



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

(Du 1^{er} juillet 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

En vertu de l'article 102 de la Constitution fédérale, l'approvisionnement économique du pays en cas de crise est une tâche assurée par la Confédération, conjointement avec les cantons et les communes, qui vise à assurer l'approvisionnement en biens et services de première nécessité (alimentation, énergie, notamment), lorsque l'économie n'est pas en mesure de remédier à une grave pénurie par ses propres moyens. Afin de pouvoir statuer rapidement en cas de rationnement, le délai usuel de recours institué par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) est inapproprié, ce qui nécessite une adaptation légale, pour réduire le délai de recours à 10 jours et supprimer l'effet suspensif de l'opposition et du recours.

1. ORIGINE DU PROJET

Dans le but de préparer et d'assurer l'approvisionnement économique du pays (AEP) dans le canton en biens et en services d'importance vitale, lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens, il a été créé un office cantonal pour l'approvisionnement économique du pays (OCAE), rattaché au service de l'agriculture du Département de l'économie, qui constitue le centre de compétence cantonal pour les mesures visant à pallier les perturbations de l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale, au sens de l'arrêté du Conseil d'Etat du 27 novembre 2002. Il s'agit principalement de l'approvisionnement alimentaire, du carburant pour le trafic routier privé, ainsi que de l'huile de chauffage (mazout).

L'OCAE agit en collaboration avec la Confédération et les communes, dans le cadre des dispositions de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (LAP), du 8 octobre 1982.

2. NECESSITE DU PROJET

L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) assigne annuellement des tâches à l'OCAE en matière de préparation permanente en dehors des périodes de crise et en vérifie l'exécution. Dans le document "Degré de réalisation des objectifs fixés pour 2007", l'OFAE a relevé qu'il attendait encore l'évaluation des mesures juridiques à prendre par le canton au cas où il devrait mettre en œuvre une réglementation du mazout.

Cette évaluation lui a été soumise par le service juridique de l'Etat dans une note du 14 mars 2008, qui a rencontré son approbation. Le présent projet de loi fait suite à cette note.

3. TRAVAUX PREPARATOIRES ET PRINCIPALES PROPOSITIONS

3.1. Commentaire général

3.1.1. *Siège de la matière*

Dans le canton de Neuchâtel, l'approvisionnement économique du pays est réglé par un arrêté éponyme, du 27 novembre 2002, de nature essentiellement organisationnelle. Il définit globalement les tâches de l'office cantonal pour l'approvisionnement économique du pays, des services de l'administration cantonale et des communes. Contrairement à d'autres cantons, aucune loi ne lui est consacrée spécifiquement. Seule la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 28 septembre 2004 (ci-après: LALPPCi), indique à son article premier, alinéa 1, lettre e qu'elle a pour but (entre autres) de garantir l'approvisionnement de la population en biens vitaux. Le rapport du Conseil d'Etat relatif à cette loi (Bulletin du Grand Conseil 2004-2005 – tome 4, p. 1259) mentionne que les buts de la loi consistent essentiellement à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophes (...), qu'il y a lieu d'en limiter et d'en maîtriser les effets par une structure appropriée (...), tout en donnant une base légale formellement à l'approvisionnement de la population (...).

3.1.2. *Raccourcissement du délai de recours ordinaire*

L'introduction de voies de droit dans le cas d'une réglementation du mazout nécessitant notamment le raccourcissement du délai de recours ordinaire doit se faire par une loi au sens formel. Il est donc proposé d'insérer des dispositions ad hoc dans la LALPPCi.

3.1.3. *Introduction d'un chapitre AEP*

Cette modification est mise à profit pour ajouter un nouveau chapitre (d'un article) traitant formellement de l'approvisionnement économique du pays et portant délégation de compétence au Conseil d'Etat.

3.1.4. Autorités compétentes

C'est la commune qui rendra la décision de rationnement. Les articles 12 et 13 de l'arrêté de 2002 prévoient en effet que l'organisation de l'approvisionnement économique du pays au niveau communal relève de la compétence des communes, et que celles-ci suivent les directives et prescriptions fédérales et cantonales transmises par le délégué cantonal. Toutefois, le projet de loi prévoit que l'opposition peut être formée auprès de l'autorité qui a rendu la décision, sans préciser qu'il s'agit de la commune, afin de laisser une marge de manœuvre aux autorités concernées en situation de crise; cela permet également, cas échéant, de modifier l'arrêté sans devoir modifier la loi.

