

Révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)

Monsieur le conseiller fédéral,

Par courrier du 1^{er} décembre 2017, vous nous avez priés de prendre position au sujet du projet de loi mentionné sous rubrique. La République et Canton de Neuchâtel vous remercie de la possibilité ainsi offerte. Vous trouverez ci-dessous nos observations générales, accompagnées en annexe par des commentaires de certains articles.

En préambule, nous relevons que la nécessité de réviser la loi actuelle sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) ressort de deux rapports consacrés à la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Dès lors, nous sommes favorables, sur le fond, à une révision suivant les lignes tracées dans les rapports mentionnés.

D'une manière générale, il convient d'appliquer le principe « qui commande paie ». Nous ne pouvons donc pas accepter un report de charges pour des décisions qui nous sont imposées et dont les concepts ne sont ni arrêtés, ni définitifs. Certains articles nous donnent le sentiment de signer un « chèque en blanc », notamment dans le domaine des abris, PISA et Polyalert.

De nombreux reports de charges sont réalisés sur les cantons sans que cela n'ait fait l'objet d'une évaluation précise, ce qui n'est pas acceptable en l'état. Le rapport explicatif devrait être plus transparent en la matière. L'argumentaire relatif aux conséquences financières impactant les cantons (ch. 1.6.2 du rapport explicatif) est insuffisant et ne nous permet pas de nous positionner.

En matière de systèmes d'alarme et de télécommunication, nous ne pourrions accepter le projet soumis qu'avec une présentation claire des coûts. Ces derniers, qui constituent pour nous un facteur décisif d'appréciation des différents projets, ne sont pas encore indiqués avec une précision suffisante. Nous demandons, dès lors, que la Confédération fixe à ce sujet un processus permettant de fixer l'étendue et l'échelonnement des différents projets, de même que les coûts en découlant.

D'autre part, certaines interfaces entre organisations partenaires doivent être clarifiées. Il s'agit notamment de la répartition des tâches et des compétences pour la protection ABC. En effet, la révision soumise ne contient aucune clarification à cet égard. Il faudrait mentionner plus clairement s'il s'agit de créer un centre de renfort national ABC, des centres de renforts intercantonaux ou de laisser cette compétence aux cantons.

Nous vous remercions de votre attention et restons à votre disposition pour de plus amples renseignements.

Nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : ment.

Commentaires par article

Titre et préambule

À plusieurs reprises dans le texte, il existe des confusions et des incohérences entre la protection de la population et la protection civile. Or, lors de la conférence annuelle du 19 mai 2017 à Lugano, les membres de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) se sont exprimés clairement en faveur de la subdivision de la LPPCi en deux lois séparées. De l'avis du Canton de Neuchâtel, la protection de la population et la protection civile doivent être réglées dans deux lois distinctes. En effet, la protection de la population contient un mandat relevant de la politique globale de sécurité, tandis que les dispositions relatives à la protection civile concernent un partenaire de la sécurité en particulier et sont principalement de nature organisationnelle. Par ailleurs, la notion de protection de la population désigne un système intégré au niveau supérieur, composé d'organes de conduite de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que de cinq organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, domaine de la santé, services techniques, protection civile). Vu que les bases relatives aux autres organisations partenaires sont aussi réglées dans des lois cantonales spécifiques, il est nécessaire que la protection civile soit traitée dans sa propre loi. De plus, les dispositions regroupées aujourd'hui dans la LPPCi sont à l'origine de conflits de compétences. La séparation des deux domaines dans des lois distinctes améliorerait notablement la clarté et l'acceptation par les organisations partenaires concernées, et elle renforcerait aussi bien le système intégré de protection de la population que la protection civile.

Par ailleurs, il est à noter que le projet soumis repose exclusivement sur l'article 61 de la Constitution fédérale alors que ce dernier porte uniquement sur la protection civile.

Art. 3, al. 1, let. e

La teneur doit être adaptée en fonction de l'article 27. En effet, selon cette disposition, le sauvetage de personnes est une tâche de la protection civile. Or, à l'article 27, il n'est pas mentionné comme tâche de cette dernière. Ces indications doivent donc concorder.

