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG) concernant la responsabilité en cas de malversations (cf. art. 16 du projet) ;
- l'anticipation des mesures projetées à l'échelon fédéral dès 2015, notamment au niveau de la baisse des effectifs ;
- la mise en perspective de la protection civile vaudoise par rapport au projet PCi 2015+.

6 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

Cet article introduit les articles du projet de loi modifiant la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation sur la protection civile.

Article 1

Cet article précise dans le but de la loi l'organisation, l'instruction et l'engagement de la protection civile. Il mentionne expressément qu'elle règle le financement de la protection civile (articles 18 et suivants).

Article 1a (nouveau)

Cette disposition est l'application du principe posé dans la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD RSV 101.01) qui prévoit que la femme et l'homme sont égaux en droit et que la loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail.

Article 2 alinéa 1bis (nouveau)

Au vu de l'évolution des dangers et des risques qui peuvent déborder sur d'autres cantons limitrophes et du rôle toujours plus important des cantons dans l'organisation de la protection civile, il est important que le Conseil d'Etat puisse tisser des liens avec d'autres cantons limitrophes et des organisations publiques ou privées. Citons, à titre d'exemple, les conventions déjà conclues dans les domaines de la formation (échelon romand), de l'engagement de moyens spécifiques régionaux

(véhicule de soutien sanitaire dans la Broye) et de l'acquisition de matériel standardisé (échelon intercantonal et fédéral). D'autres synergies, notamment dans le domaine de l'entraide en cas d'intervention et du développement de capacités particulières, sont à l'étude.

Article 2 alinéa 3

La notion d'ouvrages regroupe les abris et les constructions. Désormais, le canton gère également la modernisation des abris privés (lettre e).

Les lettres f et g sont abrogées car remplacées par les nouveaux articles 24a et suivants de la loi et relatifs au fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile.

En effet, l'article 47 LPPCi, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, prévoit que les contributions de remplacement reviennent aux cantons. Afin d'exécuter les nouvelles prescriptions fédérales, un fonds cantonal a dû être constitué par le biais du décret du 27 novembre 2012 (RSV 520.41.2), créant un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile. Ce fonds règle les modalités de perception et d'affectation des contributions de remplacement, en particulier pour ce qui a trait à la réalisation, à l'équipement, à l'exploitation, à l'entretien et à la modernisation d'abris publics (cf. art. 22 al. 1 let. a OPCi). Le présent projet de loi intègre désormais les dispositions du décret précité aux articles 24a et suivants.

Article 2 alinéa 5

Pour l'essentiel, il s'agit d'une reprise de l'alinéa 5. Toutefois, le terme "constructions" a été remplacé par les notions d'"ouvrages de protection" et de "matériel".

Article 2 alinéa 7 (nouveau)

Il convient d'attribuer la compétence au Conseil d'Etat de réglementer les indemnités versées par les ORPC aux astreints lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'APG ou pour les piquets (miliciens ou professionnels) ainsi que les frais qui peuvent être facturés en cas d'intervention au profit de la collectivité ou d'un tiers (cf. art. 18 loi actuelle).

Article 3

Il est proposé de modifier le titre de cet article afin d'avoir une cohérence dans la loi. En effet, cet article fait référence au niveau départemental (par opposition aux niveaux "Conseil d'Etat" et "service"). Par ailleurs, on préférera la référence générique au département, évitant ainsi de devoir modifier la loi à chaque restructuration de l'administration vaudoise.

L'alinéa 1 explicite en quelques mots clefs les compétences du département en charge de la protection civile. Il donne aussi au niveau départemental la compétence dans les domaines des standards de prestations. Ainsi le canton est garant, à travers les inspections des ORPC de la qualité des prestations fournies par ces dernières. Il est également garant de "la tenue des contrôles". Ce terme, repris de la législation fédérale, englobe le travail spécifique des offices (convocation, comptabilité des jours de service, APG, etc.). Le canton peut déléguer "la tenue des contrôles" à l'échelon régional. L'objectif de cette redistribution des compétences est de permettre au Canton de Vaud, tout en conservant sa structure régionale, d'avoir des structures homogènes et similaires d'une région à l'autre.

Le contenu de l'alinéa 2 étant intégré dans l'alinéa 1, l'alinéa 2 est abrogé.

A l'alinéa 3, les compétences du département citées aux lettres a et b font l'objet, dans l'article suivant, d'une attribution de compétence au service (article 3a). Ces lettres sont dès lors abrogées.

Pour créer une unité dans la loi et en faciliter ainsi la lecture, la notion d'"organisation régionale de protection civile" est remplacée dans tout le texte légal par l'abréviation "ORPC" couramment utilisée dans ce domaine.

Article 3a (nouveau)

Les compétences du service en charge de la protection civile sont étendues afin de lui donner un rôle plus unificateur. Ainsi, la protection civile vaudoise par une structure uniforme et homogène pourra offrir aux partenaires de la protection de la population les mêmes prestations en cas d'événement. Par ailleurs, certaines compétences étaient systématiquement déléguées par le département au niveau du service. Afin d'éviter de devoir déléguer ces compétences, le Conseil d'Etat a choisi de les ancrer dans une base légale formelle. Le service a aussi un rôle important à jouer dans les domaines du conseil, de l'inspection, de la gestion de la montée en puissance, de la constitution du détachement cantonal et de son engagement, et enfin dans la définition des zones d'appréciation, domaines que l'on retrouve dans les compétences listées dans cet article.

La recherche de synergies, notamment dans les domaines du matériel, de la logistique, de l'administration et des transports, permettra à terme une gestion optimisée et standardisée et selon toute vraisemblance, de notables économies dans le fonctionnement global.

La formalisation de la fonction de commandant cantonal de la protection civile est dorénavant ancrée dans la loi. Elle permettra d'atteindre les objectifs cités au précédent paragraphe.

Article 4

A la lettre b, le terme d'"ouvrage" est remplacé par celui d'"abri" afin d'être en conformité avec la terminologie utilisée dans la législation fédérale. La lettre d est abrogée, la perception des contributions de remplacement étant de compétence cantonale depuis le 1^{er} janvier 2012 conformément à la LPPCi. La lettre e est également abrogée, l'équipement des constructions relevant désormais de la compétence de la Confédération.

L'alinéa 2 est modifié afin d'avoir la même terminologie dans toute la loi concernant les organisations régionales de protection civile.

Article 5

La logique de regroupement des communes en ORPC est précisée afin d'être conforme à la volonté du Conseil d'Etat, lequel a souhaité que toute réorganisation géographique d'une entité se fasse en principe dans le cadre d'un district, d'une partie d'un district ou d'un regroupement de plusieurs districts. Il est fait référence explicitement à la LDecTer. Par ailleurs, dans l'ancienne loi, la commune de Lausanne constituait une ORPC à elle seule et ne pouvait dès lors pas rejoindre une autre organisation. Cette limitation disparaît, afin que comme les autres communes Lausanne intègre l'ORPC du district.

La forme de collaboration est laissée à la libre appréciation des communes mais ce choix est limité à l'association, l'entente ou la délégation de compétences par le contrat de droit administratif.

L'alinéa 2 est abrogé dans la mesure où les limites des ORPC correspondent désormais aux limites définies dans la LDecTer. Un délai de trois ans est prévu pour permettre aux communes de procéder à cette réorganisation (art. 3 de la loi modifiante).

Article 6

Cet article correspond à l'article 6 actuel. Notons le remplacement des termes "organisation régionale" par "ORPC" et la délégation à l'échelon régional de la tenue des contrôles.

Une lettre g complète les prérogatives régionales en incluant la garantie des missions opérationnelles.

Article 7

Dans la mesure où les communes peuvent se regrouper en association, en ententes ou par un contrat de droit administratif, les alinéas 1, 2 et 3 sont complétés dans ce sens, étant précisé que le choix de la forme du regroupement doit respecter les exigences fixées à l'article 5.

L'alinéa 2 est complété par la nécessité d'instituer un organe de gestion dans une ORPC lorsque celle-ci est gérée par un comité de direction unique.

L'alinéa 2bis permet en cas de contrat de droit administratif au canton d'avoir un interlocuteur unique, soit l'organe institué par le contrat et présidé par la commune déléguée.

L'alinéa 3 est modifié afin que la compétence d'approuver, les contrats de droit administratif, les statuts et les conventions relève du Conseil d'Etat. En effet, bien que la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC RSV 175.11) ne prévoit cette validation que pour les statuts d'une association et pour les convention d'ententes intercommunales, il paraît opportun d'avoir une procédure unique quelque soit la forme de collaboration choisie par les communes.

L'article est complété aux alinéas 5 et 6 par des indications de procédure relatives aux modifications des actes constitutifs des ORPC.

