Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

(Du 11 août 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Depuis le 1er janvier 2004, la protection de la population est régie par une nouvelle loi fédérale. En effet, la situation de la Suisse en matière de sécurité a profondément changé depuis la fin de la Guerre froide. Il fallait donc adapter les instruments existants aux menaces véritables, la probabilité d'une guerre impliquant l'Europe, et donc la Suisse, étant désormais peu vraisemblable. Aujourd'hui, les défis à relever en matière de protection de la population concernent les catastrophes naturelles ou anthropiques, et les situations d'urgence. Cette nouvelle législation fédérale redéfinit les missions du système. Elle place la protection de la population sous la compétence des cantons, et leur en attribue la responsabilité générale, dans une volonté de désenchevêtrement des tâches. Toutes les organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, santé publique et services techniques), à l'exception de la protection civile qui est régie sur le plan fédéral, relèvent en effet déjà de ces derniers, ce qui permet la mise en œuvre de meilleures synergies.

Pour appliquer le nouveau droit fédéral, il est nécessaire de redéfinir la législation cantonale neuchâteloise. Cette dernière, déjà révisée en 1996 afin de répondre à la réforme fédérale "Protection civile 1995", préconisait notamment un regroupement des unités d'organisations de protection civile (OPC) communales en régions. Aujourd'hui, dans un même souci d'application de la législation fédérale, le Conseil d'Etat propose la poursuite de cette régionalisation en réduisant le nombre d'OPC de 22 unités à 6. Il vise également à renforcer la coordination avec les centres de secours existants, à professionnaliser le domaine en améliorant l'instruction et en réduisant l'effectif affecté à la protection civile, à assurer une équité financière entre les communes, à définir un traitement uniforme pour toute la population neuchâteloise, et, enfin, à clarifier les tâches entre le canton et les communes. La volonté politique du Conseil d'Etat est traduite par le projet de loi contenu dans le présent rapport.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte géostratégique

L'évolution de la situation politique et stratégique en Europe depuis la fin de la Guerre froide a modifié l'éventail des dangers. Les conflits traditionnels entre Etats ont cédé du

terrain face aux guerres civiles, à la criminalité et à l'extrémisme violent. La défense et la protection de la population en cas de conflit armé ne représentent plus aujourd'hui les principales préoccupations de la politique de sécurité. A contrario, les aspects sociaux, économiques et écologiques sont devenus des éléments clés de la sécurité des Etats et des populations. C'est aussi le cas des dangers liés aux catastrophes naturelles et anthropiques en raison de leur potentiel de destruction, dont les effets dommageables sont renforcés en Suisse par une forte interpénétration de zones résidentielles et industrielles, dotée d'une infrastructure de plus en plus dense. Ces dangers peuvent avoir des effets sur le plan régional, national ou international.

En regard de cette profonde mutation géostratégique, le Conseil fédéral a redéfini sa politique de sécurité. Comme il l'écrit dans son rapport du 7 juin 1999, l'analyse, l'évaluation et la pondération des risques et des menaces actuelles et à venir exigent également une réorientation de missions de la protection de la population, et en particulier, de la protection civile. Les projets "Armée XXI" et "Protection de la population" du Conseil fédéral prennent précisément en compte la nouvelle orientation de cette politique de sécurité. Bien qu'adoptés par les chambres fédérales, ils ont fait l'objet d'un référendum. Le 18 mai 2003, le peuple et les cantons ont confirmé le choix du Parlement.

Le concept "Protection de la population" ne propose pas un système entièrement nouveau. Les idées fondamentales s'inspirent des réformes partielles initiées dans les années 90. Jusqu'alors, l'accent avait été mis sur la protection, le sauvetage et l'encadrement de la population lors de conflits armés. La réforme entreprise en 1995 marquait la transition de la protection civile vers une deuxième mission de même importance, à savoir l'aide en cas de catastrophe naturelle ou anthropique et de situation d'urgence.

1.2. Protection de la population

La mission du nouveau système consiste à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, de situation d'urgence et de conflit armé. Pour y parvenir, la protection de la population assure la coordination, sous une direction commune, des cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile.

L'un des objectifs premiers du système de protection de la population est d'harmoniser le mieux possible les préparatifs et l'engagement des organisations partenaires, par une coopération renforcée permettant d'améliorer la coordination des moyens, de tirer profit des synergies et de concentrer le savoir-faire disponible.

Ainsi, ce système a notamment pour mission d'informer la population des dangers, des possibilités de protection et des mesures à prendre, de transmettre l'alerte et l'alarme et de diffuser des consignes de comportement à la population, d'assurer la conduite des opérations, et enfin d'assurer, en temps utile et en fonction de la situation, la disponibilité opérationnelle et la montée en puissance des organisations partenaires.

1.3. Protection civile

La protection civile revêt une mission générale de protection, d'assistance et d'aide. Elle constitue un partenaire important de la protection de la population. Elle est chargée de mettre à disposition l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population, d'encadrer les sans-abris et les personnes en quête de protection, de protéger les biens culturels, d'appuyer les autres organisations partenaires, notamment en cas de catastrophe ou de situations d'urgence, de renforcer la conduite et l'aide à la logistique, d'effectuer des travaux de remise en état et, enfin, d'assurer des engagements au profit de la communauté (lors de manifestations importantes).

Les missions et tâches de la protection civile qui ont déjà été adaptées lors de la réforme de 1995 s'orientent aujourd'hui principalement sur l'engagement en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, tels que cela a déjà été le cas lors d'inondations, de glissement de terrain ou de coulées de boues importantes ces dernières années.

Pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile nécessite 105.000 personnes pour toute la Suisse. A cela s'ajoutent quelque 15.000 personnes libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile au profit des autres organisations partenaires. Au total, le besoin en personnel se monte donc à près de 120'000 personnes. L'obligation de servir s'étend de 20 à 40 ans. Les personnes astreintes sont à la disposition de leur canton de domicile.

1.4. Nouvelle législation fédérale

La conception de la protection de la population sous la forme d'un système coordonné et l'intégration de la protection civile au titre d'organisation partenaire a nécessité une révision totale notamment de la loi fédérale sur la protection civile et de la loi fédérale sur les constructions de protection civile (LCPCi). Les deux bases légales concernant la protection civile ont été réunies en une seule loi. Ainsi, la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPC) du 4 octobre 2002 poursuit deux objectifs principaux. D'une part, elle assoit l'idée d'un système coordonné de protection de la population en réglant la collaboration entre organisations partenaires et en délimitant les compétences. D'autre part, elle procède aux adaptations rendues nécessaires par l'intégration de la protection civile au sein du système de protection de la population et par sa nouvelle orientation.

Acceptée le 18 mai 2003 par le peuple, la LPPC est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. La nouvelle législation fédérale délègue aux cantons la compétence en matière de protection de la population, dans les limites du droit fédéral. C'est à eux qu'il incombe en particulier de prendre des mesures en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

La Confédération règle, elle, les questions fondamentales de la protection de la population et veille à la coordination dans le cadre de la sécurité nationale. Elle prend des dispositions en ce qui concerne les situations de radiations ionisantes, les accidents survenant dans des barrages hydroélectriques, les épidémies ou les épizooties, ainsi qu'en cas de conflit armé. En accord avec les cantons, la Confédération peut être amenée à assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite des moyens lorsque plusieurs cantons, la totalité du pays ou des zones frontalières sont touchés par une catastrophe.

S'agissant de la protection civile, la Confédération règle les droits et les obligations des personnes astreintes à servir, ainsi que les questions relatives à l'instruction, au matériel, aux installations d'alarme et de télématique, aux ouvrages de protection et au financement.

1.5. Conséquences pour les cantons

D'une manière générale, ni les catastrophes, ni les situations d'urgence, ni même la violence infraguerrière ne menacent l'ensemble du territoire suisse.

La planification et l'engagement des moyens de protection de la population peuvent donc être conçus sous forme d'une coopération à l'échelon régional ou cantonal.

Les autorités politiques cantonales sont chargées de définir les dimensions du système selon une évaluation des risques, autrement dit, le degré à atteindre pour une protection de la population adaptée aux besoins.

Comme relevé sous le point 1.4, la protection de la population incombe en principe aux cantons. En effet, les organisations partenaires sont régies par des lois cantonales, à l'exception de la protection civile, dont les activités relèvent en partie de la Confédération. Cette solution fédérale permet en outre de prendre en compte les conditions et les besoins locaux, qui diffèrent d'une région à l'autre.

Ainsi, la nouvelle législation fédérale prévoit que toutes les tâches en rapport avec la gestion de catastrophes et de situations d'urgence relèvent des cantons. La Confédération ne conserve que la responsabilité des mesures à prendre en cas de conflit armé, ainsi que lors de certaines catastrophes de portée nationale.

La nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons sur la base de compétences clairement définies se traduit également par une modification du mode de financement de la protection civile et le rend plus transparent. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la Confédération participait sous forme de subventions, en fonction de la capacité financière des cantons. Désormais, ce système a cédé sa place a un financement en fonction des compétences. Les coûts de chaque tâche sont entièrement pris en charge à l'échelon responsable. Il s'agit concrètement d'un transfert de charges aux cantons, alors que les charges cantonales dévolues au secteur de la défense sont en diminution. Par conséquent, les cantons et les communes supportent dorénavant, outre la mise en place des nouvelles structures, les frais de fonctionnement des organisations de protection civile, ceux liés à l'instruction, à l'acquisition du matériel et à l'entretien des ouvrages.

De plus, la réorientation de la protection civile implique également une adaptation et une révision partielle de l'instruction dont le contenu est axé sur le domaine clé de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. La responsabilité et les compétences en la matière incombent aux cantons.

Afin de couvrir l'éventail des tâches des fonctions de base, désormais nettement plus vaste, l'instruction de base est sensiblement allongée. Elle est structurée en deux volets interdépendants, avec une instruction générale et une instruction spécialisée. Des cours de répétition annuels doivent permettre aux personnes astreintes d'être opérationnelles en tout temps. Quant aux cadres, ils doivent fournir des prestations de service supplémentaires. Ainsi, la formation est un peu plus longue qu'auparavant, mais le personnel sera mieux formé et mieux encadré. La systématisation et le suivi de la formation, ainsi que la conduite des opérations nécessitent une plus grande professionnalisation.