Art. 9 et art. 24

À l'avenir, la Confédération sera aussi responsable de l'acquisition et de l'exploitation de l'infrastructure pour les sirènes, y compris le financement. Le rapport explicatif doit contenir des indications selon lesquelles ce changement constituera une décharge pour les cantons.

Art. 12

L'intention de la Confédération concernant les centres de renfort ABC n'est pas claire. S'agit-il d'un centre national ou de plusieurs centres intercantonaux ? La doctrine d'engagement, les responsabilités et les compétences devraient figurer et être expliquées dans le rapport d'accompagnement. En l'absence de précisions, nous ne pouvons pas soutenir cet article en l'état. D'autre part, plusieurs articles allouent des ressources aux centres de renforts ABC que nous ne pouvons pas soutenir sans un concept de base. L'article 35 alinéa 4 prévoit que les cantons mettent à disposition du personnel de la protection civile pour les besoins de la Confédération. En quelle quantité et pour quelles prestations ? Il manque un exposé des besoins.

D'autre part, nous proposons un ajout : « *Dans le domaine ABC, la Confédération acquiert et finance le matériel d'intervention* ».

Art. 16

La répartition des compétences n'est pas toujours claire. Le rapport explicatif doit décrire plus précisément les tâches de la Confédération et celles des cantons. Ce faisant, il doit être tenu compte des notions de communication en cas de crise et lors d'événements importants.

Art. 18 à 21

Les dispositions relatives aux compétences et responsabilités doivent être précisées. En effet, l'étendue des compétences et des responsabilités de la Confédération et des cantons n'est pas claire.

Art. 23 al. 5

Cette disposition prévoit que la Confédération peut reporter sur les cantons les surcoûts liés à des retards de mise en œuvre. Si nous sommes acquis sur le principe, la réciproque devrait exister, à savoir que les coûts engagés par les cantons suite à un retard dans la mise en œuvre par la Confédération, doivent également pouvoir être reportés sur cette dernière.

Art. 24

Même commentaire que pour les articles 18 à 21. D'autre part, l'indemnisation des prestations fournies par les cantons doit être fixée et décrite.

Art. 25

Afin d'éviter les interprétations, il conviendrait de définir ce que l'on entend par « *au prorata* »

Art. 27

Sur la forme, les deux alinéas devraient faire l'objet de deux articles séparés. L'alinéa 1 présente en effet les missions et la finalité de la protection civile alors que l'alinéa 2 traite des différentes manières de fournir ces prestations. En distinguant les deux domaines, il s'agit de clarifier les compétences et la problématique des jours de service. Sur le fond, cette disposition devrait être plus précise quant au profil des prestations attendues de la protection civile. Les prestations générales de base que chaque organisation de protection civile en Suisse est appelée à fournir doivent y être clairement explicitées afin de garantir un minimum d'harmonisation.

Art. 30, al. 3, en relation avec l'art. 35, al. 4

Il faut indiquer qu'un âge d'entrée plus élevé doit être examiné pour les personnes astreintes disposant de connaissances techniques spécifiques. Il en va notamment des personnes astreintes au service obligatoire dans la protection civile qui disposent d'une formation supérieure et qu'il est prévu d'engager comme spécialistes. Selon l'article 30, alinéa 3, l'entrée dans la protection civile est possible jusqu'à 25 ans au plus tard, c'est-à-dire généralement avant l'achèvement de la formation civile des spécialistes. Par conséquent, il conviendrait d'examiner la possibilité de fixer un âge d'entrée plus élevé, par exemple 30 ans, pour les personnes disposant de connaissances spécifiques ou d'une formation adéquate en vue de l'accomplissement de tâches de protection ABC.