Article 8

L'alinéa 1 est adapté à la nouvelle terminologie "ORPC" et fixe une voie de recours au département dans les cas de contestations de décisions de l'ORPC.

Le nouvel alinéa 3 introduit une voie de recours contre les décisions du département lorsqu'il statue tant sur recours en vertu de l'alinéa 1 que dans les litiges entre les communes membres des OPRC ou entre les ORPC en vertu de l'alinéa 2. En effet, les décisions rendues par le département en charge de la protection civile doivent pouvoir faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale supérieure conformément à la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le tribunal fédéral (art. 86 al. 2 LTF RS 173.110). Le département ne tranche donc pas de façon souveraine et la voie du recours auprès du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et de droit public (CDAP), est ainsi ouverte, ceci afin de garantir les droits des communes. Pour le surplus, les dispositions de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV173.36) sont applicables aux décisions ainsi qu'aux recours.

Article 10

L'alinéa 1 précise que le conseil intercommunal est composé de délégués élus et en fonction afin que le conseil intercommunal soit constitué de délégués actifs et ayant un pouvoir décisionnel légitime dans leur commune réciproque. La 2^{ème} partie de l'alinéa 1 est déplacé dans un nouvel alinéa 2.

L'alinéa 3 donne la compétence au préfet d'installer cette assemblée régionale en début de législature et renvoie à la loi sur les communes pour le surplus.

Article 11

En sus des modifications de forme, les délais d'approbation des budgets et comptes sont modifiés afin de suivre la procédure budgétaire cantonale.

Article 12

Il appartient à chaque conseil intercommunal de définir le nombre de membres de son comité de direction (CODIR) dans la fourchette fixée par la loi. Cette liberté est motivée par la différence de taille qu'il peut y avoir entre les différentes ORPC. Un standard était dès lors difficile à fixer. Cette logique est analogue à celle qui prévaut pour le nombre de membres des municipalités.

Pour les mêmes raisons que pour le conseil intercommunal, les membres du CODIR doivent être élus et en fonction dans leur commune respective.

L'alinéa 3 précise le mode d'installation des autorités des ORPC.

Article 13

A l'alinéa 1, les compétences du comité de direction sont celles de l'article 13 actuel. Quelques corrections mineures sont apportées dans la nomenclature des entités présentées.

L'alinéa 1bis explicite les attributions de l'organe de gestion décrit à l'article 7 alinéa 2.

L'alinéa 1ter permet aux communes collaborant sous la forme d'un contrat de droit administratif de définir les attributions de l'organe prévu à l'article 7 alinéa 2bis. En effet, les compétences du comité de direction définies à l'alinéa 1 ne sont pas adaptées au contrat de droit administratif. L'objet du contrat étant précisément, pour une ou plusieurs municipalités, de déléguer tout ou partie de leurs compétences de protection civile. Ainsi, l'organe représente les communes parties au contrat, permet à celles-ci de débattre des questions stratégiques et représente lesdites communes auprès du canton sur le plan politique.

Article 13a (nouveau)

L'assemblée des présidents des comités de direction est mise en place pour assurer un flux d'informations uniforme entre le canton et les régions. Elle offre par ailleurs aux communes une plate-forme permettant de débattre des questions stratégiques.

Article 14

Cet article reprend l'ensemble des prérogatives de l'article actuel, mais remplace le terme "organisation par "ORPC" et "comité" par "CODIR".

Article 15

Les compétences en matière de comptabilité restent semblables à celles prévues dans la loi actuelle. Il est toutefois précisé qu'il s'agit d'un plan comptable cantonal standardisé identique pour toutes les ORPC.

Article 16

Sur le fond, la question de la responsabilité des agents des organisations régionales de protection civile est toujours traitée de la même manière.

Cet article a été complété afin de permettre au canton de se retourner contre les ORPC en cas de malversations liées à la gestion des APG.

En effet, une modification de la 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) a été adoptée le 27 septembre 2013 (cf. FF 2013 6597) et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Son nouvel article 20a prévoit que les cantons sont responsables des dommages causés à l'assurance. Or, dans la plupart des cas, ce sont les régions qui sont susceptibles de causer des dommages à ladite assurance. Comme l'a d'ailleurs suggéré l'autorité fédérale (cf. message du Conseil fédéral du 27 février 2013, FF 2013 1875, pp 1892 et 1903), il convient de doter le canton d'une base légale lui permettant d'ouvrir action contre la région responsable du dommage.

Article 18

L'alinéa 1 pose le principe du mode de financement des mesures de protection civile : Chaque entité assume ses propres coûts, sauf ceux pris en charge par le fonds cantonal (article 19), celui-ci couvrant les mesures s'étendant à l'ensemble du canton.

L'alinéa 2 est abrogé. Son contenu est intégré dans l'énoncé de l'alinéa 1 du même article.

L'alinéa 3 précise que les frais pour des interventions qui ne concernent pas les missions légales sont laissés à la charge des régions. Elles peuvent, si elles le souhaitent, facturer leurs prestations aux bénéficiaires. Le Conseil d'Etat est compétent pour fixer les modalités de facturation et d'indemnités.

Article 19

Comme expliqué sous le point 4.3.3. (fonds cantonal de la protection civile), cet article reprend les articles 17 et 19 RPCi

pour une meilleure application du principe de la légalité.

L'article 19 définit clairement que les communes versent une contribution financière pour assurer les prestations de la protection civile s'étendant à l'ensemble du territoire cantonal. Ces dépenses correspondent à une partie de la masse salariale des agents professionnels du canton, aux coûts d'exploitation de l'alarme à la population ainsi qu'aux astreints en cas de mise sur pied, de télécommunication et de la gestion des données informatiques. Sont également inclus les frais liés aux charges d'entretien et de maintenance du matériel standardisé, des équipements et des véhicules, à l'entretien et l'exploitation des constructions de protection civile ainsi qu'aux coûts engendrés pour l'instruction donnée par le Canton et par la mise sur pied des cours de répétition dans les régions.

Comme auparavant, le service assume la gestion du fonds et peut prélever, après validation du budget par l'assemblée des présidents des CODIR, les sommes nécessaires à l'exécution des mesures s'étendant à l'ensemble du canton et applicables à tout ou partie d'entre elles (alinéa 1), dont les domaines principaux sont énumérés à l'alinéa 1bis et qui ont été annoncées dans le cadre du budget lié au fonds.

Ainsi, chaque année, le service présente à l'assemblée des présidents des CODIR, pour validation, le budget et les comptes du fonds (article 13 a alinéa 3). Par ailleurs, le fonds est contrôlé chaque année par le Contrôle cantonal des finances.

Article 19a (nouveau)

Il convient de rappeler en préambule que l'article 4 de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv RSV 610.15) prévoit en particulier que toutes les subventions doivent reposer sur une base légale explicite qui respecte les normes minimales établies à cet égard par l'article 11 LSubv, ce qui justifie l'inscription d'un article y relatif.

L'alinéa 1 mentionne l'objectif des subventions versées par le service et décrit les tâches pour lesquelles des subventions peuvent être octroyées. Ces tâches se confondent avec les domaines d'action du service.

Pour respecter la LSubv, il est aussi précisé que le service peut octroyer des subventions sous forme de prestations pécuniaires pour des missions qui sont en rapport avec la protection civile.

L'alinéa 2 précise à qui le service peut octroyer des subventions, en l'espèce des entités oeuvrant pour la protection civile, telle que les ORPC principalement. Cela étant, si le canton devait déléguer une ou plusieurs de ses compétences en matière de protection civile à une entité autre, cela permettrait, au vu des exigences du présent article, d'avoir une procédure et un contrôle plus formels qu'avec un contrat de mandat par exemple.

L'alinéa 3 arrête le type de la subvention, ainsi que la forme de son octroi et la durée. Il précise que la subvention peut être renouvelée.

L'alinéa 4 mentionne la procédure à suivre, notamment la forme de la demande de subvention et les documents nécessaires requis, comme les comptes de l'année précédente, le budget de l'année en cours et de l'année suivante, le rapport d'activités de l'année précédente et un document contenant toutes autres subventions ou aides requises ou obtenues. D'autres documents pourront être demandés si nécessaire.

L'alinéa 5 précise que les modalités d'octroi seront fixées par le Conseil d'Etat dans un règlement.

L'alinéa 6 établit la procédure de contrôle et de suivi effectuée par le service, autorité d'octroi. Celui-ci s'assurera en particulier que les subventions accordées sont utilisées conformément à l'affectation prévue et que les conditions et les charges auxquelles elles sont soumises sont respectées par le bénéficiaire.

L'alinéa 7 se réfère spécifiquement à l'exigence posée par l'article 19 LSubv quant à l'obligation de renseigner et de collaborer de l'organisme subventionné.