A noter qu'avec la réorganisation de l'armée dans le cadre d'Armée XXI, les cantons doivent dorénavant compter avec une diminution des possibilités d'engagement de cette dernière et assurer de ce fait des responsabilités accrues et des charges supplémentaires.

Tous ces éléments rendent nécessaires l'adaptation de la législation cantonale d'introduction y relative, objet du présent rapport.

2. PROJET NEUCHÂTELOIS

2.1. Volonté politique

En 2002, une analyse portant sur les risques naturels, technologiques et anthropiques pour l'ensemble du territoire cantonal a été réalisée par un expert dans le domaine de la protection civile. Elle conclut à un risque de faible niveau pour le canton de Neuchâtel. En effet, l'étude ne met en exergue aucun élément particulier de dangers graves pour la

population, en tenant compte de la topographie, de la géologie et du tissu industriel du canton.

Partant de ce constat, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur six axes principaux pour élaborer une réforme de la protection civile au niveau cantonal, qui sont les suivants:

– découpage du système en régions et non plus dépendant des communes;

– amélioration de la formation des personnes, dans le but d'élever leur niveau de compétences. Cet objectif passe par une professionnalisation de l'encadrement et une refonte de l'instruction;

– développement d'une plus grande coordination avec les autres partenaires sur le plan cantonal;

– établissement d'une équité sur le plan financer (répartition équitable des coûts entre les communes), ainsi que d'une équité sur le plan de la protection pour tous/toutes les citoyen-ne-s du canton de Neuchâtel;

– clarification des compétences entre le canton et les communes;

– le nouveau système devrait rester globalement neutre sur le plan financier, voire dégager des économies.

Aujourd'hui déjà, les principaux partenaires neuchâtelois de la protection de la population sont intégrés dans l'organisation catastrophe (ORCAN), dont le bureau permanent assure la coordination des préparatifs. De ce fait, le Conseil d'Etat ne prévoit pas de modifier l'organisation de base actuelle qui donne satisfaction. Il entend adapter les structures actuelles aux conditions découlant de la nouvelle législation fédérale, en recherchant un maximum de synergies entre les organes existants, afin d'une part d'accroître l'efficacité de l'engagement et, d'autre part, d'en limiter les coûts. Les liens seront ainsi renforcés avec les services de lutte contre le feu, sur le plan administratif, mais également dans le cadre de l'instruction et de l'engagement, par une utilisation plus intense du centre d'instruction de Couvet et de la protection civile sur le terrain.

Dès lors, une direction et un contrôle plus actif de la part du canton est indispensable, afin d'assurer une unité de doctrine dans l'instruction et un engagement coordonné sur l'ensemble du territoire, voire à l'extérieur de celui-ci lors d'engagement d'entraide. En outre, il est nécessaire d'apporter une clarification des tâches de la protection civile entre le canton et les communes tant sur le plan des missions que sur le plan financier.

L'organisation proposée dans le présent rapport vise également à une répartition équitable des coûts et des tâches entre les communes. En effet, aujourd'hui certaines communes ne remplissent pas ou que partiellement leurs tâches, se reposant en cas de besoin sur leurs voisines.

2.2. Modèle proposé

2.2.1. Organisation actuelle

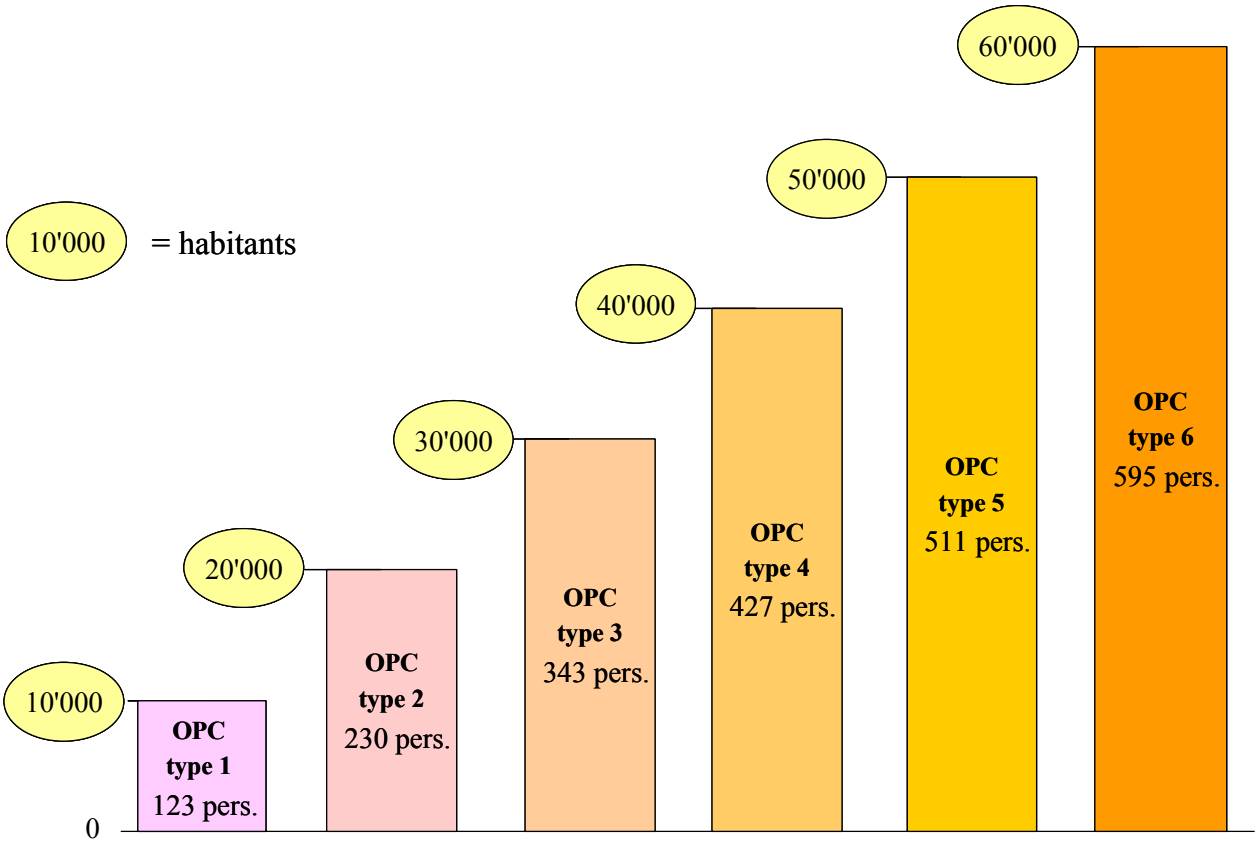
En 1995, une première réorganisation de la protection civile s'est effectuée avec une régionalisation mettant en place 22 organisations de protection civile (OPC) au lieu des 62 définies par la loi fédérale de 1971. En effet, le Conseil d'Etat avait déjà souligné la nécessité d'améliorer la capacité d'intervention de la protection civile, l'obligation d'exécuter certaines tâches à l'échelon régional, par le regroupement des OPC communales. Lors de cette première étape, des groupes d'intervention en cas d'urgence avaient également été constitués. Actuellement, la protection civile neuchâteloise totalise

près de 6000 personnes qui reçoivent une instruction très différenciée. Leur engagement ne peut s'effectuer sans une préparation préalable.

2.2.2. Organisation future

2.2.2.1. Généralités

La Confédération a défini un modèle de base, contenant 6 types différents d'OPC. Elle a établi, par exemple, que pour 10.000 habitants, il était nécessaire de disposer de 123 personnes pour une OPC de type 1:



Le Conseil d'Etat s'est donc basé sur le modèle de la Confédération pour redessiner une carte cantonale en matière de protection civile, en prenant également en compte l'analyse des risques effectuée (voir point 2.1). Dans le même esprit, il s'est astreint à définir une nouvelle organisation qui puisse développer des synergies avec les autres acteurs du système de protection de la population, notamment les services du feu. Ainsi, le Conseil d'Etat préconise de calquer les territoires d'intervention primaires de la protection civile sur ceux des centres de secours. Par conséquent, le nouveau concept d'organisation de la protection civile dans le canton de Neuchâtel conduit à une diminution du nombre d'OPC. Le Conseil d'Etat propose donc une régionalisation importante en réduisant leur nombre de 22 à 6 unités.

Les effectifs

Actuellement, 6000 personnes sont astreintes au service de protection civile dans le canton de Neuchâtel. En fonction du nouveau modèle défini par la Confédération et de l'analyse de risques effectuée dans le canton, il est possible de réduire de façon importante l'effectif affecté à cette tâche. Ainsi, le système cantonal de protection civile ne comprendra plus que 2116 personnes, toutes fonctions confondues. La baisse des