L'administré pourra faire opposition auprès de la commune, puis la décision sur opposition pourra faire l'objet d'un recours proprement dit, au département compétent (actuellement le Département de l'économie), puis au Tribunal administratif. Si le double degré de juridiction peut avoir pour effet d'allonger la procédure, son avantage est l'effet filtre exercé par le recours au département, ce qui évite d'engorger le Tribunal administratif, du moins dans un premier temps. Par ailleurs, l'arrêté sur l'approvisionnement économique du pays prévoit qu'en cas de crise, les services de l'administration cantonale donnent la priorité absolue aux démarches nécessitées par les mesures de rationnement, au besoin par transferts entre services (art. 10-11). Par conséquent, des forces de travail importantes pourront être mobilisées rapidement afin de traiter les recours au département. Une telle disposition n'existe pas pour le Tribunal administratif.

Au niveau fédéral, l'article 38, alinéa 2 LAP prescrit que les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. L'article 33 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf), du 17 juin 2005, prévoit que le recours est recevable contre les décisions d'autorités cantonales, dans la mesure où d'autres lois fédérales le prévoient. C'est le cas de l'article 38, alinéa 2 LAP.

3.1.5. Délai et effet suspensif

L'article 34 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, prévoit que le délai de recours est de 30 jours, 10 pour les décisions incidentes et réserve les délais différents du droit fédéral et du droit concordataire. On trouve également dans la législation cantonale des délais plus courts en raison de leur objet, par exemple en matière de droits politiques (art. 136 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984) ou de denrées alimentaires (art. 27 de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 28 juin 1995). Par conséquent, étant donné la nécessité de statuer rapidement en cas de crise, un délai d'opposition et de recours de 10 jours paraît approprié.

Il est enfin prévu que l'opposition et le recours ne déploient pas d'effet suspensif. En effet, avec l'effet suspensif, le propriétaire d'une citerne à mazout qui réclamerait une quantité plus importante que celle attribuée devrait attendre la fin de la procédure avant de se faire livrer le mazout, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives (chauffage d'une habitation, production d'une industrie). Avec le système proposé, l'opposant/requérant se verra livrer la quantité attribuée initialement; s'il obtient gain de cause, le solde lui sera livré. S'il perd, il aura de toute façon reçu ce à quoi il avait droit. Si l'autorité d'opposition ou de recours arrive à la conclusion que la quantité initiale est trop importante, il en sera tenu compte lors des décisions d'attribution ultérieures.

3.1.6. Renforcement en personnel

L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays avait également demandé que le canton prenne des mesures en matière de renforcement en personnel. Comme il a été relevé ci-dessus, ce renforcement est prévu pour l'administration cantonale aux articles 10 et 11 de l'arrêté sur l'approvisionnement économique, du 27 novembre 2002.

En ce qui concerne le Tribunal administratif, il n'est pas possible de prévoir une disposition légale ad hoc, car il dispose d'une grande autonomie dans son organisation. Toutefois, en cas d'afflux de recours en matière d'approvisionnement économique, il est hautement vraisemblable que les forces seront concentrées sur ces affaires-là.

Pour les communes, l'arrêté précité précise que l'approvisionnement économique du pays au niveau communal relève de leur compétence mais que dans l'exécution de leurs tâches, elles doivent suivre les directives et prescriptions fédérales et cantonales (art. 12-13). Par ailleurs, le Conseil d'Etat est leur autorité de surveillance (art. 6 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964). Par conséquent, le Conseil d'Etat pourrait émettre une directive les enjoignant, en cas de crise, de concentrer leurs forces.

4. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 41a (nouveau)

Cette disposition traite formellement de l'approvisionnement économique du pays et porte délégation de compétence au Conseil d'Etat. De cette manière, l'arrêté sur l'approvisionnement économique du pays aura une base légale claire sur le plan cantonal. Cette disposition est insérée dans un nouveau chapitre 4A, afin de séparer clairement l'approvisionnement économique des autres dispositions de la loi concernant la protection de la population et la protection civile.

Articles 42 à 44

Ces dispositions sont regroupées dans un nouveau chapitre 4B "Procédure, voies de droit et dispositions pénales", valable pour toute la loi. En effet, actuellement, elles font l'objet de sections du chapitre 4 consacré uniquement à la protection civile.

Article 42, note marginale, alinéas 1 et 2

La modification de l'alinéa 1 est de nature rédactionnelle.

L'alinéa 2 (cas dans lesquels le département statue, notamment en matière d'incorporation) est abrogé. En effet, l'article 17, alinéa 2 prescrit que le service chargé de la protection civile statue en cas de désaccord sur l'incorporation. Or, la LPJA prévoit qu'un recours peut être interjeté au département, de sorte que l'article 42, alinéa 2 est inutile.