L'alinéa 8 réserve l'application de l'article 29 LSubv lorsque le bénéficiaire ne remplit pas les conditions pour l'octroi de la subvention ou en cas de non respect de la loi, de la convention spécifique ou de la décision. Cet alinéa est ainsi conforme à l'article 11 alinéa 1 lettre e LSubv.

Article 24

La compétence est transférée du département au service. Le service exécutait déjà ces tâches par le passé sur la base d'une délégation de compétence laquelle était renouvelée à chaque législature et inscrite au registre idoine. Il s'agit donc ici de donner une base légale formelle à une pratique établie. Pour le surplus, cet article ne subit que des modifications rédactionnelles.

Article 24a à p (nouveaux)

Le décret, adopté en date du 27 novembre 2012 par le Grand Conseil (RSV 520.41.2) et créant un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile, a été intégré dans la nouvelle loi. En effet, celui-ci avait alors été adopté par mesure d'urgence afin de permettre au canton d'intégrer immédiatement le changement de compétence voulu par la Confédération en matière de perception des contributions de remplacement, modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Pour mémoire, jusqu'au 31 décembre 2011, les communes étaient compétentes pour percevoir ces contributions. Or, depuis le 1^{er} janvier 2012, cette compétence est passée au canton. Dès lors, et afin d'éviter les

complications comptables, il était indispensable de disposer de ce fonds avant la fin de l'année 2012 et éviter ainsi des opérations fastidieuses d'extournes avec les communes.

Les articles 24a à 24p règlent la constitution du fonds (art. 24a), sa gestion ainsi que les différentes procédures y relatives.

Article 24b : La LPPCi (RS 520.1) et l'OPCi (RS 520.11) règlent de manière détaillée l'affectation des contributions de remplacement, de sorte que l'article 24b n'opère qu'un simple renvoi à ces deux bases légales.

Article 24c et 24d : Ces articles répartissent entre le département et le service, les compétences de surveillance et de gestion du fonds.

Le département détermine le montant de la contribution de remplacement par place protégée dans la fourchette fixée par le Conseil fédéral (entre CHF 400.- et CHF 800.-). Il édicte une directive qui doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels.

Le service quant à lui a la compétence et la charge de gérer le fonds conformément aux règles comptables de l'administration cantonale vaudoise.

Article 24e : Le fonds figurant au bilan de l'Etat, il doit respecter les exigences de la LFin (RSV 610.11).

Articles 24f : Cet article reprend le principe fixé à l'article 47 alinéa 3 LPPCi qui précise que les contributions de remplacement reviennent au canton.

Article 24g : Toutes les contributions de remplacement encaissées depuis le 1^{er} janvier 2012 sont versées dans le fonds.

Article 24h : Une procédure doit régler l'alimentation du fonds et la manière de percevoir les contributions de remplacement. La contribution de remplacement doit être versée lorsqu'une dérogation à l'obligation de construire un abri est accordée. Le service examine si cette dérogation peut être accordée dans le cadre du dossier transmis par la CAMAC lors de la demande de permis de construire. Si la dérogation est accordée, il calcule le montant de la contribution de remplacement. Ce montant correspond au montant fixé par place protégée multiplié par le nombre de places qui auraient dû être construites. La facture est adressée au propriétaire par le canton suite à la délivrance du permis de construire par la commune.

Article 24i : L'article 21 alinéa 1 OPCi prévoit que les contributions de remplacement doivent être versées avant le début de la construction. Compte tenu du délai et des changements qui peut s'écouler entre la délivrance du permis de construire et le début de la construction, des cas de remboursement doivent être prévus.

Article 24l à 24n : Ces articles règlent la procédure et les conditions dans lesquelles un financement est octroyé. Conformément aux dispositions fédérales, les contributions de remplacement doivent être affectées à des buts précis. L'article 22 OPCi les énumère. En conséquence, dès qu'un projet remplit ces critères et pour autant que les fonds soient disponibles, le financement peut être octroyé. Le chef du service rend les décisions d'octroi de financement jusqu'à un montant de CHF 500'000.-. Les montants excédant cette limite doivent faire l'objet d'une décision du chef de département.

Articles 24n et 24o : Avant d'effectuer les versements, le service contrôle que le projet a été réalisé conformément au dossier déposé. Des pièces justificatives doivent être présentées au service.

Article 24p : Depuis la date de l'entrée en vigueur de la LPPCI et de l'OPCi révisées, soit le 1^{er} janvier 2012, les contributions de remplacement sont versées au canton. Une disposition transitoire est prévue afin de permettre aux communes d'utiliser les contributions de remplacement perçues jusqu'au 31 décembre 2011 aux conditions prévues par la loi fédérale. Plus particulièrement, les communes sont autorisées à utiliser ces fonds pour construire des abris publics et moderniser l'existant. Les communes sont autorisées à financer d'autres mesures de protection civile uniquement lorsque ces deux mesures sont réalisées.

Un délai de transition de 10 ans est prévu pour permettre aux communes d'utiliser ces fonds conformément à la loi fédérale. Une fois cette période transitoire écoulée, les fonds seront versés dans le fonds cantonal des contributions de remplacement.

Article 26

Si actuellement l'instruction s'effectue sur un seul site, au Centre de compétence de la protection de la population, l'alinéa 4 laisse la possibilité de trouver des synergies avec d'autres centres qui se trouvent dans le canton ou ailleurs.

Article 27

Conformément à la possibilité laissée par l'article 80 alinéa 3 de la loi sur procédure administrative (LAP-VD RSV 173.36), cette disposition supprime expressément l'effet suspensif en cas de recours, que ce soit dans le cadre du recours administratif au département ou dans le cas d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal. Toutefois, certaines situations demandant une instruction plus poussée de la cause nécessite que l'autorité de recours et le recourant bénéficient d'un effet suspensif afin que le recours ne soit pas vidé de son sens si la décision est quand même exécutée.

Les articles commentés ci-après sont ceux du projet de loi modifiant celle du 11 septembre 1995 d'exécution de la

législation sur la protection civile.

Article 2

Le transfert du matériel standardisé, livré gratuitement en son temps par la Confédération aux communes, est du ressort du service quant aux modalités et à la mise en oeuvre. Au surplus, pour le solde du matériel existant, les régions devront trouver des accords de reprise.

Article 3

Cette disposition transitoire a pour but, d'une part, de fixer le délai aux communes pour structurer les organisations régionales de protection civile (ORPC) conformément à la nouvelle loi et, d'autre part, de permettre au Conseil d'Etat de mettre en place une structure de substitution dans la mesure où les communes n'auraient pas rempli leur mission. En effet, il est important qu'à bref délai le canton de Vaud dispose sur l'ensemble de son territoire d'une protection civile organisée et structurée de manière identique. Il en va de la crédibilité de l'institution auprès des partenaires de la protection de la population et de la population vaudoise.

7 CONSULTATIONS

L'avant-projet de modification de loi a été d'abord soumis à une consultation interne. Il a ensuite été mis en consultation publique du 15 avril au 11 juin 2010 auprès de l'Office fédéral de la protection de la population et de la protection civile, des partis politiques représentés au Grand Conseil, des autorités et des organismes communaux et régionaux (UCV et AdCV), des associations et des groupements (FPV, CVCI, CODIR), ainsi que des services de l'Etat concernés par cet avant-projet.

Les 66 instances consultées ont reçu l'EMPL ainsi qu'un questionnaire. 92 réponses sont venues en retour, parmi lesquelles celles de 41 communes qui ont répondu directement au service quand bien même l'Union des communes vaudoises et l'Association de communes vaudoises avaient reçu le questionnaire. Il convient de relever que la majorité des comités directeurs ont répondu à la consultation. Hormis une, toutes les réponses de ces derniers vont dans le même sens. L'UCV et l'AdCV ont été consultés une seconde fois en 2012, après une première adaptation de l'EMPL. Elles ont finalement pu faire part de leurs dernières remarques à la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) suite au changement de départements au 1^{er} janvier 2014.

La plupart des remarques ont touché les quatre domaines suivants de l'avant-projet:

– La création d'un échelon tactique entre les régions et le canton : la zone

L'avant-projet prévoyait la création d'un échelon tactique entre les régions et le canton dénommé "la zone". Les zones, au nombre de quatre, avaient pour objectifs de formaliser des synergies dans le domaine administratif et d'appuyer les ORPC dans le cadre de la formation et de la montée en puissance en cas d'engagement supra régional. Les instances consultées ont jugé cet échelon supplémentaire entre régions et canton superflu. Il a donc été décidé de le retirer du présent projet. Toutefois, les prestations qui y étaient dévolues ont été appréciées et seront reprises essentiellement au niveau du service et financées via le fonds cantonal. Le domaine administratif échoit quant à lui à l'échelon régional.