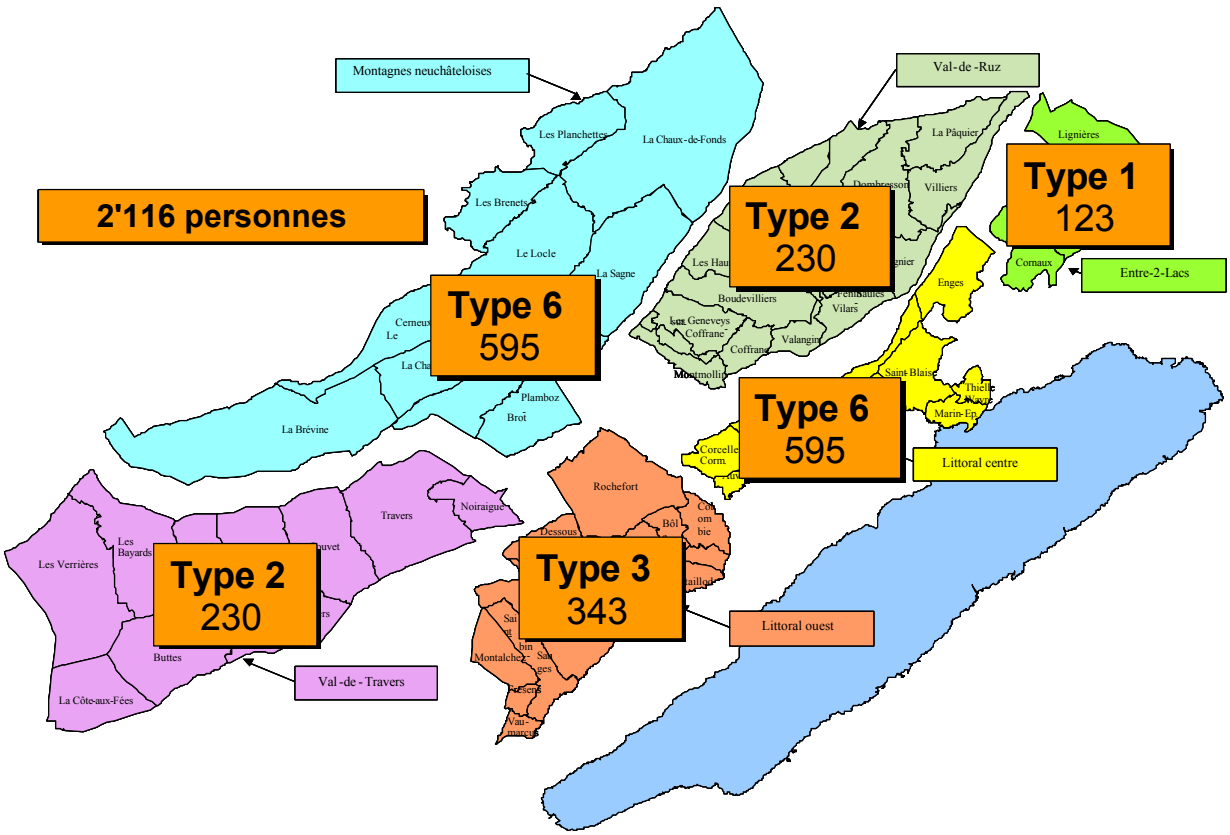
effectifs s'élève donc à 3740 hommes. Le tableau ci-dessous décrit en détail l'effectif nécessaire en regard des différentes tâches:

Effectif "protection civile XXI"	
Canton Neuchâtel	167'323 habitants
Direction	24
Aide à la conduite	255
Protection et assistance	780
Sanitaire	140
Protection des biens culturels	51
Appui (sct pionniers)	740
Logistique	126
Total	2116

2.2.2.2. La régionalisation

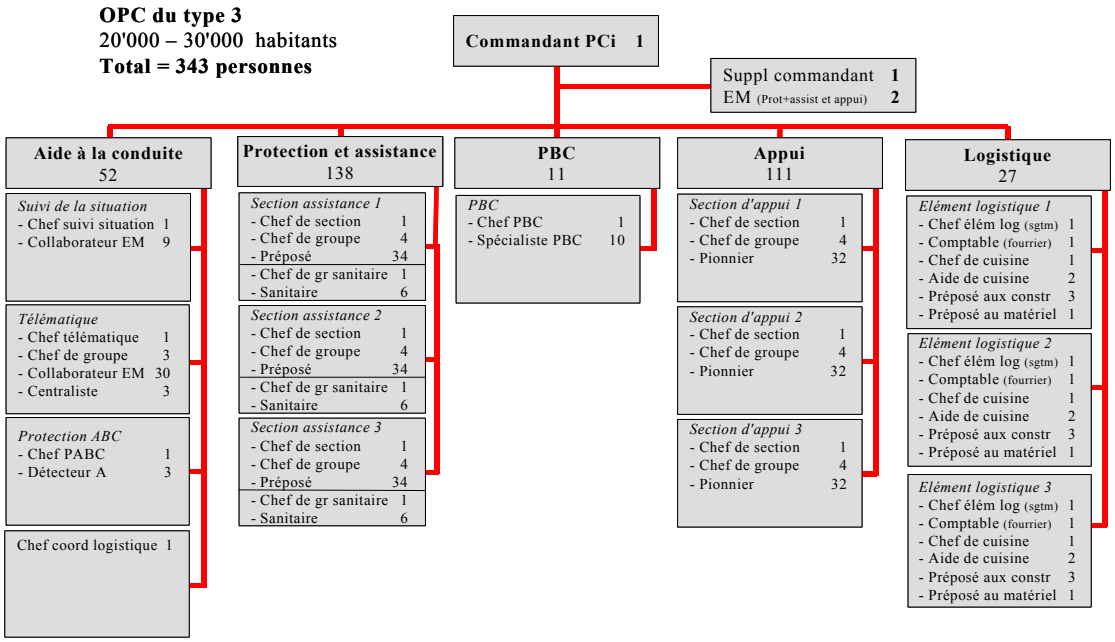
Vu la répartition de la population du canton et tenant compte du modèle de base édicté par la Confédération, le modèle propose la mise en place de 4 types d'OPC. La carte ci-dessous donne un aperçu exhaustif de leur répartition géographique, ainsi que des effectifs de chaque unité.

Il est à noter que les formations d'intervention en cas d'urgence mises en place avec la réorganisation de 1995 sont maintenues. Leur nombre est également ramené à 6 et le personnel sera intégré dans les OPC régionales. Leurs effectifs seront aussi adaptés aux nouvelles structures.



La couverture du territoire cantonal est ainsi réalisée. De plus, cette répartition assure la proximité de l'engagement et la rapidité d'intervention grâce à une organisation d'alarme identique à celle des sapeurs-pompiers.

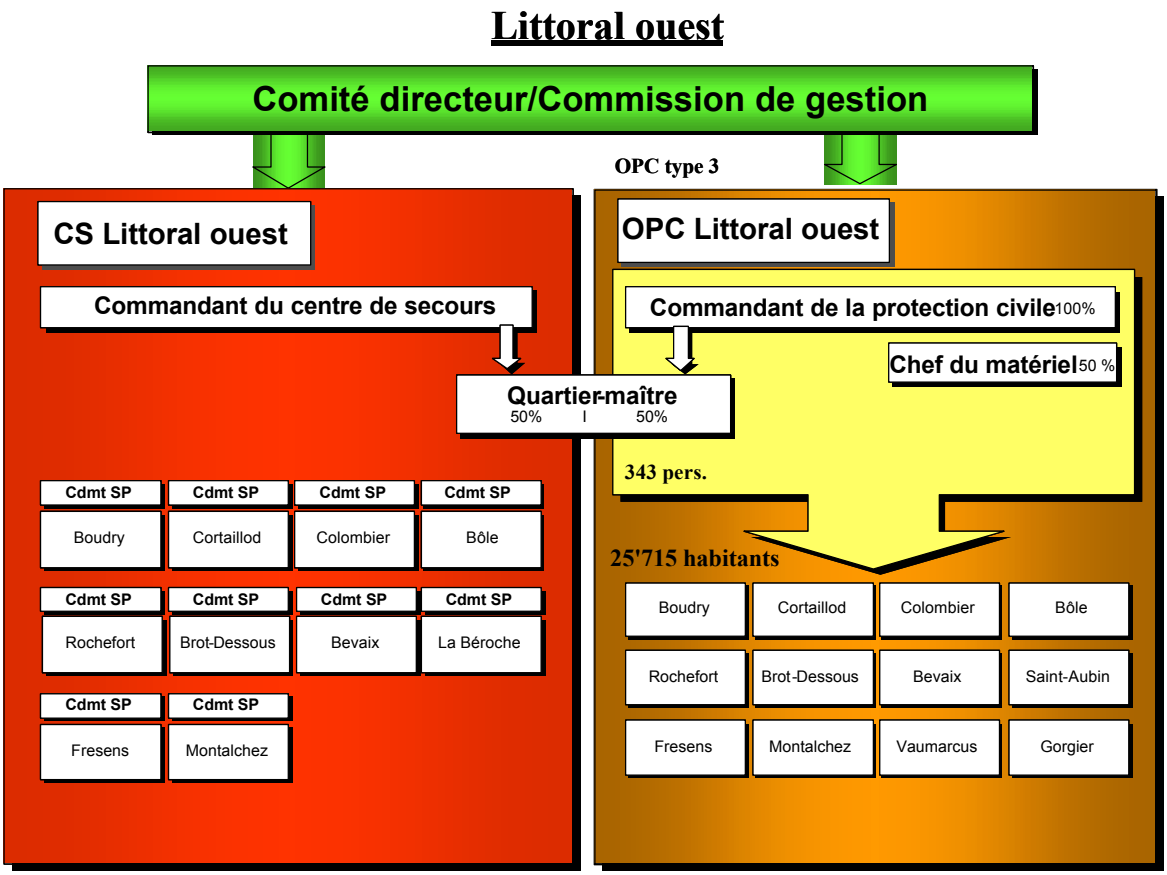
Les OPC (types 1, 2, 3 et 6 pour le canton de Neuchâtel) sont modulées en fonction de la population résidente dans la région et comprennent en règle générale le nombre de sections correspondant à leur type. L'un des types, le 3, est détaillé dans le schéma ci-après:



2.2.2.3. Organisation structurelle

Sur le plan de l'organisation, les OPC, dont les structures de commandement et d'administration seront partiellement ou complètement professionnalisées selon la grandeur de l'OPC, seront subordonnées à une commission de gestion ou à un comité directeur chargé de la direction du centre de secours. Actuellement, une dizaine de postes sont déjà existants et la nouvelle organisation prévoit une quinzaine de postes supplémentaires. Cette solution comprend de nombreux avantages, tels ceux liés à la conduite politique et à la recherche de synergies dans les investissements, dans la promotion des cadres et dans l'engagement. Il est à noter que les deux entités de commandement sont constituées de membres des conseils communaux concernés.

Afin de profiter pleinement des synergies, les commissions de gestion et les comités directeurs auront intérêt à charger l'administration de l'OPC de tâches liées à l'administration des sapeurs-pompiers. L'organisation prévue peut être illustrée selon l'exemple suivant:



2.2.2.4. Répartition des compétences entre le canton et les communes

La nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et la protection civile délègue aux cantons la responsabilité générale et les compétences en matière de planification, de mise en oeuvre et de conduite.