Article 42a

Cette disposition traite des voies de droit applicables aux domaines visés par la loi, à l'exception de l'approvisionnement économique du pays.

Article 42b

Comme cela a été dit plus haut, en matière d'approvisionnement économique, la décision peut faire l'objet d'une opposition auprès de l'autorité qui l'a rendue (normalement la commune), elle-même susceptible d'un recours auprès du département compétent puis du Tribunal administratif. Vu la matière, les délais sont raccourcis à 10 jours et ni l'opposition ni le recours n'ont d'effet suspensif.

Article 43, alinéa 2

Il s'agit d'une modification uniquement rédactionnelle.

5. CONSULTATION DES MILIEUX CONCERNES

Une procédure de consultation a été lancée le 20 février 2009 et s'est achevée le 20 mai 2009 auprès de toutes les communes, de l'Association des communes neuchâteloises, du Tribunal administratif, des partis politiques, de la Chambre immobilière cantonale, des services centraux de l'Etat et de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

A l'exception de deux communes qui estiment que les dispositions de la LPJA sont suffisantes et appropriées pour diligenter les procédures qui pourraient devoir être mises en place en cas de crise, les autres instances consultées estiment pour leur grande majorité que les propositions sont judicieuses, certaines exprimant un avis indifférent ou sont sans avis; le Tribunal administratif n'a pour sa part pas formulé de remarques particulières.

6. CONSEQUENCES FINANCIERES

6.1. Conséquences pour l'Etat

En temps de préparation permanente (soit hors d'une période de mise en œuvre des mesures d'approvisionnement économique du pays), la présente loi n'aura pas de conséquences financières pour l'Etat. Durant la période de mise en œuvre des mesures, les charges supplémentaires, notamment les charges de personnel, seront compensées totalement par l'allégement temporaire d'autres tâches administratives de l'Etat.

6.2. Conséquences pour les communes

Comme pour l'Etat, les communes engageront prioritairement leurs ressources humaines pour assumer les tâches d'approvisionnement économique du pays, au détriment d'autres tâches moins prioritaires.

7. INFLUENCE SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT / COMMUNES

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Au sens de l'article 4, alinéa 2, lettre b de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année.

Dans l'ensemble, la loi modifiée n'entraînera pas de nouvelles charges financières pour l'Etat. Par conséquent, son adoption ne requiert que la majorité simple.

9. CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR

Le projet de loi proposé est conforme à la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays, du 8 octobre 1982.

10. SOUMISSION AU REFERENDUM FACULTATIF

Le projet de loi proposé est soumis au référendum facultatif. En revanche, il n'est pas assujéti à une approbation fédérale formelle.

11. CONCLUSION

Au vu des éléments qui précèdent, nous vous prions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} juillet 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. STUDER

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Loi portant modification de la 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 la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays, du 8 octobre
1982;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 1^{er} juillet 2009,

décète:

Article premier La loi d'application de la législation fédérale sur la protection
de la population et sur la protection civile, du 28 septembre 2004, est modifiée
comme suit:

Titre précédant l'article 41a (nouveau)

CHAPITRE 4A

Approvisionnement économique du pays

Art. 41a (nouveau)

Conseil d'Etat

¹Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions relatives à
l'exécution des mesures fédérales pour assurer l'approvisionnement
économique du canton en biens et en services d'importance vitale lors de
graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier
par ses propres moyens.

²Il désigne le département chargé de mettre en œuvre les mesures
d'approvisionnement économique.

Titre précédant l'article 42

CHAPITRE 4B

Procédure, voies de droit et dispositions pénales

Art. 42, note marginale, al. 1 et 2

Procédure

¹La procédure est régie par la loi sur la procédure et la juridiction
administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

²Abrogé

Voies de droit
a) en général

Art. 42a (nouveau)

Les décisions prises en application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours au département puis au Tribunal administratif, conformément à la LPJA.

b) en matière
d'approvisionnement
économique

Art. 42b (nouveau)

¹Les décisions en matière d'approvisionnement économique peuvent faire l'objet d'une opposition écrite dans les dix jours auprès de l'autorité qui les a rendues.

²La décision sur opposition est susceptible d'un recours au département compétent en matière d'approvisionnement économique, puis au Tribunal administratif.

³En dérogation à l'article 34 LPJA, le délai de recours est de dix jours.

⁴L'opposition et le recours n'ont pas d'effet suspensif.

Art. 43, al. 2

La LPJA est au surplus applicable.

Titre précédant l'article 44

Abrogé

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,