– La Commission cantonale de protection civile : sa représentativité et sa présidence

Le premier projet de réforme prévoyait une commission cantonale paritaire canton-ORPC. Cette commission devait représenter l'autorité stratégique et de surveillance de la protection civile.

Celle-ci a été refusée lors des deux consultations menées et a donc été supprimée du présent projet. L'opposition des instances consultées portait sur la parité de représentation canton – régions au sein de la commission et sur la présidence en main du service. Les régions, principal support financier des mesures de protection civile, estimaient devoir être mieux représentées au niveau de la commission. Par ailleurs, elles souhaitaient également que la présidence de la commission échoie à la cheffe du département.

Après pesée d'intérêts, il a été décidé de supprimer la Commission cantonale de protection civile et de répartir ses compétences entre le service et l'assemblée des CODIR.

– Les ressources humaines : leur gestion

L'avant-projet proposait pour ce domaine une sous-commission de la Commission cantonale de protection civile, dédiée aux ressources humaines. Le texte proposé était le suivant : *"Une sous-commission des ressources humaines sera en charge de la sélection des cadres supérieurs de la protection civile et veillera au respect des principes édictés pour la désignation du reste du personnel professionnel. D'autres organes de surveillance spécialisés peuvent être créés par délégation. En cas de problèmes relevant de l'échelon politique, le chef du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE ndr : aujourd'hui, le Département des infrastructures et de la sécurité est le département compétent) sera alors sollicité."*

Là encore, les oppositions, qui émanaient toutes de l'échelon régional, ont souhaité conserver le statu quo existant. Il a donc été décidé de retirer cette sous-commission du présent projet. L'autorité d'engagement des agents professionnels

ne subit donc pas de changement, les prérogatives régionales en la matière sont préservées. Le canton en fixera simplement le cadre.

– **Les coûts : leur standardisation et leur répartition**

Dans le domaine financier, si tout le monde est d'accord de conserver des coûts aussi raisonnables qu'actuellement, l'uniformisation des prestations projetée et sa certaine influence sur certains coûts régionaux ont fait réagir les régions les moins dispendieuses aujourd'hui, ce qui est compréhensible.

Toutefois, il est important de conserver autant que possible les principes financiers (solidarité, socle de base et plan comptable standardisé) tels que les instances du projet les ont prévus. En effet, la standardisation des prestations sur l'ensemble du canton est nécessaire pour garantir le même service à toute la population et aux partenaires. Le principe du socle de base et l'utilisation d'un plan comptable standardisé garantiront la transparence et une maîtrise globale des coûts. Dès lors, même si une certaine disparité des coûts peut perdurer, le citoyen aura à tout le moins l'assurance de bénéficier des prestations de bases uniformes, quelle que soit sa commune de domicile.

8 CONSEQUENCES

8.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le découpage territorial de la protection civile est calqué sur les frontières des districts, allant ainsi dans le sens des articles 158 et 179 alinéa 5 Cst-VD.

Conformément à l'article 163 alinéa 2 Cst-VD, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée.

En vertu de l'article 7 alinéa 2 de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances, est liée la charge dont le principe, l'ampleur et le moment où elle peut être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante au projet de loi ou de décret.

En l'espèce, l'exécution des nouvelles dispositions fédérales, citées aux points 8.2 et 8.4, implique de nouvelles tâches pour le canton et une augmentation significative de certaines activités.

Les ETP nécessaires à l'exécution de ces activités découlent de l'application du droit fédéral. En effet, le nouvel article 47 alinéa 3 LPPCi prévoit que les contributions de remplacement doivent être versées aux cantons. A cette fin, un fonds a été constitué et est géré par le canton. Les ETP nécessaires aux tâches relevant de l'encaissement des contributions de remplacement et celles relevant de la gestion pure du fonds ainsi qu'aux tâches liées à la construction d'abris publics ont été octroyés dans le cadre du décret créant le fonds des contributions de remplacement.

Cela étant, les postes (1.65 ETP) octroyés ne permettent pas au canton de remplir l'ensemble des tâches qui lui ont été déléguées par la Confédération.

En effet, jusqu'au 31 décembre 2011, les zones d'appréciation correspondaient au territoire des communes. Dès le 1^{er} janvier 2012, ces zones dépassent les territoires communaux selon des critères définis par le canton (art. 47 al. 1 LPPCi et art. 20 OPCi). Il s'agit donc de délimiter ces zones et d'analyser ensuite pour chacune d'entre elles le besoin en places protégées. Ces opérations nécessitent 1 ETP d'inspecteur-trice des constructions.

La quotité de la dépense a été calculée selon les standards reconnus.

S'agissant du moment de la dépense, les nouvelles dispositions fédérales sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le canton doit rapidement mettre en place la procédure nécessaire à l'élaboration et à la définition des zones d'appréciation ainsi qu'à l'analyse des besoins en places protégées.

Après une année de pratique, la nécessité de cet ETP est évidente. En effet, les missions attribuées à cet ETP n'ont pu être remplies faute de ressources en personnel, à savoir:

- l'élaboration régulière d'un inventaire des abris situés dans le canton ;
- le suivi des contrôles périodiques d'abris réalisés par les ORPC ;
- l'information aux ORPC et aux communes ;
- l'adaptation régulière des zones aux besoins en places protégées ;
- l'analyse des plans d'affectation, généraux, partiels ou de quartier ;
- le contact avec les autorités pour les inciter à construire de nouvelles places protégées.

En conséquence, les dépenses relatives à 1 ETP d'inspecteur-trice des constructions sont liées au sens de l'article 163 alinéa 2 Cst-VD.

Conséquences réglementaires

Un ou plusieurs règlements d'application de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile seront rédigés. Les règlements existants seront adaptés en conséquence :

- le règlement du 6 novembre 1996 sur les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton (RPCi RSV 520.11.1), qui comprendra notamment la suppression de ses art. 17 et 19 régissant le fonds cantonal des mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton ;
- le règlement du 6 novembre 1996 concernant les attributions des communes et des organisations régionales de protection civile en matière d'organisation, de constructions et de matériel (RORPCi RSV 520.21.1) ;
- le règlement du 23 juin 1999 concernant l'instruction dans le domaine de la protection civile (RIPCi RSV 520.21.2) ;
- le règlement du 23 septembre 2002 fixant les frais d'intervention et indemnités dans la protection civile (RE-PCi RSV 520.31.1) ;
- le règlement du 6 novembre 1996 concernant les dérogations à l'obligation de construire des abris de protection civile (RDPCi RSV 520.41.1).

8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

La loi proposée n'implique pas de nouveaux coûts pour les régions, mais propose une répartition plus uniforme de ceux-ci en rapport avec le socle de base des prestations garanties sur l'ensemble du territoire.

A l'échelon cantonal, il est à prévoir que des investissements seront à consentir en termes d'infrastructures sur le site du centre de compétence de la protection de la population (CCPP) à Gollion, en particulier au niveau de la piste d'exercice et des locaux. Cette anticipation fait déjà partie du programme d'investissement 2012-2017 sous le n° d'objet Procofiév 100'108 (d'un montant du décret de CHF 1'500'000.-).

Suite aux modifications de la LPPCi et de l'OPCi entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012, de nouvelles tâches incombent aux cantons.

En effet, selon le nouvel article 47 alinéa 1 LPPCi, les cantons gèrent la construction d'abris afin d'assurer un nombre et une répartition adéquats des places protégées. L'article 20 OPCi précise que chaque canton définit une ou plusieurs zones d'appréciation en veillant à ce que chaque habitant dispose d'une place protégée à proximité de son domicile.

Ces exigences impliquent pour le canton d'une part de définir et délimiter des zones d'appréciation et d'autre part d'analyser les besoins en places protégées pour chacune de ces zones. Il s'agira ensuite d'inciter les communes à construire de nouvelles places protégées lorsqu'un manque sera constaté et de les conseiller dans cette démarche.

Ces activités détaillées au point 8.4 correspondent à 2'167 heures par année, soit 1 ETP d'inspecteur-trice des constructions.

Il s'agit donc de prévoir les charges annuelles suivantes:

- CHF 115'000.- de charges salariales et sociales pour 1 ETP d'inspecteur-trice des constructions.

Il sied de relever que sans ce poste, le canton n'est pas en mesure de remplir sa mission en matière d'inspection des constructions. Comme développé aux points 8.4 et 8.9 suivants, cette dépense est liée en ce sens qu'elle découle directement d'une modification d'une base légale fédérale et a caractère obligatoire pour les cantons.

La nouvelle fonction de commandant cantonal de la protection civile a quant à elle fait l'objet d'une réorganisation interne du service et n'engendre ainsi pas de charges supplémentaires.

8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

8.4 Personnel

Les prérogatives régionales actuelles ne sont pas modifiées en matière de ressources humaines.