Le Conseil d'Etat juge indispensable de garder sous son autorité directe les préparatifs liés à la planification de la protection de la population au travers de l'organisation catastrophe. Par contre, une collaboration étroite avec les communes doit persister dans le domaine de la protection civile.

Par conséquent, et vu les investissements considérables consentis pour la mise en place de l'infrastructure de protection, les communes conserveront leurs compétences pour la maintenance des abris publics et dans cette optique elles pourront utiliser les produits de location de ces infrastructures. Les contributions de remplacement encaissées de la part des particuliers qui sont dispensés de construire un abri privé pourront être, avec l'accord du canton, engagées partiellement pour l'entretien de ces installations, pour autant que la couverture de protection de la population prévue par la législation fédérale soit assurée.

Dans le domaine de l'instruction, la durée de formation de base dans le cadre de la protection civile 95 (PCi 95) était de 5 jours. Le canton assurait l'instruction de base et celle des cadres avec une répartition des frais avec les communes. A l'avenir, le canton prendra à sa charge toute l'instruction de base ainsi que celle des spécialistes et des cadres. La durée de l'instruction de base passera de 5 à 10 jours et celle des spécialistes sera augmentée de 5 jours également. Les frais du matériel d'engagement et son entretien ainsi que les coûts liés aux cours de répétition et aux engagements seront quant à eux à la charge des OPC. Avec la PCi 95, l'organisation de cours de répétition n'était pas contraignante. La nouvelle législation fédérale introduit cette contrainte par une obligation annuelle de 2 jours à une semaine. En regard de l'analyse des risques effectuée dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat a retenu la solution minimale, soit 2 jours de répétition par année.

Le tableau ci-après résume la répartition des tâches et compétences entre la Confédération, le canton et les communes.

	Confédération **art. 39-40-43-71 de la loi**	**Canton**	**OPC/communes**	**Privés**
Ouvrages de protection	- Constructions protégées (PC, po att, san) - Abris pour biens culturels - Modernisations des constructions - Entretiens des constructions (forfait)	- Néant	- Abris publics financés par les contributions de remplacement	- Abris obligatoires (maison d'habitation homes et hôpitaux)
Instruction	- Recrutement - Commandants PCI et suppléants - Certains cadres et spécialistes - Instructeurs	- Instruction de base (IG + IS) - Cadres et spécialistes non formé par la Confédération - Formation d'intervention en cas d'urgence	- Cours de répétition - Engagement pour des tiers (manifestations, travaux d'utilité publique)	- Néant
Matériel et véhicules	- Matériel standardisé (petite partie) - Equipement et matériel des constructions protégées - Plate-forme d'acquisition	- Plate-forme d'acquisition - Actions spéciales menées ponctuellement et subventionnées	- Achat et entretien du matériel et des véhicules	- Néant
Alarme et transmissions	- Fonctionnement des installations permettant de transmettre l'alarme à la population - Fonctionnement des systèmes télématiques de la protection civile	- Actions spéciales menées ponctuellement et subventionnées	- Achat, maintenance et entretien des dispositifs d'alarme et de transmissions	- Néant
Charges salariales	- Néant	- Subvention cantonale selon un tableau de fonctions admises par le canton	- Solde du financement non prévu par le canton	- Néant
Gestion administrative	- Propres charges	- Propres charges - Tenue des contrôles centralisées	- Propres charges	- Néant

3. ELEMENTS FINANCIERS

3.1. Situation actuelle

Le financement de la protection civile actuelle repose sur trois échelons (Confédération – Cantons – Communes) selon un modèle complexe de subventionnement. Globalement, les coûts (subventions fédérales déduites) à charge du canton et des communes neuchâteloises en 2001 peuvent être détaillés comme suit:

– Canton ..... 1.136.000 francs (env. 7.–/hab.)
– Communes ..... 3.322.000 francs (env. 20.–/hab.)
– **Total** ..... **4.458.000 francs (env. 27.–/hab.)**

La législation d'exécution cantonale actuelle pour la PCi 95 ne donne que peu de pouvoirs au canton pour garantir une instruction uniforme de l'ensemble des membres astreints. De ce fait, la disparité des charges communales par habitant est très importante (fourchette de 1 franc à 75 francs) engendrant une inégalité de traitement entre les personnes astreintes à la protection civile et donc de fortes différences dans les possibilités d'engagement de celle-ci d'une commune à l'autre. On peut en effet estimer que près de la moitié des personnes astreintes n'ont pas reçu l'instruction de base adéquate et ne pourraient par conséquent pas être engagées valablement, certaines communes n'ayant pas rempli, ou que partiellement, leurs tâches pour réaliser des économies.

3.2. Situation future

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale, le financement de la protection civile subit des changements fondamentaux dès lors que la Confédération cesse de verser des subventions et que les coûts sont entièrement à la charge des organes concernés (canton et communes) en fonction de leurs compétences respectives.

Malgré la suppression des subventions fédérales, malgré les efforts accrus consacrés à l'encadrement de la protection civile (augmentation du taux de professionnalisation) et malgré l'augmentation voulue en terme de qualité de la formation prodiguée aux personnes astreintes, les coûts globaux de ce secteur à charge de la collectivité neuchâteloise devraient connaître une diminution dans les années à venir. Ce résultat est rendu possible car le projet de réforme prévoit notamment:

– La mise en place d'une structure de protection civile adaptée aux risques objectifs encourus par la population neuchâteloise. Le résultat de cette analyse conduit à une forte réduction des effectifs de la protection civile induisant évidemment une diminution de son coût.

– Des gains dans le fonctionnement grâce aux synergies rendues possibles en calquant le découpage territorial sur celui des centres de secours.

– Une rationalisation au sein du service de la sécurité civile et militaire avec notamment la suppression du réseau des chefs de section militaires, tâche confiée aux OPC en compensation partielle des subventions pour les salaires.

– Des économies dans le domaine des investissements en matériel et véhicules grâce à la mise en place d'une plate-forme d'acquisition cantonale. Celle-ci permettra d'une part de grouper un certain nombre d'achats et d'autre part de procéder à une meilleure allocation des ressources d'investissement sur l'ensemble du territoire cantonal, tout en garantissant une unité d'instruction et de doctrine.

Si, globalement, les coûts devaient s'afficher à la baisse, les effets seront par contre différenciés pour chacun des financeurs que sont le canton et les communes.

3.2.1. Canton

La charge cantonale devrait être en légère augmentation compte tenu de l'allongement de la durée de la formation de base, des spécialistes et des cadres qui se déroulera de manière centralisée à Couvet de façon à assurer une indispensable unité de doctrine. Par ailleurs, le canton versera une subvention égale aux 20% des charges salariales des OPC. En contre-partie, les OPC devront mettre à disposition du canton ponctuellement leur personnel pour dispenser des cours d'instruction. Cette solution permettra d'une part d'éviter au canton de recruter des instructeurs professionnels et d'autre part au personnel des OPC de valoriser ses compétences.

La charge financière annuelle supplémentaire pour le canton sera de l'ordre de 300.000 francs. Elle sera toutefois atténuée par la suppression du réseau des chefs de section militaires et par l'attribution de leurs tâches aux OPC. Cette opération engendrera une économie de 100.000 francs environ, de sorte que l'augmentation de la charge annuelle pour le canton ne devrait pas dépasser 200.000 francs.

A moyen terme néanmoins, cette charge annuelle supplémentaire de 200.000 francs devrait être compensée au sein même du service de la sécurité civile et militaire par une diminution des effectifs du secteur de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. La dotation de ce domaine sera en effet progressivement revue à la baisse à mesure que le

nombre de personnes astreintes au paiement de la taxe va fortement diminuer dans les années à venir.

Ainsi, au final, les charges supplémentaires engendrées par les nouvelles missions de la protection civile confiées au canton seront totalement compensées par l'abandon d'autres missions, notamment au niveau militaire.

3.2.2. Communes

Comme déjà dit, le coût par habitant varie fortement d'une organisation à l'autre, certaines communes ne remplissant pas ou que très partiellement leurs tâches. Pour pallier ce problème qui induit des possibilités d'engagement de la protection civile très différenciées selon les communes du canton, nous avons déterminé un coût global par habitant. Dans ce coût, les éléments suivants des OPC entrent en considération:

– la masse salariale calculée selon les normes de l'Etat*;*
– les frais des cours de répétition;
– l'acquisition et l'entretien du matériel et des véhicules;
– les coûts administratifs.

D'après les calculs effectués, la charge facturée aux communes ne devrait pas dépasser les 15 francs par habitant. Globalement, la charge devrait donc diminuer de 5 francs par habitant par rapport à la situation actuelle, soit une économie totale pour l'ensemble des commune dépassant les 800.000 francs. Les effets seront toutefois différenciés selon les communes puisque les coûts actuels vont de 1 franc à 75 francs par habitant. Ainsi, par rapport aux comptes communaux de 2001, 4 communes n'enregistreront pas de variation, 29 communes verront leurs coûts s'alléger et 29 autres connaîtront un accroissement de charges.

Par ailleurs, la nouvelle organisation prévue autorisera un recours accru aux services de la protection civile pour des engagements lors de manifestations. Ceci permettra aux communes de faire des économies supplémentaires, le défraiement des personnes engagées dans le cadre de la protection civile étant couvert par les APG, contrairement aux soldes des sapeurs-pompiers.

3.3. Flux de financement

Les coûts à charge du canton seront portés au budget du service de la sécurité civile et militaire.

Pour les OPC, nous avons recherché une formule qui tout en garantissant un contrôle des coûts, leur laisse une autonomie de gestion et d'administration. Les budgets et les comptes présentés par les commissions de gestion ou les comités directeurs devront être approuvés par le canton. Les communes verseront leur quote-part de 15 francs par habitant sur un fonds géré par l'Etat qui sera utilisé pour couvrir les frais de fonctionnement et d'investissement des OPC.

Cette solution permettra d'absorber les fluctuations financières annuelles générées par les frais d'investissement, sans modifier la quote-part communale chaque année.