Art. 36, al. 1

Nous soulignons que le besoin des cantons doit également figurer dans la décision d'attribution des personnes dans la réserve. Dès lors, nous proposons de reformuler le texte ainsi « *les personnes astreintes ~~non incorporées~~ qui ne sont pas nécessaires aux besoins en effectif du canton sont enregistrées....* »

Art. 39, al 2

La formulation de cet alinéa ne nous semble pas refléter la volonté exprimée dans le rapport explicatif. Nous proposons de reformuler la deuxième partie comme suit : « ~~Il peut prévoir que la convocation est un titre de transport valable~~ ».

D'autre part, dans la mesure où il s'agit d'une disposition fédérale valable sur l'ensemble du territoire suisse, le financement du titre de transport doit être à la charge de la Confédération.

Art. 40

Le rapport explicatif doit indiquer comment doit être réglée l'allocation pour perte de gain aussi pour des engagements de courte durée. En effet, il existe des services qui ne mettent le personnel à contribution que pendant des durées limitées de 2, 4 ou 6 heures.

Art. 63

Une partie du contenu de cette disposition figure actuellement dans l'ordonnance d'application. Aujourd'hui, les charges purement administratives en relation directe avec la gestion des contributions de remplacement, sont également financées par les moyens provenant du fonds. Cette pratique est conforme au principe selon lequel tous les coûts générés par l'administration d'un financement spécial sont également à la charge de ce dernier. Les cantons devraient dès lors continuer d'avoir la possibilité de financer la gestion du fonds des contributions de remplacement via ce même fonds.

Art. 79, al 2

Nous proposons de modifier l'alinéa comme suit : « *Quiconque demande une intervention d'importance nationale en faveur de la collectivité doit...* ». En effet, nous sommes d'avis que cette règle doit s'appliquer tant aux interventions nationales, que cantonales et régionales.

Art. 91, al. 3

Cet alinéa est un transfert de charges sur les cantons que nous ne pouvons pas accepter. En effet, vouloir imputer à l'avenir au fonds alimenté par les contributions de remplacement, ou à une autre source de financement, le paiement des coûts de démontage d'équipements techniques de constructions protégées qui continueront d'être utilisées, revient à augmenter la charge pour les cantons. Ainsi, si la Confédération refuse que les constructions soient mises hors service ou qu'elle décide, contre l'avis des cantons, de les affecter à d'autres fins, nous estimons que c'est de sa responsabilité d'en financer la réaffectation puis la désaffectation ultérieure. La Confédération doit continuer d'assumer les coûts correspondants, comme jusqu'à ce jour, vu que les équipements techniques des constructions protégées ont été montés conformément à ses exigences et qu'elle les a (co)financés. On ne trouve ni dans la loi, ni dans le rapport explicatif, d'indications au sujet de ce qui se passe et de qui paie les coûts si le fonds alimenté par les contributions de remplacement est vide, ou si les moyens encore à disposition sont réservés pour la création de places protégées encore manquantes.

L'hypothèse selon laquelle la suppression de constructions protégées déchargerait financièrement la Confédération, les cantons et les communes, n'est véridique que pour la Confédération, vu que cette dernière ne devrait plus payer de contributions forfaitaires à l'avenir. Attendu que l'utilisation de l'infrastructure à d'autres fins resterait possible, il n'y aurait guère de décharge des cantons et des communes, pour lesquels les charges financières augmenteraient.

Art. 91, al. 7

Cet alinéa doit être supprimé. Il existe des motifs contraignants (par exemple le manque de personnel médical), qui rendent impossible l'exploitation régulière d'un ouvrage protégé, et le propriétaire n'a aucune possibilité ni la compétence de prendre influence à ce sujet. Il serait faux que les propriétaires doivent assumer les conséquences sous la forme d'une suppression des contributions forfaitaires. Il serait particulièrement choquant que l'absence de planification de la Confédération devienne un motif de la non-préparation à l'exploitation d'un ouvrage.

Art. 92, let. c et d

Ces dispositions ne sont pas acceptables en l'état. Nous refusons de signer ce qui s'apparente à un « chèque en blanc » sans connaître les conséquences et les impacts financiers.