Les modifications de la législation fédérale, en particulier les articles 47 alinéa 1 LPPCi et 20 OPCi, engendrent de nouvelles tâches pour le canton:

- l'élaboration régulière d'un inventaire des abris situés dans le canton ;
- le suivi des contrôles périodiques d'abris réalisés par les organisations régionales de protection civile (ORPC) ;
- l'information aux ORPC et aux communes ;
- l'adaptation régulière des zones aux besoins en places protégées ;
- l'analyse des plans d'affectation, généraux, partiels ou de quartier ;
- le contact avec les autorités pour les inciter à construire de nouvelles places protégées.

La charge horaire pour ces nouvelles activités est estimée à 2'167 heures/an soit l'équivalent d'1 ETP d'inspecteur/trice des constructions, ETP qui doit être créé. En effet, requis dans le cadre de l'EMPD lié à la création du fonds des contributions de remplacement (cf RSV 520.41.2), ce poste a été refusé. Il a été requis que la charge liée à ce poste soit réévaluée après

une année. Le SPEV a renouvelé cette recommandation dans le cadre du présent projet de loi. Or, aujourd'hui, force est de constater que sans ce poste, le canton n'est pas en mesure de remplir la mission qui lui a été assignée par les autorités fédérales. Il est indispensable de remédier à cette situation dans les plus brefs délais, car le Canton ne dispose actuellement que d'une vue très lacunaire sur sa capacité à mettre sa population à l'abri. Par conséquent, et conformément à la recommandation du SPEV, il est prévu d'engager durant une année un auxiliaire afin d'évaluer la charge et le cas échéant de requérir la création d'un poste.

Quant à la nouvelle fonction de chef du détachement cantonal, ce poste a fait l'objet d'une réorganisation interne du service.

8.5 Communes

Les obligations prévues dans la législation fédérale en matière d'alarme et de constructions subsistent.

Les conventions ou statuts régissant les relations entre les communes en vue d'exécuter les tâches confiées par la législation fédérale et cantonale en matière de protection civile devront être mises à jour en tenant compte du nouveau découpage territorial, ceci dans un délai de trois ans. Comme explicité précédemment, certaines régions se sont déjà réorganisées et par voie de conséquence, les nouvelles conventions ont déjà été ratifiées par le Conseil d'Etat.

Il sied de relever que le service en charge de la protection civile accompagne les régions qui se réorganisent. Cet accompagnement est à la fois juridique, organisationnel et logistique.

8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

8.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Cette réforme s'inscrit entièrement dans le programme de législature du Conseil d'Etat pour la période de 2012 à 2017. Il va dans le sens de la mesure n° 1.5 intitulée "Préserver l'environnement et gérer durablement les ressources naturelles", qui prévoit notamment l'action "Gérer de manière intégrée les risques liés aux dangers naturels".

Tant le catalogue des prestations que l'atteinte d'une masse critique par ORPC cherchent à répondre à l'analyse des risques et dangers. L'ensemble du projet est conforme à la mesure E13 du plan directeur cantonal portant sur les dangers naturels, en cherchant à mieux appréhender les risques liés aux catastrophes naturelles et la manière d'y faire face.

8.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Ce projet de modification de loi met en conformité de la LVLPCi avec la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv RSV 610.15).

8.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

L'objectif de la réforme de la protection civile est de faire dorénavant coïncider les frontières des ORPC avec celles des 10 districts du Canton. La conformité à DecTer est ainsi complète.

8.10 Incidences informatiques

Néant.

8.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.12 Simplifications administratives

La nouvelle organisation administrative de la protection civile favorisera le développement ultérieur de solutions de cyberadministration.

8.13 Protection des données

Néant.

8.14 Autres

Néant.

9 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil:

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

Texte actuel

Art. 1 But

¹ La présente loi détermine les modalités d'application dans le canton de la législation fédérale sur la protection civile.

Art. 2 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur la protection civile dans le canton et il en détermine l'organisation.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant celle du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation
fédérale sur la protection civile

du 18 juin 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 11 septembre d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile est modifiée comme il suit:

Art. 1 But

¹ La présente loi régit l'accomplissement des tâches de protection civile dans le canton, conformément à la législation fédérale.

² Elle règle notamment l'organisation, l'instruction et l'engagement de la protection civile, la construction et la gestion des ouvrages de protection civile et du matériel ainsi que le financement de la protection civile.

Art. 1a Principe d'égalité

¹ Toute désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans la présente loi s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

Art. 2 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur la protection civile dans le canton et en détermine l'organisation.

^{1bis} Il est compétent pour conclure des conventions d'ordre technique de collaboration avec d'autres cantons, d'autres régions limitrophes ou d'autres pays voisins et peut décider de participer à des organisations publiques ou privées, et ce, en conformité avec le droit fédéral.

Texte actuel

² En cas de carence dans l'exécution d'une mesure de protection civile, il y pourvoit aux frais du responsable.

³ Il prend notamment les mesures d'exécution suivantes dont l'exécution est définie par un règlement :

- a. l'entraide intercommunale, régionale, intercantonale et transfrontalière ;
- b. la mise en place des moyens d'alarme, de transmission et d'information ;
- c. la mise en oeuvre de services supplémentaires d'intérêt général ;
- d. la gestion de constructions sanitaires en collaboration avec les autorités sanitaires compétentes ;
- e. l'étendue de l'obligation de construire des abris dans des bâtiments dépourvus de caves et dans les communes qui disposent déjà d'un nombre suffisant de places protégées ;
- f. le lieu et le délai de réalisation des constructions publiques de protection ;
- g. le montant ainsi que les modalités de perception et d'utilisation des contributions de remplacement ;
- h. les règles applicables à la mise sur pied ;
- i. le rattachement à une organisation régionale vaudoise d'une commune ou d'une organisation de protection civile d'un canton limitrophe, sous réserve de l'accord de l'autorité compétente de ce dernier.

⁴ Il peut en outre déléguer tout ou partie de ses compétences au département en charge de la protection civile, notamment dans les domaines administratifs et techniques.

⁵ Conformément aux dispositions de la législation vaudoise sur la protection de la population, il peut mettre sur pied tout ou partie du personnel des organisations de protection civile en cas de catastrophe ou dans d'autres situations extraordinaires. De même, il peut alors également disposer de leurs constructions.

Projet

² sans changement

³ Il prend notamment les mesures d'exécution suivantes dont l'exécution est définie par un règlement:

- a. sans changement
- b. sans changement
- c. sans changement
- d. sans changement
- e. l'étendue de l'obligation de réaliser et de moderniser des ouvrages de protection ;
- f. abrogé
- g. abrogé
- h. sans changement
- i. sans changement

⁴ sans changement

⁵ Conformément aux dispositions de la législation vaudoise sur la protection de la population, il peut, en cas de catastrophe ou dans d'autres situations extraordinaires:

- a. mettre sur pied tout ou partie du personnel des organisations de protection civile ;
- b. disposer des ouvrages de protection et du matériel.

⁶ Il fixe le montant des indemnités et des frais d'intervention pour le détachement cantonal et les organisations régionales de protection civile (ci-après : ORPC).

Texte actuel

Art. 3 Département de la santé et de l'action sociale

¹ Le département exerce les compétences qui découlent de la présente loi et celles qui ne sont attribuées à aucune autre autorité.

² Si nécessaire, il collabore avec d'autres départements ou organisations.

³ Il a notamment les compétences suivantes :

- a. édicter toute prescription d'ordre administratif ou technique pour exécuter la législation sur la protection civile ;
- b. approuver l'engagement et le licenciement des chefs et des collaborateurs des organisations de protection civile ;
- c. approuver la planification des mesures des organisations de protection civile ;
- d. contrôler l'instruction dans les centres d'instruction et les organisations de protection civile ;
- e. répartir les tâches d'instruction entre le centre cantonal et les centres régionaux ou communaux ;
- f. prendre toutes mesures en cas de catastrophe ou dans d'autres situations d'urgence ou extraordinaires ;
- g. statuer sur les exemptions de l'obligation de servir ;
- h. informer la population des dangers auxquels celle-ci est exposée ainsi que des possibilités et des mesures de protection qui s'offrent à elle.

Projet

Art. 3 Département

¹ Le département en charge de la protection civile (ci-après : le département) exerce la conduite, la coordination et la surveillance de la protection civile dans le canton. Il fixe les règles et les processus dans les domaines des standards de prestations et de la tenue des contrôles.