4. PROCÉDURE DE CONSULTATION

Le concept d'organisation de la protection de la population et de la protection civile a fait l'objet d'une large information à la fin de l'année 2003. A cet effet, toutes les communes

ont été invitées à des séances d'orientation au centre d'instruction de Couvet, présidée par la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Le concept a rencontré un écho positif.

Dans la procédure de consultation du projet de loi, qui s'est déroulée au début de l'année 2004, l'ensemble des communes, les partis politiques représentés au Grand Conseil et les services de l'Etat concernés par la protection de la population ont pu se prononcer. Quarante-trois communes, deux partis politiques et les services de l'Etat ont fait part de leurs commentaires et remarques. Trente-trois communes acceptent le projet et apportent leur soutien à celui-ci. Il en va de même des deux partis politiques qui se sont prononcés.

Les représentants de sept communes ont été reçus pour une large discussion, laquelle ne concernait pas directement le projet de loi, mais principalement le découpage territorial retenu qui se calque sur l'organisation spatiale des centres de secours afin de garantir un engagement subsidiaire efficace et rapide au service des organismes de première intervention. Ces communes, en effet, ont contesté leur rattachement actuel au SIS de Neuchâtel dès lors que cela engendre pour elles des coûts relatifs à la lutte contre le feu plus importants que pour les communes rattachées à un centre de secours. En conséquence, ces communes remettaient également en cause le découpage territorial envisagé pour la protection civile. Finalement, devant l'engagement pris par le DJSS d'œuvrer rapidement à la recherche d'une solution pour une prise en charge plus équitable des coûts des SIS par l'ensemble des communes du canton, les sept communes concernées ont pu se rallier au découpage proposé pour la protection civile.

Enfin, une commune rejette complètement le projet, argumentant dans sa prise de position le fait que la Confédération n'a pas encore complètement légiféré dans ce domaine et qu'il convient d'attendre. Cette prise de position ne peut pas être retenue considérant que la législation de base fédérale est entrée en vigueur et que certaines ordonnances fédérales encore en cours d'élaboration n'auront pas de conséquences directes sur la loi d'exécution cantonale. Les remarques soulevées par cette commune eu égard à l'avenir des ouvrages de protection existants pourront être réglées par un arrêté spécial du Conseil d'Etat dès que les décisions de la Confédération seront tombées.

Par contre, la requête de plusieurs communes, d'introduire dans la loi l'obligation de former des comités de gestion ou comités directeurs pour les centres de secours et les organisations régionales de protection civile a été retenue. Ceci répond par ailleurs à la volonté du gouvernement de maintenir une responsabilité à ce niveau, mais aussi d'assurer la proximité avec les communes et leur droit de codécision.

5. COMMENTAIRES DÉTAILLÉS DU PROJET DE LOI

5.1. Introduction

La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile se fonde sur l'article 61 de la Constitution fédérale, lequel attribue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de la protection civile. En matière de protection de la population, la loi fédérale réglemente essentiellement la coopération et délimite les compétences.

Le présent projet de loi vise l'application et l'introduction du nouveau droit fédéral sur le territoire cantonal. Il s'agit dès lors d'une loi cadre permettant d'exécuter la nouvelle conception de la protection de la population sous la forme d'un système coordonné et l'intégration de la protection civile en tant qu'organisation partenaire. Il a paru dès lors logique de reprendre dans le titre la terminologie exacte de la loi fédérale.

Le projet de 47 articles comprend cinq chapitres; trois chapitres (généralité, autorités et dispositions finales) sont de portée générale alors que deux chapitres (protection de la population et protection civile) traitent séparément les mesures spécifiques pour lesquelles l'Etat intervient.

Afin de faciliter la lecture du texte, les notes marginales des articles citées ci-après sont indiquées entre parenthèses lorsque le texte du commentaire ne reprend pas expressément les termes de ces notes.

5.2. Chapitre premier – généralités

Article premier – But

Ce chapitre définit les buts de la loi qui sont repris de ceux que poursuit le droit fédéral en les condensant. Ils consistent essentiellement à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophes, de situations d'urgence et de conflits armés. Lorsque de tels éléments surviennent, il y a lieu d'en limiter et d'en maîtriser les effets par une structure appropriée de conduite, de protection, de sauvetage et d'aide ce que résume cet article, tout en donnant une base légale formelle à l'approvisionnement de la population. *L'alinéa 2* rappelle que la loi s'applique aussi à la protection civile au sens strict, telle qu'elle résulte actuellement de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996, qui sera formellement abrogée (*article 45*).

Il va de soi que les cas qui n'atteignent pas un degré d'urgence caractérisé continueront comme jusqu'ici à être gérés par les moyens ordinaires.

5.3. Chapitre 2 – Autorités

Art. 2 – Conseil d'Etat

La loi charge le Conseil d'Etat de mettre en place et de faire respecter les exigences posées par la loi et notamment de réaliser le système coordonné de protection de la population défini par le droit fédéral. Il doit aussi créer les organisations de protection civile (OPC), et ce, en étroite collaboration avec les communes. Cet article lui donne également la compétence de conclure des conventions avec d'autres cantons ou d'autres régions limitrophes ou encore d'adhérer à des organismes publics ou privés (*alinéa 5*). A titre d'exemple, notons que, dans un but de rationalisation, des discussions ont actuellement lieu entre les cantons pour mettre en place une plate-forme d'acquisition du matériel afin de bénéficier des meilleurs coûts. Une même démarche sera menée au niveau du canton.

Art. 3 – Département

Il appartiendra au département désigné par le Conseil d'Etat de mettre en œuvre et de coordonner la politique cantonale et l'exécution du droit fédéral en la matière. Cette tâche incombe actuellement au Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Vu le concept d'engagement modulaire, il veillera en particulier à collaborer avec d'autres départements concernés par la mise en œuvre des mesures.

Art. 4 – Communes

Comme par le passé en matière de protection civile, les communes continueront d'occuper une place prépondérante en matière de protection de la population. Lorsque certaines tâches sont déléguées aux communes, le projet désigne le Conseil communal comme autorité compétente. L'obligation des communes de participer à la mise en place d'une organisation d'intervention n'est pas nouvelle. En effet, en 1996 déjà, elles collaboraient par le regroupement de leur organisation de protection civile en onze organisations de protection civile directrices et douze organisations de protection civile attribuées (cf. rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 14 août 1996 / BGC 1996-1997 Vol 162 II p. 2117 et suivantes). Elles sont dès lors requises de poursuivre les transformations amorcées lors de la réforme PC 95 en participant activement à la mise en place d'une organisation d'intervention, qui conduira à une régionalisation qui tient compte des mesures de rationalisation prises par le canton (*alinéa 2*). Une certaine autonomie est laissée aux communes pour tenir compte de leurs différences de taille et de structure, ce qui leur permet de déléguer certaines attributions à leurs services ou à leurs membres (*alinéa 3*).

Art. 5 – Service

Le département s'appuiera sur le service de la sécurité civile et militaire.

Art. 6 – Organe de conduite

L'organe de conduite cantonal est une exigence du droit fédéral. Il a pour tâche essentielle de tenir lieu d'état major notamment lors de sinistres majeurs et durables en coordonnant la conduite des opérations. Cet organe existe déjà dans le canton depuis la mise en place d'ORCAN et de l'ancienne défense générale.

5.4. Chapitre 3: protection de la population

Art. 7 – Missions

Ce chapitre constitue la concrétisation du nouveau système consistant à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophes, de situations d'urgence et de conflits armés. Pour ce faire, il énumère les tâches de l'organe de conduite cantonal. Celles-ci reprennent les dispositions de l'arrêté relatif à la création d'une organisation d'intervention et de conduite en cas de catastrophe et des situations extraordinaires (ORCAN), du 30 novembre 1998.

Art. 8 – Structure

Le système coordonné de protection de la population est imposé par la législation fédérale de même que la composition de ses membres. Il dépasse le concept de la protection civile au sens étroit et comprend les cinq organisations partenaires mentionnées à la fin du premier alinéa.

Art. 9 – Conduite

La responsabilité générale de la sécurité de la population, et, par conséquent, du système coordonné de protection de la population incombe au Conseil d'Etat. *L'article 9*

constitue en conséquence la base légale nécessaire à l'adoption de la réglementation cantonale s'agissant de la composition et des compétences de l'organe de conduite cantonal et de la direction générale des opérations. Il est à noter qu'en ce domaine également, le Conseil d'Etat pourra en grande partie se référer à ce que l'arrêté ORCAN a déjà mis en place.

Art. 10 – Conduite régionale

Le principe posé par cet article consiste à pouvoir intervenir, selon une conception préétablie de façon proportionnée, c'est-à-dire en fonction d'un événement concerné. Ainsi, par exemple, et comme c'est actuellement le cas, la direction de l'intervention en temps normal revient aux organisations partenaires concernées, généralement les sapeurs-pompiers ou la police.

Art. 11 – Collaboration intercantonale

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers, si ce n'est de rappeler qu'une collaboration semblable existe déjà en matière de police du feu avec les Etats voisins.

Art. 12 et 13 – Instruction

Ces article sont consacrés à l'instruction des membres et des organes de conduite et des membres des organisations partenaires. L'instruction des premiers incombe au canton qui, dans un souci d'efficacité, peut s'inscrire dans une collaboration intercantonale. Quant aux seconds, leur formation est assurée de manière indépendante par chaque organisation. Cela signifie que les corps de police forment leurs personnels dans les centres d'instruction cantonaux et communaux, de même que les sapeurs-pompiers, et que le service cantonal de la santé publique définira les critères nécessaires à l'instruction du personnel sanitaire. Enfin, il appartient à la protection civile proprement dite d'adapter l'instruction qu'elle prodigue au domaine de la gestion des catastrophes, des situations d'urgence et cas échéant dans le futur, en cas de conflits armés.

Art. 14 – Information et alarme

Cet article relatif à l'information et à l'alarme permet au Conseil d'Etat d'instituer les procédures adéquates convenant à chaque type de situation.

Art. 15 – Etat de préparation

Lorsqu'un danger s'accroît, Confédération, cantons et communes élèvent en fonction du moment et de la situation l'état de préparation des objets mentionnés à *l'alinéa 2*. Dans le domaine relevant des compétences cantonales, il appartient aussi au Conseil d'Etat de mettre en place les procédures différenciées qui impliquent les diverses formes d'intervention d'aide, d'assistance ou de secours.

5.5. Chapitre 4 – protection civile

Le chapitre 4 est consacré à la protection civile proprement dite, qui avait déjà subi d'importantes modifications lors de l'adoption de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996. A cette occasion, dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité d'améliorer la capacité d'intervention de la protection civile, l'obligation d'exécuter certaines tâches à l'échelon régional, notamment par le regroupement des organisations de protection civile

communales et avait associé les communes à la création de formation d'intervention en cas d'urgence (cf. BGC 1996-1997, vol 162 II, p. 2117). Le projet de loi accroît la régionalisation amorcée en 1995.

Art. 16 à 21 – Personnel et convocation

Ces articles consacrés au personnel et à la convocation n'appellent que quelques précisions dégagées du droit fédéral. C'est ainsi que les personnes désirant s'engager volontairement dans la protection civile (*article 16, volontariat*) doivent effectuer en principe au moins trois ans de service. *L'article 17 (incorporation*) correspond à l'article 6 de la loi de 1996 avec une restriction imposée par la nouvelle organisation: alors que les personnes aptes à servir étaient en principe à la disposition de l'organisation de protection civile de la commune de domicile, elles seront désormais assignées à l'organisation de la région. Lorsque les besoins de la protection civile sont couverts, la libération anticipée de servir dans la protection civile permet d'éviter que les organisations partenaires en général manquent de personnel professionnel et que les organes de conduite et les sapeurs-pompiers manquent de personnel de milice. La loi fédérale ne prévoit pas de donner aux cantons la compétence de convoquer le personnel de la protection civile pour des interventions dans des régions étrangères limitrophes. Toutefois, le canton de Neuchâtel, en sa qualité de canton frontalier, se voit accorder une compétence de mise sur pied (*article 19, convocation*) en vertu de l'Accord du 14 janvier 1987 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe. *L'article 20 (convocation pour des interventions au profit de la collectivité*) met en œuvre une faculté qui est laissée à l'appréciation des cantons par la réglementation fédérale.

Art. 22 à 24 – Instruction

Ces articles n'appellent pas de remarques particulières puisqu'ils ne font que répartir des compétences entre le service et les organisations de protection civile d'une part, et instaurer une collaboration entre le département et la Confédération, d'autre part. Dans un souci d'économie, les cantons sont habilités à déléguer la formation de spécialistes à un seul canton.

Rappelons toutefois à ce sujet que la nouvelle loi fédérale introduit une formation de base et spécialisée plus longue et que les cours de répétition doivent impérativement être organisés selon le rythme fixé par la législation.

Art. 25 – Matériel

L'acquisition du matériel incombe aux OPC. Le matériel est choisi d'abord pour la gestion des événements non exceptionnels et en vue des interventions en cas de catastrophes et de situations d'urgence. Dans ce domaine, il convient de tirer profit des synergies des organisations partenaires et d'associer les OPC s'agissant de la coordination de l'acquisition du matériel, ce qui se fera grâce à une plate-forme cantonale et fédérale d'acquisition.

Art. 26 – Tâches du Conseil d'Etat en matière d'ouvrage de protection

Cet article, qui correspond à l'article 13 de la loi du 20 novembre 1996, a subi quelques aménagements. La deuxième phrase de la lettre a) ainsi que la fin de la phrase de la lettre b) tendent à préciser la portée de l'article 47 de la loi fédérale régissant les contributions de remplacement: dans tous les cas où le nombre de places protégées est suffisant, la contribution de remplacement continue à être prélevée. Quant à la notion de région figurant à la même lettre b), elle ne se confond pas forcément avec celle qui

délimite les six organisations de protection civile. Le découpage de ces régions sera essentiellement défini en fonction des distances séparant les agglomérations entre elles à l'intérieur d'une zone.

Art. 27 – Délégation de compétences

La délégation de compétences en matière de protection civile est reprise de l'ancien droit.

Art. 28 à 30 – Obligation de construire

Les constructions protégées nécessaires à la protection de la population, au sens des *articles 28 à 30*, comprennent d'une part les postes de commandement, les postes d'attente, les centres sanitaires protégés définis par le droit fédéral et, d'autre part, les abris publics (*article 29, obligation de construire des communes*) et privés (*article 30, obligation de construire des propriétaires)*. A cet égard, la réalisation, l'équipement, l'entretien et la modernisation des unités d'hôpital protégées incombent aux institutions dont relèvent les hôpitaux et ce, en vertu de l'article 53 de la loi fédérale.

Il est important de relever qu'en vertu du droit fédéral, la construction d'annexes importantes à des bâtiments existants et la construction de locaux commerciaux ne donne plus lieu à la réalisation d'abris ou au prélèvement de la contribution de remplacement. A cet allégement s'ajoute celui de ne construire plus que deux tiers de place protégée par pièce habitable au lieu d'une auparavant en ce qui concerne les appartements et les homes.

Art. 31 – Biens culturels

Cet article est repris tel quel de la législation fédérale aux seules fins d'avoir, dans la loi cantonale, une vue complète des obligations en matière de construction.

Art. 32 – Exécution en cas de carence

Les termes d'exécution en cas de carence figurant à cet article représentent l'ensemble des actes par lesquels les agents de l'Etat ou les tiers qu'il charge de cette tâche remplissent une obligation à la place de l'obligé et à ses frais. Appelé également "exécution par équivalent", cette procédure est également prévue à l'article 25 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979. Dans le domaine de la protection civile, c'est le service qui invitera le propriétaire à se conformer aux mesures prescrites et le département qui les fera exécuter si le propriétaire ou le possesseur ne s'y conforme pas.

Art. 33 et 34 – Contributions de remplacement

L'utilisation des contributions de remplacement figurant à *l'article 33* et le calcul de ces dernières (*article 34*) sont prescrites par la législation fédérale, notamment aux articles 47 et 71 alinéa 5 de la loi fédérale.

Art. 35 – Frais d'entretien des abris et des constructions protégées

Cet article mentionne à qui incombe les frais d'entretien des abris publics et des constructions protégées. Pour rappel, le coût d'entretien des abris privés est pris en charge par leur propriétaire (cf. *art. 30*). L'alinéa 2 de *l'article 35* mérite une précision: la contribution forfaitaire couvre en principe les coûts extraordinaires, tels que l'électricité

l'eau et le carburant liés aux mises en service régulières des systèmes dont la fréquence et la durée sont prescrites dans les instructions techniques pour l'entretien des constructions de protection civile. Celles-ci émanent de la Confédération.

Art. 36 à 41 – Financement

Selon le droit fédéral, c'est aux cantons qu'il appartient de répartir les coûts entre cantons et communes, ce que prévoient *les articles 36 à 41*. *L'article 36 (répartition des coûts)* pose le principe de procéder à un calcul du coût global par habitant en tenant compte des différentes tâches et des différentes charges.

Conformément aux exigences fédérales et à l'ancien droit, *l'article 37 (répartition des coûts d'instruction)* traitant des frais des cours ne subit pas de modifications notables.

Pour les dépenses du personnel (*article 38, charges salariales*), les OPC ont à leur tête des professionnels dont le nombre maximum est fixé en fonction des types d'OPC. Une subvention de 20% de la masse salariale est prévue avec en contrepartie la mise à disposition de personnel d'instruction pour le centre de Couvet selon un cahier des charges à définir et l'accomplissement des tâches incombant aux chefs de section militaires. Quant aux frais de matériel faisant l'objet de *l'article 39 (matériels et frais administratifs)*, on ajoutera que la Confédération prend aussi en partie en charge le financement des systèmes d'alarme et de télématique. Dans le domaine du financement des abris publics, *l'article 40 (abris publics)* ne fait que rappeler les obligations des communes mentionnées à l'article 28 du projet. *L'article 41 (divers)* constitue en quelque sorte un outil permettant de favoriser l'achat de certain matériel en vue de créer une harmonisation cantonale lorsqu'un besoin spécifique se fait sentir.

Art. 42 – Recours

Cet article se réfère à la procédure usuelle à suivre en cas de contestation d'une décision rendue dans le domaine régi par le présent projet. Les domaines cités au second alinéa de cet article sont du ressort du canton selon la législation fédérale actuelle, alors que l'ancien droit attribuait aux communes ces compétences. Au vu de la régionalisation croissante de la matière issue de la création des organisations de protection civile regroupant des communes, la consultation de ces dernières, dans un domaine qui leur était attribué auparavant, paraît légitime et souhaitable.

Art. 43 – Prétentions pécuniaires

Cet article ne subit aucune modification par rapport à la substance de l'ancien droit en matière de prétention pécuniaire, qu'elle soit cantonale ou communale. La désignation du Tribunal administratif comme autorité compétente de première instance est dès lors confirmée.

Art. 44 – Poursuite pénale

La répression des infractions à la législation sur la protection est régie par le droit fédéral qui laisse, comme jusqu'ici, la compétence à l'autorité cantonale ou communale de ne prononcer qu'un avertissement dans les cas de peu de gravité ou en cas de négligence. S'agissant du canton, cette compétence demeure celle du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

5.6. Chapitre 5 – Dispositions finales

Le Conseil d'Etat souhaite fixer l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2005.

6. CONCLUSION

La réforme entreprise par la Confédération en 1995 dans le domaine de la protection n'a pris que partiellement en compte les conséquences fondamentales des bouleversements intervenus dans le domaine de la politique de sécurité à la fin des années 1980. Il fallait donc aller plus loin et adapter la stratégie en matière de protection de la population à cette nouvelle donne. Ainsi, la réforme voulue par le Conseil fédéral visait à redéfinir la mission première de la protection de la population, et par là même de la protection civile, en tant qu'organisation partenaire: protéger la population contre les menaces réelles, soit les catastrophes naturelles ou anthropiques, les risques de conflits armés étant aujourd'hui peu vraisemblables ou, à tout le moins, prévisibles à long terme.