² abrogé

³ Il a notamment les compétences suivantes:

- a. abrogé
- b. abrogé
- c. approuver la planification des mesures de protection civile des ORPC ;
- d. contrôler les activités d'instruction dans les centres et les cours de répétition ainsi que la formation continue dans les ORPC ;
- e. répartir les tâches d'instruction dans les centres d'instruction ;
- f. sans changement
- g. abrogé
- h. sans changement
- i. statuer sur les demandes en dommages-intérêts et les actions récursoires prévues à l'article 67 alinéa 1 LPPCi ;
- j. trancher les conflits prévus à l'article 8 alinéa 2 ;
- k. assumer les tâches prévues par l'article 24c concernant le fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile.

^{3bis} Il peut déléguer au service en charge de la protection civile tout ou partie des mesures précitées.

Texte actuel

Projet

Art. 3a Service

¹ Outre celles qui sont fixées par d'autres dispositions de la présente loi, le service en charge de la protection civile (ci-après : le service) a les compétences suivantes:

- a. définir les axes stratégiques et les priorités de la protection civile ;
- b. vérifier les engagements planifiés ;
- c. fixer les prérequis et les niveaux d'exigence pour les commandants et leurs remplaçants ;
- d. vérifier au travers des budgets et des comptes régionaux la cohérence entre l'engagement financier des ORPC et l'atteinte des objectifs minimaux en matière de prestations ;
- e. préavisier la planification des services d'instruction et des activités régionales ;
- f. édicter toute prescription d'ordre administratif ou technique pour exécuter la législation fédérale sur la protection civile ;
- g. engager le commandant cantonal de la protection civile ;
- h. gérer le personnel de milice, soit:
 1. statuer sur la soumission à l'obligation de servir dans la protection civile ;
 2. statuer sur l'affectation des astreints ;
 3. attribuer les astreints dans la réserve ;
 4. statuer sur les libérations anticipées de l'obligation de servir ;
 5. édicter les directives de formation à l'échelon cantonal à l'intention de la milice
- i. organiser et engager le détachement cantonal ;
- j. édicter les directives utiles à la tenue des contrôles ;
- k. d'entente avec les ORPC, édicter des directives relatives à leur structure opérationnelle, leur organisation et leurs missions ;
- l. définir les zones d'appréciation pour la gestion de la construction d'abris ;
- m. gérer le fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile conformément à l'article 24d.

² Il exerce en outre les missions suivantes:

- a. répondre des mesures de protection civile auprès du Conseil d'Etat et des partenaires de la protection de la population ;
- b. assurer le conseil et l'inspectorat aux ORPC ;
- c. assurer la formation continue et le perfectionnement du personnel

Texte actuel

Art. 4 Communes

¹ Les communes ont les attributions suivantes :

- a. le contrôle de la réalisation, l'usage et l'entretien des abris privés ;
- b. la réalisation, l'usage et l'entretien des ouvrages publics de protection ;
- c. ...
- d. la perception et la comptabilisation des contributions de remplacement ; leur utilisation est soumise à l'approbation de l'autorité cantonale compétente ;
- e. l'équipement des constructions ;
- f. l'exécution des prescriptions fédérales et cantonales.

² Les communes peuvent confier à l'organisation régionale à laquelle elles sont rattachées tout ou partie de leurs tâches.

Art. 5 Regroupement

¹ Les communes du canton sont regroupées, à l'exception de la Commune de Lausanne, en organisations régionales dotées de la personnalité juridique.

² Après consultation des communes concernées, le Conseil d'Etat peut autoriser ou ordonner la modification des limites d'une organisation régionale.

³ Si des motifs prépondérants le justifient, le Conseil d'Etat peut autoriser une commune à se regrouper avec une ou plusieurs communes d'un autre canton. Pour le surplus, les dispositions de la loi sur les communes sont applicables.

Projet

- professionnel ;
- d. conduire la montée en puissance de la protection civile à l'échelon cantonal ;
 - e. gérer la logistique ;
 - f. assurer l'entretien du matériel.

Art. 4 Communes

¹ Les communes ont les attributions suivantes:

- a. sans changement ;
- b. la réalisation, l'usage et l'entretien des abris publics ;
- c. sans changement
- d. abrogé
- e. abrogé
- f. sans changement

² Les communes peuvent confier à l'ORPC à laquelle elles sont rattachées tout ou partie de leurs tâches.

Art. 5 Organisations régionales de protection civile (ORPC)

a) Constitution

¹ Les communes du canton collaborent au sein d'organisations régionales de protection civile sous la forme : d'association, d'entente intercommunales ou de contrat de droit administratif. Ces organisations sont constituées conformément aux districts définis dans la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial.

² abrogé

³ sans changement

Texte actuel

Art. 6 Attributions

- ¹ Sous réserve de l'article 4, l'organisation régionale a notamment pour tâches :
- a. la planification des mesures de la protection civile ;
 - b. l'instruction des personnes astreintes à servir dans la protection civile dans la mesure où elle n'incombe pas au canton ;
 - c. la mise sur pied de la protection civile sur le territoire attribué à l'organisation régionale ;
 - d. la diffusion de l'alarme à la population et des consignes sur le comportement à adopter, selon les instructions de la Confédération et du Canton ;
 - e. l'utilisation, le contrôle et l'entretien des constructions des organisations de protection civile, du service sanitaire ainsi que du matériel ;
 - f. en application des dispositions de la législation sur la protection de la population, chaque région peut être en tout temps appelée à mettre à disposition d'un état-major de conduite les locaux nécessaires à des exercices ou en cas de mise sur pied. Un règlement prévoit notamment la gratuité de cette mise à disposition

Art. 7 Organisations régionales conventionnelles

¹ Les communes définissent par convention la structure de l'organisation régionale à laquelle elles sont rattachées.

² En principe, la convention prévoit au moins un organe délibérant (assemblée régionale) et un organe d'exécution (comité directeur). Toutefois, avec l'accord du département, l'organisation régionale peut être administrée uniquement par un comité directeur représentatif des communes partenaires.

³ Les conventions sont soumises à l'approbation du département.

⁴ Avec l'autorisation du département, la convention peut être remplacée par les statuts d'une association de communes, d'une fédération de communes ou d'une agglomération,

Projet

Art. 6 b) Attributions

¹ Sous réserve de l'article 4, l'ORPC a notamment pour tâches au niveau de la région exclusivement:

- a. sans changement
- b. sans changement
- c. la tenue des contrôles et la mise sur pied de la protection civile sur le territoire attribué à l'organisation régionale ;
- d. sans changement
- e. sans changement
- f. en application des dispositions de la législation sur la protection de la population, chaque région peut être en tout temps appelée à mettre à disposition d'un état-major de conduite les locaux nécessaires à des exercices ou à la gestion d'un événement. Ces locaux sont mis à disposition gratuitement ;
- g. la garantie de la bonne exécution des missions opérationnelles.

Art. 7 c) Structure

¹ Sous réserve du respect des exigences fixées à l'article 5, les communes choisissent le régime juridique de la structure de l'ORPC à laquelle elles sont rattachées selon les articles 107a et suivants de la loi du 28 février 1956 sur les communes.

² La convention ou les statuts prévoient au moins un organe délibérant (conseil intercommunal) et un organe d'exécution (comité de direction). Toutefois, avec l'accord du département, l'ORPC peut être administrée uniquement par un comité de direction représentatif des communes partenaires. Dans ce dernier cas, un organe de gestion est institué.

^{2bis} Dans le cadre d'un contrat de droit administratif, le contrat prévoit un organe, présidé par la commune déléguée.

³ Le contrat de droit administratif, les conventions et les statuts sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à la structure.

⁴ abrogé

Texte actuel

constituées conformément à la loi sur les communes .

Art. 8 Décisions

¹ Les décisions des organes de l'organisation régionale s'imposent aux communes membres de l'organisation régionale.

² Leurs conflits éventuels sont tranchés souverainement par le département.

Art. 10 Assemblée régionale

a) Constitution

¹ L'assemblée régionale est composée de délégués des communes lesquelles déterminent son effectif, le mode de désignation des délégués, les cas d'incompatibilité, la durée du mandat et les règles de délibération.

Projet

⁵ Les modifications subséquentes doivent être approuvées par le Conseil d'Etat.

⁶ Pour autant qu'ils ne soient pas en contradiction avec la présente loi, les articles 107a et suivants de la loi du 28 février 1956 sur les communes sont applicables par analogie aux ORPC.

Art. 8 d) Décisions

¹ Les décisions des organes de l'ORPC peuvent faire l'objet d'un recours au département.

² Les conflits entre communes membres des ORPC ou entre ORPC sont tranchés par le département.

³ Les décisions du département sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

⁴ Au surplus, la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) est applicable aux décisions rendues selon les alinéas qui précèdent, ainsi qu'aux recours contre dites décisions.

Art. 10 Conseil intercommunal

a) Constitution

¹ Le conseil intercommunal est composé de délégués, élus et en fonction, des communes dont dépend l'ORPC.