Autre objectif poursuivi: donner aux cantons une marge de manœuvre plus large et des compétences accrues dans le domaine de la protection civile, afin de pouvoir trouver des solutions adaptées aux risques et aux dangers qui les menaçaient. Il leur incombe notamment de prendre en charge l'instruction des personnes affectées à la protection civile. C'est de cette volonté politique qu'est née la nouvelle loi fédérale régissant ce domaine (LPPC), entrée en vigueur le 1er janvier 2004.

Le projet de loi qui est soumis à votre Conseil, de même que le rapport l'accompagnant, vise précisément l'application et l'introduction de cette nouvelle législation fédérale sur le territoire cantonal neuchâtelois. La législation cantonale a déjà subi d'importantes modifications lors de l'adoption de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996. Dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat soulignait déjà que, pour améliorer la capacité d'intervention de la protection civile, certaines tâches devaient être exécutées à l'échelon régional, par le regroupement des OPC communales. Il avait également incité les communes à créer des formations d'intervention en cas d'urgence. Le présent projet de loi cantonale ne propose pas un concept fondamentalement nouveau: il accroît la régionalisation amorcée en 1996.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose une réduction des organisations de protection civile de 22 à 6 unités. Avec une régionalisation calquée sur les mêmes territoires que ceux des centres de secours sapeurs-pompiers, il est possible d'assurer les nouvelles missions cantonales dévolues à la protection civile par la nouvelle législation fédérale, tout en s'appuyant sur un effectif réduit, mais dont la formation sera sensiblement améliorée.

Cette nouvelle structure répond à la volonté du Conseil d'Etat qui entend ainsi améliorer les synergies avec les autres partenaires (dont les services du feu), la qualité de la formation (notamment par la professionnalisation), assurer une meilleure répartition des coûts entre les communes (équité financière), permettre une protection uniforme sur tout le territoire neuchâtelois (équité de protection), et, enfin, clarifier la répartition des tâches entre le canton et les communes.

Par ailleurs, malgré ces objectifs ambitieux, les coûts financiers à charge de la collectivité neuchâteloise pourront être sensiblement diminués ces prochaines années.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, et d'adopter le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 août 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

Le Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002;

Vu l'ordonnance fédérale sur la protection civile, du 5 décembre 2003;

Sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 août 2004,

décrète:

CHAPITRE PREMIER

Généralités

But

Article premier [1]La présente loi a pour but dans les limites fixées par le droit fédéral :

a) de mettre sur pied un système de protection de la population en cas de catastrophe et de situation d'urgence, en assurant la coordination de l'action des organisations partenaires prévues à cet effet;

b) de régler l'organisation, l'instruction, l'état de préparation et l'engagement des organisations partenaires au service de la protection de la population;

c) d'assurer la conduite des opérations;

d) de mettre en place la préparation de l'infrastructure de protection en fonction de l'évolution de la situation et des risques;

e) de garantir l'approvisionnement de la population en biens vitaux.

[2]Elle assure l'application des prescriptions fédérales dans le domaine de la protection de la population et de la protection civile et règle la collaboration intercantonale.

CHAPITRE 2

Autorités

Conseil d'Etat

Art. 2 [1]Le Conseil d'Etat est l'autorité supérieure responsable de la protection de la population et de la protection civile.

[2]Il réalise le système coordonné de protection de la population et désigne à cet effet l'organe de conduite cantonal.

[3]En collaboration avec les communes, il crée des organisations de protection civile (OPC) dont il arrête le nombre, la composition et les missions.

[4]Il veille à ce que les communes soient équitablement représentées au sein d'une commission de gestion ou d'un comité directeur, chargés de la direction du centre de secours et de l'OPC.

[5]Il est autorisé à conclure des conventions avec d'autres cantons ou d'autres régions limitrophes, à participer ou à collaborer à des organisations particulières, publiques ou privées.

Département

Art. 3 [1]Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le département) met en œuvre et coordonne la politique cantonale en matière de protection de la population et de la protection civile.

[2]Il est chargé de l'exécution des lois, ordonnances, arrêtés et règlements fédéraux et cantonaux.

[3]Pour l'exécution de ses tâches, le département dispose notamment d'un service spécialisé (ci-après : le service).

[4]Le département collabore avec les autres départements et services concernés de l'administration fédérale et cantonale. Il consulte au besoin les autorités communales, ainsi que les personnes, institutions et organisations intéressées.

Communes

Art. 4 [1]Le Conseil communal exerce les attributions qui sont conférées aux communes par la législation fédérale ou cantonale et qui ne sont pas dévolues à un autre organisme déterminé.

[2]Il est en particulier tenu de participer à la mise en place d'une organisation d'intervention comprenant notamment des unités de police, de police du feu, de santé publique, de services techniques et de protection civile.

[3]Les communes sont tenues de coopérer pour mettre en place une organisation collective d'intervention en désignant les membres ou les services auxquels elles délèguent une partie de leurs attributions.

Service

Art. 5 [1]Le service est l'organe d'exécution du département en matière de protection de la population et de la protection civile.

[2]Outre les compétences que lui confère la présente loi, son organisation, ses tâches et ses attributions sont fixées par le Conseil d'Etat.

Organe de conduite

Art. 6 L'organe de conduite cantonal est l'instrument à la disposition du Conseil d'Etat pour la conduite et la maîtrise d'événements extraordinaires ou de situations urgentes.

CHAPITRE 3

Protection de la population

Section 1 : système coordonné

Missions

Art. 7 Les tâches de l'organe de conduite cantonal sont principalement les suivantes :

a) évaluer les risques et menaces;

b) préparer, planifier et coordonner les moyens et mesures nécessaires pour faire face aux menaces, aux catastrophes et aux situations extraordinaires et d'urgence;

c) rendre efficaces et rapides les secours en cas de catastrophes;

d) maintenir le fonctionnement de l'état dans les situations extraordinaires et en cas de conflit armé;

e) régir l'activité des organisations partenaires.

Structure

Art. 8 [1]Sous l'autorité de l'organe de conduite cantonal, le système coordonné de protection de la population regroupe des membres de la protection civile, des corps de police et des sapeurs-pompiers, des services de santé publique et des services techniques.

[2]Il peut faire appel à d'autres institutions, publiques ou privées par le biais de mandats de prestations.

Conduite

Art. 9 [1]Le Conseil d'Etat est chargé d'organiser la conduite de toute intervention de façon différenciée selon l'importance ou la durée des événements à circonscrire.

[2]Il veille à ce que chaque entité du système coordonné soit représenté au sein de l'organe de conduite cantonal.

[3]Il fixe les compétences respectives de l'organe de conduite cantonal et de la direction générale des opérations sur place.

[4]Au besoin, l'organe de conduite cantonal peut requérir l'aide de spécialistes issus du personnel des administrations cantonale et communale.

Conduite régionale

Art. 10 [1]Le Conseil d'Etat veille à ce qu'en permanence une structure de conduite puisse être mobilisée en cas d'intervention régionale.

[2]La composition de l'organe de conduite se détermine en fonction de l'événement intéressé et comprend les responsables des entités concernées par ce dernier.

Collaboration intercantonale

Art. 11 Le Conseil d'Etat prend les mesures adéquates pour assurer la collaboration des organismes de protection de la population prévus par la loi fédérale et la présente loi avec les organismes similaires des cantons voisins.

Section 2 : instruction

a) de l'organe de conduite cantonal

Art. 12 [1]Le département organise des cours de base et de perfectionnement destinés à l'instruction des membres des organes de conduite cantonal.

[2]Il peut imposer à ces derniers la fréquentation des cours d'instruction proposés par la Confédération.

b) des organisations partenaires

Art. 13 Chaque organisation partenaire organise des cours pour dispenser l'instruction technique qui lui est spécifique en tenant compte de l'expérience et des connaissances acquises auprès des autres organisations.

Section 3 : information, alarme et état de préparation

Information et alarme

Art. 14 [1]Le Conseil d'Etat arrête les dispositions nécessaires pour informer la population des dangers auxquels elle est exposée ainsi que des possibilités et des mesures de protection existantes.

[2]Il institue les organes chargés de donner l'alerte, de transmettre l'alarme à la population et de diffuser les consignes sur le comportement à adopter.

Etat de préparation

Art. 15 [1]Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour décider de l'état de préparation en cas de catastrophes et de situation d'urgence.

[2]Il crée les bases nécessaires à la mise en œuvre des moyens différenciés d'intervention en fonction de l'accroissement du danger, en ce qui concerne l'état de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection.

CHAPITRE 4

Protection civile

Section 1: Personnel et convocation

a) volontariat

Art. 16 [1]Les personnes qui désirent s'engager volontairement dans la protection civile doivent faire parvenir une demande écrite à l'autorité désignée par le Conseil d'Etat.

[2]Celui-ci règle la procédure d'admission.

b) incorporation

Art. 17 [1]Le Conseil d'Etat désigne l'organe de coordination habilité à coopérer avec la Confédération pour procéder au recrutement des personnes aptes à servir.

[2]Les personnes déclarées aptes à servir sont en principe à la disposition de l'organisation de protection civile de leur région.

[3]Toutefois, si des raisons d'effectif le commandent, une personne astreinte à servir dans la protection civile peut être attribuée à une autre organisation de protection civile du canton ou, en accord avec le canton concerné, à un autre canton que celui de son domicile.

[4]De même, une personne astreinte à servir peut être incorporée dans le personnel de réserve.

[5]En cas de désaccord, le service chargé de la protection civile dans le canton statue sur le cas.

[6]Sont réservées les dispositions de la législation fédérale concernant l'appréciation médicale des personnes astreintes.

c) libération anticipée

Art. 18 Le service est l'autorité compétente pour libérer à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile les personnes astreintes dont une organisation partenaire a besoin.

Convocation
a) en général

Art. 19 [1]En cas de catastrophe, en situation d'urgence ou encore lors d'événements non exceptionnels, les membres des OPC sont convoqués :

a) par le département, lorsqu'il s'agit d'intervenir sur le territoire cantonal, dans d'autres cantons ou à l'étranger dans une région frontalière;

b) par l'organe compétent de l'OPC lorsqu'il s'agit d'intervenir sur le territoire attribué à celle-ci.