² Les communes en déterminent l'effectif, le mode de désignation des délégués, les cas d'incompatibilité, la durée du mandat et les règles de délibération.

³ Il est installé par le préfet du district concerné. Les dispositions de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 sont applicables pour le surplus.

Texte actuel

Art. 11 b) Compétences

¹ L'assemblée régionale ou le comité directeur institué conformément à l'article 7, alinéa 2 joue le rôle d'organe délibérant au sein de l'organisation régionale. Elle doit notamment :

- a. désigner son président, son vice-président et son secrétaire ; élire les membres du comité directeur, ainsi que son président ;
- b. décider du statut applicable aux agents de l'organisation régionale, ainsi que de leur rémunération, et les soumettre à l'approbation du département ;
- c. adopter les règlements et les statuts de l'organisation régionale ; ceux-ci sont exécutoires après leur approbation par le département ;
- d. délibérer sur les dépenses extrabudgétaires, lorsque celles-ci sont supérieures aux compétences du comité directeur ;
- e. adopter le budget de l'organisation régionale, deux mois avant le début de l'exercice, et les comptes, six mois après la clôture de celui-ci ;
- f. fixer la quote-part due par chaque commune.

Art. 12 Comité directeur a) Constitution

¹ Le comité directeur compte au moins trois membres. Leur mandat est de la même durée que celui des délégués de l'assemblée régionale.

² Il désigne un secrétaire qui peut être celui de l'assemblée.

Projet

Art. 11 b) Compétences

¹ Le conseil intercommunal est l'organe délibérant au sein de l'ORPC. Il doit notamment:

- a. sans changement
- b. sans changement
- c. adopter les prescriptions et les statuts de l'ORPC ceux-ci sont exécutoires après leur approbation par le Conseil d'Etat ;
- d. sans changement
- e. adopter le budget de l'ORPC au minimum deux mois avant le début de l'exercice et les comptes six mois maximum après la clôture de l'exercice ;
- f. sans changement

Art. 12 Comité de direction a) Constitution

¹ Le comité de direction (ci-après : CODIR) compte cinq membres au moins. Leur mandat correspond à la période de législature.

² Il est composé de représentants, élus et en fonction, des communes dont dépend l'ORPC.

³ Le CODIR est installé par le préfet du district concerné. Les dispositions de la loi du 28 février 1956 sur les communes sont applicables pour le surplus.

Texte actuel

Art. 13 b) Compétences

¹ Le comité directeur exerce les fonctions suivantes :

- a. appliquer les décisions de l'assemblée ;
- b. représenter l'organisation envers les tiers ;
- c. gérer les biens de l'organisation ;
- d. élaborer le budget et arrêter les comptes ;
- e. percevoir la participation des communes membres ;
- f. engager les dépenses prévues au budget ;
- g. surveiller l'application des statuts et des règlements émis par l'organisation régionale ;
- h. l'engagement et le licenciement, sous réserve de l'approbation du département, du chef et des collaborateurs de l'organisation de protection civile ;
- i. l'engagement et le licenciement, sur préavis de la direction régionale, des cadres de milice de l'organisation de protection civile ;
- j. décider sur les oppositions aux décisions du chef de l'organisation de la protection civile ou de l'office régional ;
- k. rédiger les préavis aux communes de l'organisation régionale pour les constructions d'organisation prévues par la planification ;
- l. décider ou, si la situation ne le permet pas, approuver la mise sur pied des formations pour porter des secours urgents.

² Les statuts et règlements peuvent prévoir une délégation de pouvoirs.

Projet

Art. 13 b) Compétences

¹ Le CODIR exerce les compétences suivantes:

- a. sans changement
- b. représenter l'ORPC envers les tiers ;
- c. gérer les biens de l'ORPC ;
- d. sans changement
- e. sans changement
- f. sans changement
- g. surveiller l'application des statuts et des prescriptions émis par l'organisation régionale ;
- h. engager et licencier les agents professionnels régionaux ;
- i. engager et licencier, sur préavis du Commandant de l'ORPC, les cadres de milice de l'ORPC ;
- j. décider sur les oppositions aux décisions du Commandant de l'ORPC ;
- k. rédiger les préavis aux communes de l'ORPC pour les constructions d'organisation prévues par la planification ;
- l. décider ou, si la situation ne le permet pas, approuver la mise sur pied des formations pour porter des secours urgents.

^{1bis} L'organe de gestion prévu à l'article 7 alinéa 2 a les attributions suivantes:

- a. examiner la gestion du CODIR et de l'ORPC ;
- b. vérifier le budget établi par le CODIR ;
- c. vérifier les comptes annuels préparés par le CODIR.

^{1ter} Les alinéas 1 et 1bis ne s'appliquent pas au contrat de droit administratif. Le contrat de droit administratif définit les attributions de l'organe représentant les communes parties.

² sans changement

Art. 13a Assemblée des présidents des CODIR

¹ Les présidents des CODIR se regroupent en une assemblée.

² L'assemblée se réunit régulièrement sous la présidence d'un de ses membres, notamment pour recevoir des informations du service ou du département et débattre des questions à l'échelon des CODIR.

Texte actuel

Art. 14 Ressources

¹ Les dépenses de l'organisation doivent être équilibrées par des recettes correspondantes. A cet effet, le comité peut demander des acomptes en cours d'exercice aux communes membres.

Art. 15 Comptabilité

¹ Le comité tient une comptabilité indépendante, conforme au plan comptable.

² Les comptes sont soumis à l'examen et au visa du département, dans le mois qui suit leur approbation.

Art. 16 Responsabilité

¹ L'organisation régionale est responsable des actes de ses agents ; pour le surplus, la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents s'applique par analogie.

Art. 18 Coûts de fonctionnement

a) en général

¹ Les coûts de fonctionnement de la protection civile sont répartis entre le canton et les communes, par l'intermédiaire des organisations régionales de protection civile.

² Sont considérés comme coûts de fonctionnement, les frais liés à :

- a. l'instruction, notamment ceux engendrés par l'administration et le fonctionnement du Centre d'instruction vaudois de la protection civile (CIVPC) ;
- b. l'intervention entrant dans le cadre des missions de la protection civile définies par la législation fédérale, notamment à l'article 3, lettre e de la LPPCi.

³ Les frais d'interventions au profit de la collectivité n'entrant pas dans les missions de la protection civile sont entièrement à la charge des communes ou des bénéficiaires.

Projet

³ Elle valide le budget et les comptes du fonds cantonal de protection civile.

⁴ Pour le surplus, elle s'organise elle-même et assume son secrétariat.

Art. 14 Ressources

¹ Les dépenses de l'ORPC doivent être équilibrées par des recettes correspondantes. A cet effet, le CODIR peut demander des acomptes en cours d'exercice aux communes membres.

Art. 15 Comptabilité

¹ Le CODIR tient une comptabilité indépendante, conforme au plan comptable cantonal.

² sans changement

Art. 16 Responsabilité

¹ L'ORPC répond des actes de ses agents ; pour le surplus, la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents s'applique par analogie.

² Le canton a une action récursoire contre l'ORPC concernée à raison des indemnités mises à la charge du canton en vertu de l'article 20a alinéa 1 lettre a à -c de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG).

Art. 18 Coûts de fonctionnement

¹ Les communes, par l'intermédiaire des ORPC, et le canton financent leurs propres frais de fonctionnement, sous réserve des dispositions de l'article 19.

² abrogé

³ Les frais pour des interventions au profit de la collectivité ou de tiers et qui n'entrent pas dans les missions de la protection civile sont entièrement à la charge des ORPC. Ces dernières peuvent reporter ces charges sur les bénéficiaires. Les frais imputés à ce titre sont

Texte actuel

Art. 19 Fonds cantonal de la protection civile

¹ Les ORPC versent à un fonds cantonal de la protection civile une contribution aux mesures de protection civile applicables à tout ou partie d'entre elles.

² Un règlement dispose sur les modalités de ce fonds.

Projet

définis par le Conseil d'Etat.

Art. 19 Fonds cantonal de la protection civile

¹ Les ORPC versent à un fonds cantonal de la protection civile une contribution aux mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton et applicables à tout ou partie d'entre elles.

Ce fonds figure au bilan de l'Etat.

^{1bis} Le fonds cantonal de la protection civile est destiné à financer les mesures décrites à l'alinéa 1, notamment dans les domaines suivants:

- a. les frais d'instruction et d'engagement ;
- b. l'alarme des formations et à la population ;
- c. la transmission et la télématique ;
- d. la gestion des données ;
- e. la plate-forme "matériel" cantonale, les véhicules et l'équipement ;
- f. les constructions du service sanitaire ;
- g. les études ou mesures spéciales décidées par l'assemblée des présidents sur proposition du service.

^{1er} Le fonds couvre les autres dépenses en fonction des besoins.