[2]En cas d'urgence, et lorsque les autorités mentionnées à l'alinéa premier ne peuvent être atteintes, le service chargé de la protection civile dans le canton prend les mesures provisoires commandées par les circonstances. Il en informe sans délai l'autorité chargée de convoquer.

[3]Le Conseil d'Etat arrête les règles applicables à la convocation.

b) en particulier

Art. 20 [1]Les membres des OPC peuvent être convoqués pour des interventions au profit de la collectivité ainsi que pour des travaux de remise en état.

[2]Le service accorde les autorisations nécessaires et statue sur la répartition des frais.

Tenue des contrôles

Art. 21 Le service assume la tenue des contrôles des personnes astreintes à laquelle les OPC concernées pourront avoir accès.

Section 2: Instruction

Instruction
a) convocation

Art. 22 [1]Le service est chargé de convoquer les personnes astreintes à l'instruction de base, aux cours de cadres, de spécialistes et de perfectionnement.

[2]Les OPC sont chargées de convoquer les personnes astreintes à des cours de répétition.

b) ajournement du service

Art. 23 [1]Le service est compétent pour se prononcer sur les demandes de report du service pour les cours mentionnés à l'article 22, alinéa 1.

[2]Les OPC sont compétentes pour se prononcer sur les demandes de report du service pour les cours mentionnés à l'article 22, alinéa 2.

c) collaboration

Art. 24 [1]En collaboration avec la Confédération, le département met en place les bases nécessaires à une instruction uniforme.

[2]Celle-ci peut se dérouler à l'extérieur du canton.

[3]Il publie régulièrement une liste des cours qui ont lieu dans le canton.

Section 3: Matériel

Matériel

Art. 25 [1]En collaboration avec les OPC, le service assure la coordination de l'acquisition du matériel en tenant compte des équipements existants et des besoins des organisations partenaires.

[2]Les frais d'acquisition et d'entretien du matériel sont supportés par les OPC.

Section 4: Ouvrages de protection

Tâches du Conseil d'Etat

Art. 26 [1]Le Conseil d'Etat veille à l'exécution des prescriptions fédérales et cantonales relatives aux ouvrages de protection nécessaires à la protection de la population.

[2]Il exerce toutes les attributions dévolues au canton par la législation fédérale.

[3]Dans le cadre de la législation fédérale, il peut notamment :

a) libérer partiellement les communes de l'obligation de pourvoir à la construction d'abris de protection civile pour autant que le nombre de places protégées requis est atteint. Dans ce cas, le paiement de la contribution de remplacement se substitue à l'obligation de construire un abri;

b) permettre aux propriétaires de renoncer à la réalisation d'abris de protection civile lorsque les places protégées existantes couvrent les besoins de

l'ensemble d'une région, pour autant qu'ils s'acquittent de la contribution de remplacement;

c) désigner l'autorité chargée de statuer sur les litiges auxquels peut donner lieu la contribution de remplacement due par les propriétaires d'immeubles dispensés d'aménager un abri conformément aux prescriptions en vigueur;

d) désigner l'autorité chargée de pourvoir, aux frais du responsable à l'exécution des aménagements prescrits qui n'ont pas été exécutés.

Délégation de compétences

Art. 27 °Pour le surplus, le Conseil d'Etat peut déléguer certaines de ses attributions aux départements de l'administration cantonale, à leurs services ou aux communes.

Obligation de construire
a) du canton

Art. 28 [1]L'Etat planifie et veille à la réalisation des constructions protégées nécessaires à la protection de la population.

[2]Il veille également à faire équiper, entretenir et moderniser les constructions protégées de la protection de la population conformément aux prescriptions fédérales.

b) des communes

Art. 29 [1]A la demande du Conseil d'Etat, les communes sont tenues de réaliser des abris publics permettant de couvrir les besoins en places protégées de l'ensemble de leur population.

[2]Elles veillent à équiper, à entretenir et à moderniser les abris publics existants.

c) des propriétaires

Art. 30 [1]Lors de la construction de maisons d'habitation, de homes et d'hôpitaux, les propriétaires d'immeubles doivent réaliser des abris, les équiper, et par la suite les entretenir.

[2]A défaut de réalisation, ils doivent verser la contribution de remplacement.

[3]Les dispositions fédérales concernant les propriétaires d'ouvrages d'accumulation sont réservées.

Biens culturels

Art. 31 [1]L'Etat peut obliger les propriétaires et les possesseurs de biens culturels meubles et immeubles à prendre ou à tolérer des mesures de construction destinées à protéger ces biens.

[2]La législation cantonale sur la protection des biens culturels est réservée.

Exécution en cas de carence

Art. 32 Le département arrête les mesures d'exécution à prendre en cas de carence.

Contributions de remplacement
a) utilisation

Art. 33 [1]Les contributions de remplacement sont prioritairement destinées à financer la construction d'abris publics là où subsiste un déficit en places protégées.

[2]Elles peuvent accessoirement servir à couvrir les frais d'entretien des abris publics et ceux des constructions protégées, les frais d'équipement des abris sis dans les bâtiments appartenant aux collectivités publiques et les frais de contrôle périodique des abris.

[3]Lorsque les exigences mentionnées aux alinéas 1 et 2 sont satisfaites, les contributions peuvent être affectées à d'autres mesures de protection civile.

[4]Le Conseil d'Etat arrête les dispositions concernant l'utilisation des contributions de remplacement.

b) calcul

Art. 34 [1]Les contributions de remplacement sont fixées conformément aux prescriptions fédérales. Elles ne peuvent dépasser le cinq pour cent du total des coûts de construction.

[2]Elles sont calculées sur la base d'une tabelle des coûts de construction par place protégée établie chaque année par le service pour les abris de diverses dimensions.

Frais d'entretien des abris et des constructions protégées

Art. 35 [1]Les frais d'entretien des abris publics et autres aménagements sont à la charge des communes.

[2]Les frais d'entretien des constructions protégées sont à la charge des OPC qui ont l'obligation de les entretenir, à l'exception des unités d'hôpital protégé. Elles utilisent à cet effet la contribution forfaitaire versée par la Confédération.

Section 5: Financement

a) répartition des coûts

Art. 36 [1]Les frais des OPC sont supportés par les communes selon une clé de répartition.

[2]Pour garantir une répartition équitable des coûts pour chaque OPC, les comités directeurs sont tenus d'établir un budget, contrôlé et approuvé par le service.

[3]Le service fixe un coût global par habitant en fonction des différentes dépenses des OPC et de la participation cantonale.

[4]Un fonds cantonal est créé aux fins d'assurer les dépenses occasionnées par les OPC.

[5]Ce fonds est alimenté par les contributions des communes fixées en fonction du coût défini proportionnellement à leur population et par la participation cantonale.

b) instruction

Art. 37 Les frais des cours d'instruction de base, de cadres, de spécialistes et de perfectionnement sont à la charge de l'Etat, ceux de répétition à la charge des OPC.

c) charges salariales

Art. 38 [1]Sur la base d'un tableau des fonctions établi pour chaque OPC par le département, l'Etat participe aux charges à raison de 20% de la masse salariale fixée par le Conseil d'Etat.

[2]En contrepartie, les OPC mettent à disposition le personnel d'instruction nécessaire à l'instruction de base, des spécialistes et des cadres, et assument les tâches dévolues aux chefs de section militaire.

d) matériel et frais administratifs

Art. 39 [1]Les frais d'acquisition du matériel, des véhicules, des systèmes d'alarme et de transmission de même que leurs frais d'entretien et d'exploitation sont à la charge des OPC.

[2]Les frais administratifs liés au fonctionnement et à l'équipement des OPC incombent à ces dernières.

e) abris publics

Art. 40 Les communes assument le financement de la construction et de l'entretien des abris publics non couverts par les contributions de remplacement.

f) divers

Art. 41 L'Etat peut prendre à sa charge, totalement ou partiellement, des actions spéciales menées ponctuellement en vue d'uniformiser l'acquisition de matériel, de véhicules, de systèmes d'alarme ou de transmission.

Section 6: Procédure et voies de droit

Recours

Art. 42 [1]La procédure et les voies de droit sont celles prévues par la loi sur la procédure et la juridiction administrative, du 27 juin 1979, et la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983.

[2]Après consultation des communes, le département statue sur les litiges relatifs à l'incorporation, à l'attribution d'une autre fonction, à la libération anticipée et à l'exclusion.

Prétentions pécuniaires

Art. 43 [1]Le Tribunal administratif est l'autorité compétente pour statuer en première instance dans le cadre de la législation fédérale sur les dommages-intérêts et les actions récursoires liées à des prestations de service organisées par la commune ou l'Etat.

[2]La loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979, est au surplus applicable.

Section 7 Dispositions pénales

Poursuite pénale

Art. 44 [1]Une fois l'enquête judiciaire terminée, le dossier de toute infraction aux dispositions fédérales, cantonales et communales en matière de protection de la population et de protection civile est communiquée par le ministère public au département désigné par le Conseil d'Etat, lequel département peut, dans les cas de peu de gravité, sanctionner une première infraction par un avertissement.

[2]Lors de l'application du présent article, il n'est pas tenu compte des condamnations dont l'inscription a été radiée du casier judiciaire.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Disposition abrogée

Art. 45 La loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996 est abrogée.

Référendum

Art. 46 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur

Art. 47 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Glossaire

A	Atomique
ABC	Atomique, bactériologique et chimique
assist	Assistance
C élém log	Chef d'élément logistique
Coord	Coordination
DJSS	Département de la justice, de la santé et de la sécurité
EM	Etat-major
gr	Groupe
hab	Habitant
IG	Instruction générale
IS	Instruction spécialisée
LCPCi	Loi fédérale sur les constructions de protection civile
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection
ORCAN	Organisation d'intervention et de conduite en cas de catastrophe et dans des situations extraordinaires pouvant aller jusqu'à l'état de nécessité
PABC	Protection atomique, bactériologique et chimique
PBC	Protection des biens culturels
PC	Poste de commandement
po att	Poste d'attente
prot	Protection
san	Sanitaire
sct	Section
SIS	Service d'incendie et de secours