² sans changement

³ Le Conseil d'Etat fixe, au début de chaque législature cantonale et après consultation de l'assemblée des présidents des CODIR, la contribution des ORPC.

⁴ Le Conseil d'Etat peut modifier le montant de la contribution en cours de législature, avec l'accord des deux tiers de l'assemblée des présidents des CODIR.

⁵ La gestion de ce fonds est assurée par le service qui peut prélever les sommes nécessaires conformément au budget et aux dispositions de l'article 19a.

⁶ Ce fonds est contrôlé annuellement par le contrôle cantonal des finances.

Art. 19a Subventions

¹ Le service peut octroyer des subventions au centre 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.

² Le service peut octroyer des subventions à des entités oeuvrant pour la protection civile.

Texte actuel

Art. 24 Autorisations de construire

¹ Le permis de construire d'un bâtiment dans lequel des places protégées doivent être créées ne peut être délivré avant l'approbation du projet par le service en charge de la sécurité civile et militaire.

² En cas de demande de dérogation à cette obligation, le permis de construire ne peut être délivré avant que le département ait statué et fixé, le cas échéant, la contribution de remplacement.

Projet

³ Les subventions sont accordées sous forme de prestations financières ou d'avantages économiques sur la base d'une décision ou d'une convention qui en fixe les charges et les conditions pour une durée maximale de 5 ans. Elles peuvent être renouvelées.

⁴ Les demandes de subvention sont adressées par écrit au service, accompagnées de tous les documents utiles ou requis.

L'organisme demandeur doit joindre à sa demande ses budgets et ses comptes, le rapport d'activités de l'année écoulée, ainsi qu'un document énumérant toutes les subventions, aides et crédits requis et obtenus.

⁵ Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les modalités d'octroi des subventions.

⁶ Le service est l'autorité compétente pour le suivi et le contrôle des subventions qu'il octroie. Il s'assure que les subventions accordées sont utilisées conformément à l'affectation prévue et que les conditions et charges auxquelles elles sont soumises sont respectées par le bénéficiaire. A cette fin, le service peut requérir tout document utile.

⁷ L'organisme subventionné est soumis à l'obligation de renseigner, conformément à l'article 19 de la loi sur les subventions.

⁸ Le service supprime ou réduit la subvention ou en exige la restitution totale ou partielle aux conditions des articles 29 à 31 de la loi sur les subventions.

Art. 24 Autorisations de construire

¹ Le permis de construire d'un bâtiment dans lequel des places protégées doivent être créées ne peut être délivré avant l'approbation du projet par le service.

² En cas de demande de dérogation à cette obligation, le permis de construire ne peut être délivré avant que le service ait statué et calculé, le cas échéant, le montant de la contribution de remplacement prévue par l'article 46 alinéa 1 LPPCi.

Art. 24a Fonds des contributions de remplacement

a) Constitution

¹ Il est constitué un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile (ci-après : le fonds).

² Le fonds figure au bilan de l'Etat.

Texte actuel

Projet

Art. 24b b) But

¹ Le fonds a pour but le financement des mesures de protection civile prévues par la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) et l'ordonnance fédérale du 5 décembre 2003 sur la protection civile (OPCi).

² Le fonds est utilisé pour les dépenses liées à sa propre gestion.

Art. 24c c) Haute surveillance

¹ Le chef du département exerce la haute surveillance du fonds.

² Il fixe et publie à chaque début de législature le montant de la contribution de remplacement par place protégée.

³ Il édicte les directives d'application fixant les exigences que doivent remplir les demandes de financement.

Art. 24d d) Gestion

¹ Le service gère le fonds.

² Il fournit annuellement au chef du département un rapport sur les financements octroyés au travers du fonds.

Art. 24e e) Procédure budgétaire

¹ Pour la tenue des comptes, il est fait application du principe du produit brut selon l'article 4 de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin).

² L'estimation des contributions de remplacement et des prélèvements est inscrite au budget de fonctionnement du service.

Art. 24f f) Principe

¹ Les contributions de remplacement sont perçues par le canton.

Art. 24g g) Alimentation du fonds

¹ Le fonds est alimenté par les contributions de remplacement prévues à l'article 46 alinéa 1 LPPCi et par toute autre contribution de remplacement liée aux abris de personnes.

Texte actuel

Projet

Art. 24h h) Autorité de décision et de perception

¹ Le service calcule le montant de la contribution de remplacement dans le cadre de la demande de permis de construire.

² La décision est notifiée au propriétaire par la commune en même temps que le permis de construire.

Art. 24i i) Remboursement

¹ Le propriétaire peut demander le remboursement de la contribution de remplacement dans les cas suivants:

- a. il réalise sur la même parcelle un abri obligatoire pour lequel une dérogation a été accordée ;
- b. il n'utilise pas le permis de construire qui lui a été délivré.

² Le remboursement ne porte pas intérêt.

Art. 24j j) Bénéficiaires

¹ Peuvent solliciter le fonds:

- a. les communes ;
- b. les particuliers ;
- c. le canton.

Art. 24k k) Conditions d'octroi

¹ Dans la limite des disponibilités du fonds, le financement est octroyé si le projet respecte les affectations prévues à l'article 22 OPCi.

Art. 24l l) Procédure

¹ Les demandes de financement sont accompagnées des documents énumérés dans les directives.

Art. 24m m) Autorités d'octroi

¹ La décision d'octroi d'un financement est de la compétence:

- a. du chef du service jusqu'à CHF 500'000.- ;
- b. du chef du département au-delà de CHF 500'000.-.

Texte actuel

Art. 26

¹ Les tâches d'instructions incombant aux organisations régionales peuvent être assumées par le département lorsque l'instruction doit être uniforme.

² Dans ces cas, les frais sont répartis entre les organisations concernées, en fonction du nombre de participants inscrits.

³ Il en est de même lorsque des carences ont été constatées.

Projet

Art. 24n n) Vérifications

¹ Le service s'assure que les dépenses soient fondées et justifiées par les factures. Il contrôle que le projet est réalisé conformément au dossier déposé.

² Le bénéficiaire adresse au service la demande de versement avec les pièces justificatives dans les six mois suivant l'achèvement des travaux.

Art. 24o o) Versements

¹ Le financement est exigible une fois les vérifications effectuées, mais au plus tard dans les trois mois suivant la présentation des pièces justificatives.

Art. 24p p) Dispositions transitoires

¹ Dans un délai de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les contributions de remplacement en mains des communes au 31 décembre 2011 peuvent être engagées par ces dernières pour:

- a. financer la construction d'abris publics ;
- b. moderniser et entretenir les abris privés et publics ;
- c. financer d'autres mesures de protection civile à la condition que les mesures des lettres a et b aient été réalisées.

² Ces mesures demeurent intégralement soumises à l'autorisation du service.

³ A l'échéance de la période transitoire prévue à l'alinéa 1, les contributions de remplacement qui seraient encore en main des communes devront être versées dans le fonds des contribution de remplacement.

Art. 26 Instruction

¹ Les tâches d'instruction incombant aux ORPC peuvent être assumées par le service lorsque l'instruction doit être uniforme.

² sans changement

³ sans changement

⁴ Sous la direction du service, l'instruction s'effectue dans un ou plusieurs centres de formation.

Texte actuel

Art. 27 Obligation de servir

¹ Les décisions en matière d'incorporation, de services d'instruction ou de toute autre activité liée à l'obligation de servir la protection civile peuvent faire l'objet d'un recours au département. La loi sur la procédure administrative est applicable.

Projet

Art. 27 Obligation de servir

¹ Les décisions en matière d'incorporation, de services d'instruction ou de toute autre activité liée à l'obligation de servir dans la protection civile peuvent faire l'objet d'un recours au département.

² Les recours au département et au Tribunal cantonal n'ont pas d'effet suspensif. L'autorité de recours peut cependant restituer l'effet suspensif.

³ Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative (LAPD-VD) est applicable.

Art. 2 Matériel

¹ Le matériel livré par la Confédération, en mains des ORPC actuelles est remis aux nouvelles ORPC à l'entrée en vigueur de la présente loi. Le service fixe les modalités et la mise en oeuvre du transfert.

Art. 3 Délai et carence

¹ Les communes sont tenues de mettre en place les ORPC conformément à la présente loi, dans un délai de trois ans dès son entrée en vigueur.

² En cas de carence de la part des communes dans l'exécution des tâches résultant de la présente loi, le Conseil d'Etat décide de la mise en place d'une structure de substitution pourvue d'une assemblée régionale et d'un CODIR conformément aux articles 10 à 13 LVLPCi.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1 lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 juin 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE DÉCRET

abrogeant celui du 27 novembre 2012 créant un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile

du 18 juin 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le décret du 27 novembre 2012 créant un fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile est abrogé.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 juin 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean