

01.062

**Message
concernant la révision totale de la législation
sur la protection civile**

du 17 octobre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet de loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous suggérons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1997 P 96.3298 Abris de protection civile superflus
(N 3.10.96, Baumberger; E 13.3.97)
- 1998 P 98.3386 Protection civile. Supprimer l'obligation de construire des
abris
(N 18.12.98, Weber Agnes)
- 2000 P 99.3651 Evaluation des mesures prises au titre de la protection de la
population (N 24.3.00, Haering)
- 2000 P 98.3452 Des tâches de surveillance pour la protection civile
(N 8.6.00, Föhn)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 octobre 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La mutation profonde de l'environnement géostratégique au cours des années 90 a conduit le Conseil fédéral à reconsidérer fondamentalement la situation en matière de sécurité, dans le but d'adapter les instruments de sa politique à la nouvelle donne. L'analyse, l'évaluation et la pondération des risques et des menaces actuels et à venir selon le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité exigent également une réforme de la protection de la population.

Il ressort essentiellement de l'analyse de la situation que la Suisse a moins à craindre aujourd'hui la menace d'un conflit armé, d'autant que les délais de préalerte se sont allongés de plusieurs années. Par contre, les catastrophes naturelles ou anthropiques et les situations d'urgence font peser une menace accrue sur une société caractérisée par sa haute technicité et sa structure en réseaux, une société devenue plus vulnérable en raison de la forte concentration des valeurs. Dans ce contexte, il convient de modifier l'orientation et les missions de la protection de la population et, en particulier, de la protection civile, en tant qu'organisation partenaire du système. Enfin, il doit être tenu compte de la diminution des moyens financiers des collectivités publiques et de la disponibilité des ressources humaines.

La protection de la population est conçue comme un système civil coordonné dont le but est la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. Une direction commune assure la coordination et la collaboration des cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Les préparatifs en vue d'un conflit armé seront réduits au strict minimum; toutes les mesures pouvant être mises en œuvre dans un laps de temps relativement court seront ordonnées durant la phase dite de montée en puissance.

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 exigent une révision totale de la loi sur la protection civile (LPCi) et de l'ordonnance sur la protection civile (OPCi) ainsi que de la loi sur les abris (LCPCi) et de l'ordonnance sur les abris (OCPCi).

La nouvelle loi sur la protection de la population et sur la protection civile 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, dans le domaine de la protection civile, aux adaptations rendues nécessaires par l'intégration de cette organisation au sein du système et par sa nouvelle orientation. Les deux bases légales actuelles concernant la protection civile seront réunies en une seule loi.

Message

1 Partie générale: contexte et grandes lignes du projet

1.1 Historique: la réforme 95

La réforme entreprise en 1995 dans le domaine de la protection civile, parallèlement à celle de l'armée, a permis de faire face à l'évolution de la situation internationale depuis la fin de la guerre froide (1989). Les risques et les dangers pesant sur la Suisse ont été réévalués, ce qui a conduit notamment à reconsidérer l'ordre des priorités dans les missions de la protection civile. Jusqu'alors, l'accent avait été mis sur la protection, le sauvetage et l'encadrement de la population lors de conflits armés. Désormais, la protection civile recevait une deuxième mission prioritaire, de même importance: l'aide en cas de catastrophe naturelle ou anthropique et de situation d'urgence.

La réforme 95 sonnait le glas de l'idée originelle d'une organisation endossant à elle seule toute la responsabilité de la population civile en cas de conflit armé. Dans ce contexte, la collaboration entre la protection civile et d'autres organisations partenaires comme la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques, s'est intensifiée. Dans certains domaines, on a renforcé la coopération entre ces organisations en mettant en place des solutions coordonnées impliquant une répartition idoine des tâches. Ainsi, la lutte contre les incendies a été entièrement confiée aux sapeurs-pompiers, dans toutes les situations. La réforme encourageait en outre une étroite collaboration en matière de personnel et de conduite, dans les situations extraordinaires, entre l'organisation de protection civile et l'état-major communal.

Une réduction d'un tiers des effectifs a permis de rajeunir les organisations de protection civile. En outre, les communes ont reçu la possibilité de fusionner leurs organisations de protection civile en pratiquant des régionalisations. Par ailleurs, une attention toute particulière a été apportée à l'amélioration de l'instruction. Une des innovations les plus notables dans ce domaine a été la professionnalisation de l'enseignement, grâce à la création d'une école fédérale d'instructeurs professionnels.

Bien que, depuis 1995, la protection civile se soit de plus en plus axée sur la gestion de catastrophes naturelles ou anthropiques et de situations d'urgence, ses structures organisationnelles et ses effectifs sont demeurés, dans une large mesure, ceux d'une organisation prévue pour apporter aide et protection en cas de conflit armé.

1.2 Nécessité de réviser les bases légales actuelles

Dans le contexte de l'époque, la réforme 95 allait certes dans le bon sens, mais pas assez loin. On se rend compte aujourd'hui qu'elle ne prenait que partiellement en compte les conséquences fondamentales, pas toujours prévisibles d'ailleurs, des bouleversements intervenus dans le domaine de la politique de sécurité à la fin des années 80. Cela s'applique particulièrement à l'importance accordée respectivement à chacune des deux missions prioritaires de la protection civile et à ses structures

organisationnelles. A cela s'est ajoutée une diminution drastique des moyens financiers des collectivités publiques, accentuant d'autant plus la nécessité d'une réforme en profondeur des instruments civils de la politique de sécurité.

Sous le mot d'ordre de la «sécurité par la coopération», le rapport 2000 sur la politique de sécurité propose une stratégie adaptée à la nouvelle donne. Approuvé en juin 1999 par le Conseil fédéral, ce document, dont les Chambres fédérales ont pris connaissance, a notamment inspiré les objectifs fondamentaux de la réforme de la protection de la population et, partant, de la protection civile, en tant qu'organisation partenaire. Ces objectifs sont les suivants:

- La mission de la protection de la population dans le cadre de la politique de sécurité et son organisation, en particulier celle de la protection civile, doivent être adaptées systématiquement aux risques et aux dangers actuels et à venir. En termes d'orientation, il s'agit concrètement d'être plus près de la réalité des menaces «véritables» et de réduire l'état de préparation en vue du pire des cas, à savoir un conflit armé, aujourd'hui peu vraisemblable.
- Le mot d'ordre du rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, la sécurité par la coopération, s'applique également au renforcement de la coopération entre les moyens civils œuvrant à l'intérieur des frontières. Cet objectif pourra être atteint grâce à une harmonisation optimale des préparatifs et des interventions des organisations partenaires ainsi que par la simplification des structures et des procédures de conduite. Il s'agira notamment d'éliminer des doubles emplois, de mettre à profit le maximum de synergies et de concentrer le savoir-faire disponible. Le but est de créer un véritable système coordonné de protection de la population.
- A l'avenir, les cantons devraient disposer d'une marge de manœuvre plus large et de compétences accrues, essentiellement dans le domaine de la protection civile, afin de pouvoir trouver des solutions sur mesure, le mieux adaptées possible, en matière d'organisation, aux risques et aux dangers qui les menacent. Pour ce faire, il importait de revoir la répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons.
- Dans le domaine du personnel, il fallait encourager une amélioration du système de l'obligation de servir (le service de protection civile), tout en restant dans les limites de la Constitution fédérale actuelle. Les organisations de milice de la protection de la population (sapeurs-pompiers et protection civile) miseront dorénavant sur la qualité plutôt que sur la quantité en termes d'effectifs et d'instruction.

1.3 La réforme de la protection de la population

1.3.1 Etendue et déroulement du processus de réforme

La réforme actuelle de la protection de la population ne vise pas à créer un système totalement nouveau. Sur certains points, elle s'inscrit dans la continuité des réformes et des mesures d'optimisation entreprises dans les années 90, en tirant les conséquences logiques des bouleversements intervenus dans l'environnement géostratégique et de l'évaluation permanente des risques et des dangers. Pour les organisations partenaires, rassemblées au sein d'un nouveau système coordonné et sous une direction commune, il s'agit sans doute de la réforme la plus vaste et la

plus profonde des instruments civils de la politique de sécurité. C'est particulièrement vrai pour l'une d'entre elles, la protection civile, qui se trouve pour la première fois intégrée aussi étroitement à une structure d'ensemble. A la différence des réformes précédentes, celle-ci n'est pas conçue dans la perspective de la protection civile avant tout, mais davantage dans celle de la protection de la population considérée comme un système englobant les organisations civiles de sauvetage et d'aide.

Les autres organisations partenaires ont également entrepris des réformes. Mentionnons à ce titre celle des sapeurs-pompiers dans le cadre de la conception «Sapeurs-pompiers 2000 plus» et celle de la police, en relation avec le projet «réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse» (USIS). Contrairement à celle de la protection civile, ces réformes ne sont pas directement liées au projet «Protection de la population», mais elles l'influencent sur certains aspects. Les points de recoupement ont été examinés et pris en compte, là où l'avancement des travaux le permettait.

D'autres points de recoupement importants apparaissent dans le projet «Armée XXI». Ils ont été analysés en commun par les directions des deux projets. Toutes les contradictions et les problèmes en suspens ont été liquidés. C'est également le cas pour l'évaluation de l'éventail des dangers et les conséquences à en tirer, pour la qualité et la quantité du soutien subsidiaire de l'armée en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, pour le recrutement commun à mettre en place entre l'armée et la protection civile ainsi que pour ceux des domaines coordonnés qui doivent être maintenus.

La responsabilité générale de la protection de la population incombe aux cantons. En effet, toutes les organisations partenaires relèvent de ces derniers, à l'exception de la protection civile, dont les tâches ressortissent en partie à la Confédération. Pour cette raison, le processus de réforme exigeait une étroite collaboration avec les cantons, principaux responsables de la protection de la population, ainsi que la participation active de représentants de toutes les organisations partenaires. C'est dans ce cadre que les décisions de principe à portée politique sur l'orientation et l'organisation futures de la protection de la population ont pu être préparées en commun et rassemblées sous la forme de principes directeurs (ou lignes directrices). Le document qui en est issu esquisse les aspects fondamentaux de la répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons, l'attribution des missions aux organisations partenaires, l'architecture du système de service obligatoire et de l'instruction ainsi que la définition du soutien subsidiaire de l'armée.

Les principes directeurs (ou lignes directrices) ont été mis en consultation à deux reprises auprès des cantons et des organisations partenaires, en hiver 1999 et au printemps 2000, avant d'être approuvés à la fin mai 2000. C'est sur cette base que le plan directeur de la protection de la population a été élaboré et concrétisé dans la nouvelle loi fédérale. Cette procédure fondée sur la coopération a permis de trouver un consensus entre tous les partenaires au sujet des choix politiques fondamentaux impliqués par la réforme.

1.3.2

Plan directeur et loi fédérale

Le plan directeur de la protection de la population se fonde sur l'analyse de l'environnement géostratégique contenue dans le rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité du 7 juin 1999 pour montrer l'éventail des dangers pertinents pour le domaine civil de la politique de sécurité. En découlent la mission de la protection de la population, sa structure organisationnelle et l'attribution des tâches concrètes aux organisations partenaires ainsi que la répartition future des compétences entre la Confédération et les cantons. D'autres parties sont consacrées au personnel de la protection civile, notamment à l'évolution des effectifs et au recrutement, à la refonte de l'instruction, au matériel, aux systèmes d'alarme et de télématique ainsi qu'à l'infrastructure de protection. Le nouveau système de financement, notamment en ce qui concerne la protection civile, est exposé dans un chapitre particulier. Les coûts futurs à la charge de la Confédération et des cantons sont détaillés dans les annexes, sur la base de la réforme et du changement du mode de financement de la protection civile.

La nouvelle orientation et la réorganisation de la protection de la population, en particulier de la protection civile en tant qu'élément du nouveau système coordonné, exigent une adaptation en profondeur de la législation actuelle, tant sur le plan des lois que sur celui des ordonnances. L'étendue et la portée de la réforme rendent indispensable une révision complète de la loi du 17 juin 1994 sur la protection civile (RS 520.1) et de la loi du 4 octobre 1963 sur les abris (état au 1^{er} janvier 1995; RS 520.2). Les deux textes actuels sont réunis en une seule loi, dans un souci de clarté et de concision. Les intérêts supérieurs de la protection de la population, limités en l'occurrence aux règles de la coopération et à la délimitation des compétences, y sont également exposés. L'esprit du système coordonné devrait ainsi trouver son expression et son assise. Lorsque le Parlement aura approuvé le projet de loi, l'ordonnance en découlant devrait être mise en consultation.

Les ordonnances du 19 octobre 1994 sur la protection civile (RS 520.11) et du 27 novembre 1978 sur les abris (état au 1^{er} janvier 1995; RS 520.21), actuellement en vigueur, seront réunies et entièrement révisées. D'autres textes législatifs fédéraux comportant des prescriptions relatives à la protection civile devront également être adaptés ou supprimés. Il s'agit des ordonnances concernant le personnel de réserve (RS 520.13), le calcul forfaitaire des subventions (RS 520.17), les normes d'efficacité des constructions de protection (RS 520.23), les degrés de fonction et le montant de la solde (RS 521.2), les contrôles (RS 521.5), l'exemption du service de protection civile (RS 522.1), l'appréciation médicale des personnes astreintes à servir (RS 522.5) et la liste du matériel (RS 524.1). Les dispositions concernant l'alarme, dispersées dans plusieurs textes législatifs fédéraux, devraient être rassemblées dans une nouvelle ordonnance, d'où un gain de clarté.

1.3.3

Mise en œuvre de la réforme

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile est prévue en 2003. De nombreux cantons ont déjà entamé les préparatifs de la mise en œuvre de la protection de la population. Les processus diffèrent cependant d'un canton à l'autre, tout comme leur durée. Les raisons en sont notamment le niveau de régionalisation et les besoins spécifiques en matière de réforme. Il s'agit également de tenir compte de la nécessité de modifier ou non les

législations cantonales afin de les rendre compatibles avec la réforme de la protection de la population et la nouvelle loi fédérale.

Pour assurer une transition harmonieuse vers le nouveau système, essentiellement dans le domaine de la protection civile, il s'agit de prendre assez tôt les mesures idoines. Celles-ci porteront notamment sur le personnel. Les cantons édicteront par exemple de nouveaux règlements sur la libération des personnes astreintes à servir dans la protection civile, en tenant compte de l'abaissement de la limite d'âge, ainsi que sur le recrutement et sur l'instruction.

Le résultat du projet «Protection de la population» doit être un instrument simple et maniable au service de la politique de sécurité. Le nouveau système doit être à même de répondre aux besoins actuels et futurs de la population en matière de sécurité, en adaptant sa disponibilité à la situation. Le processus ne sera pas achevé avec la mise en œuvre. Au contraire, il s'agira de donner au système une structure évolutive lui permettant de s'adapter en permanence aux changements affectant l'environnement géostratégique, au fur et à mesure du développement des connaissances.

1.4 Principaux aspects de la réforme de la protection de la population

1.4.1 Nouvelle orientation de la protection de la population

Le rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité décrit l'éventail des dangers effectifs et potentiels comme un ensemble complexe au dynamisme croissant. L'évaluation des menaces sur la base de scénarios élaborés dans la perspective de la protection de la population débouche sur les conclusions suivantes:

- Les menaces les plus graves ne sont plus les mêmes. Ce sont les catastrophes et les situations d'urgence qui représentent le plus important défi que la protection de la population devra relever à moyen terme. Leur probabilité d'occurrence est élevée, elles surgissent subitement ou dans un délai très bref et occasionnent des dommages plus étendus qu'auparavant, en raison de la concentration des valeurs et de la dépendance croissante de la société vis-à-vis des infrastructures.
- Les conflits armés n'occupent plus le devant de la scène, en raison de leur faible probabilité d'occurrence et du fait que le délai de préalerte s'élève désormais à plusieurs années.

Il convient d'en tirer les conséquences suivantes pour l'orientation future de la protection de la population, eu égard à l'ordre de priorité actuel: les compétences fondamentales de la protection de la population, en particulier celles de la protection civile, ne devront plus être axées avant tout sur la perspective d'un conflit armé, mais au contraire sur la gestion de catastrophes et de situations d'urgence. Dans ce contexte, l'ordre des priorités, dans le cadre de la politique de sécurité, peut donc être inversé. Le système sera donc axé sur la protection de la population, de ses bases d'existence et des biens culturels, *en premier lieu* en cas de catastrophe et en situation d'urgence, et *en second lieu* en cas de conflit armé.

1.4.2

La protection de la population: un système civil coordonné

La protection de la population est un système civil coordonné composé de cinq organisations partenaires: la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Il s'organise systématiquement sur la base des moyens disponibles en situation normale. Les tâches sont réparties entre les organisations partenaires en fonction de leurs compétences fondamentales. La police (ordre et sécurité), les sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général), la santé publique (santé et premiers secours) et les services techniques (fonctionnement des infrastructures techniques) représentent les moyens de première intervention, dont l'efficacité n'est plus à démontrer.

La protection civile (protection, assistance et aide) sera le principal moyen du deuxième échelon. A ce titre, elle assurera avant tout la continuité de l'action des autres organisations partenaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence à grande échelle nécessitant une intervention de longue durée. L'intégration de la protection civile au système coordonné, la nouvelle répartition des tâches et l'orientation vers l'intervention en cas de catastrophe ou en situation d'urgence impliquent une simplification des structures. Les états-majors actuels seront supprimés, et les organisations de protection civile seront refondues sur le modèle plus simple d'une compagnie. Cette restructuration s'accompagnera d'une baisse considérable des effectifs, qui passeront, au plan national, de 280 000 à 120 000 personnes environ.

Les organisations partenaires seront réunies sous *une* direction commune. Un seul organe de conduite dirigera la coordination, la préparation et l'engagement lors d'événements dommageables. Cet organe agira sous la responsabilité générale des autorités compétentes à chaque échelon et jouira ainsi de la légitimité politique.

La conception de la protection de la population en tant que système coordonné encourage également le renforcement de la coopération interrégionale et intercantonale. En premier lieu, il s'agira d'accentuer le processus de régionalisation. Pour la planification des organisations d'intervention, on part d'une taille critique de 6000 à 10 000 habitants. La coopération sera également intensifiée dans les domaines de l'instruction et de l'aide réciproque en cas de catastrophe ou de situation d'urgence.

1.4.3

Développement modulaire et préparation différenciée

Le système coordonné de protection de la population sera développé en modules à partir des moyens de première intervention nécessaires en situation normale. Selon le type et les dimensions de l'événement, ces moyens pourront être renforcés par d'autres éléments d'intervention et par des instruments d'entraide interrégionale et intercantonale. En cas d'augmentation de la menace, la Confédération, les cantons et les communes accroîtront la disponibilité des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des moyens d'intervention et de l'infrastructure, en temps utile et en fonction de la situation.

Le système de la préparation différenciée s'applique surtout en cas de conflit armé. On tirera profit du délai de préalerte, dont la durée est aujourd'hui estimée à plusieurs années, pour la montée en puissance – ordonnée par le Parlement et le

Gouvernement – c’est-à-dire pour adapter les moyens de la protection de la population à la nouvelle situation. Ainsi, toutes les mesures pouvant être mises en œuvre en un temps réduit ne seront prises qu’au moment de la montée en puissance. Il s’agit notamment de l’instruction et de l’équipement des moyens additionnels qui ne sont nécessaires qu’en cas de conflit armé.

Des mesures de précaution doivent toutefois être prises dès aujourd’hui, dans un cadre restreint, afin de garantir la crédibilité de la montée en puissance et d’assurer la capacité d’adaptation. Ces mesures nécessitant un laps de temps important sont notamment le maintien de la valeur de l’infrastructure de protection et des systèmes d’alarme et le comblement des lacunes existantes en la matière.

1.4.4 Répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons

Dans la foulée du projet «Protection de la population», la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être revue. La protection de la population incombe en principe aux cantons, dans les limites du droit fédéral. En effet, les organisations partenaires sont régies par des lois cantonales, à l’exception de la protection civile, dont les activités ressortissent en partie à 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.

Les tâches de la Confédération et des cantons seront systématiquement désenchevêtrées. Toutes celles qui sont en rapport avec la gestion de catastrophes et de situations d’urgence relèvent de la compétence 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 comme une augmentation de la radioactivité ou une épidémie. Par ailleurs, la Confédération travaillera en étroite collaboration avec les cantons et au profit de ceux-ci, dans le cadre du système global, dans des domaines comme le développement conceptionnel de la protection de la population, la recherche, l’information, l’instruction et la coopération internationale.

La nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons sur la base de compétences clairement définies permettra en même temps de simplifier le mode de financement de la protection civile et de le rendre plus transparent. Jusqu’à présent, la Confédération participait sous forme de subventions, en fonction de la capacité financière des cantons. Dorénavant, ce système cédera la place à un financement en fonction des compétences. Les coûts de chaque tâche seront ainsi entièrement pris en charge à l’échelon responsable. Cette réglementation claire du financement d’après les compétences est en accord avec les principes de la nouvelle péréquation financière (NPF).

1.4.5 Effectifs, recrutement et obligation de servir dans la protection civile

Dans le cadre de la réorientation vers les catastrophes et les situations d’urgence, ainsi que dans la perspective du système coordonné de protection de la population, les effectifs des organisations de milice que sont les sapeurs-pompiers et la protec-

tion civile peuvent être considérablement réduits: les sapeurs-pompiers passeront de 160 000 à 110 000 personnes et la protection civile de 280 000 à 120 000 environ (dont 15 000 pourront être libérées de l'obligation de servir dans la protection civile au profit des organisations partenaires, selon les instructions des cantons). En raison de ces réductions d'effectifs, les membres des organisations de milice auront l'occasion d'accroître leur expérience («professionnalisation») en participant à des engagements plus nombreux, ce qui devrait améliorer leur motivation. Par ailleurs, il faudra effectuer plus d'interventions interrégionales et intercantionales pour apporter de l'aide dans des régions particulièrement exposées aux catastrophes.

L'armée et la protection civile procéderont à un recrutement commun. Un nouveau système plus complet permettra d'optimiser les affectations. On pourra ainsi tenir compte des profils d'exigences définis pour les différentes fonctions au sein de l'armée et de la protection civile ainsi que des compétences des recrues.

D'autres améliorations sont attendues de la modification de l'obligation de servir dans la protection civile, dans les limites de la Constitution fédérale. La diminution des effectifs se fera notamment par la réduction de dix ans de la limite d'âge. Les hommes de nationalité suisse auront ainsi l'obligation de servir dans la protection civile de 20 à 40 ans. Le service ne sera en revanche plus obligatoire pour ceux qui auront accompli leurs obligations militaires. Par conséquent, le service national pourra s'effectuer aussi bien dans l'armée (ou sous forme de service civil) que dans la protection civile. La possibilité de libération anticipée du service dans la protection civile, selon les instructions cantonales, permet de mettre le personnel nécessaire à la disposition des organisations partenaires (en particulier des sapeurs-pompiers). Le volontariat des femmes de nationalité suisse et des étrangers des deux sexes dans la protection civile sera en outre développé.

1.4.6 Conception de l'instruction

Conformément à la nouvelle orientation, l'instruction doit être désormais axée sur les catastrophes et les situations d'urgence. La responsabilité et les compétences en la matière incombent aux cantons. Ce n'est que durant la phase de montée en puissance que sera dispensée l'instruction supplémentaire nécessaire en cas de conflit armé. En principe, chaque partenaire du système organise l'instruction selon ses propres besoins, tout en veillant à tirer profit des synergies possibles et à échanger le savoir-faire. Dans le cadre de la protection de la population, on s'emploiera à former les états-majors avec le plus possible de professionnalisme, afin qu'ils soient à même de faire face à des exigences accrues.

L'instruction de la protection civile est repensée. Dans le but d'assurer un engagement polyvalent du personnel, on ne conservera que trois fonctions de base (aide à la conduite: assistant d'état-major; assistance: préposé à l'assistance; appui: pionnier). Afin de couvrir l'éventail des tâches des fonctions de base, nettement plus vaste qu'aujourd'hui, l'instruction de base sera sensiblement allongée. Elle se divisera en une phase générale et une phase spécialisée de deux à trois semaines. Une instruction supplémentaire permettra de compléter la formation de certains spécialistes.

La Confédération offrira son soutien pour l'organisation de cours donnés par des enseignants spécialement formés et possédant des connaissances techniques étendues ou nécessitant une infrastructure lourde. Au besoin, elle organisera elle-même

ces cours. Elle œuvrera en accord avec les cantons pour assurer l'homogénéité de l'instruction de la protection civile dans tout le pays et formera les instructeurs à plein temps, afin de garantir une certaine unité de doctrine.

1.4.7 Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

L'acquisition et le financement du matériel se font systématiquement d'après le modèle de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons présenté plus haut. D'une manière générale, les cantons sont responsables du matériel prévu en priorité pour la gestion d'événements du quotidien ainsi que de catastrophes et de situations d'urgence, selon la nouvelle orientation. La Confédération, quant à elle, est responsable du matériel nécessaire pour les catastrophes et situations d'urgence relevant de sa compétence ainsi que pour le cas d'un conflit armé, et de son financement. Cela concerne en particulier les installations d'alarme (y c. les télécommandes), les systèmes télématiques et le matériel standardisé de la protection civile (actuellement, le matériel AC) ainsi que l'équipement et le matériel des constructions protégées.

Le matériel nécessaire aux organisations partenaires de la protection de la population est pour l'essentiel disponible. Au besoin, il peut être complété par le recours aux ressources de tiers ou de l'armée. La Confédération peut convenir avec les cantons de la fourniture de prestations comme l'évaluation, l'acquisition et la maintenance de matériel relevant des compétences des cantons.

1.4.8 Ouvrages de protection

L'obligation de construire des abris est assouplie. On ne réalisera plus que les abris strictement nécessaires. Il s'agit pour l'essentiel de combler des lacunes apparaissant çà et là, par des mesures ciblées, dans le but d'assurer l'égalité des chances entre les habitants. Les maîtres d'ouvrage de bâtiments commerciaux seront libérés de l'obligation de construire. On renoncera à imposer la réalisation de places protégées lors de la construction d'annexes importantes. En outre, en ce qui concerne les appartements et les homes, il ne faudra désormais réaliser en règle générale que $\frac{2}{3}$ de place protégée par pièce habitable au lieu d'une place protégée comme jusqu'ici. Lors de la construction de petites maisons d'habitation (p. ex. des maisons individuelles), on pourra, au lieu de construire un abri, verser une contribution de remplacement, dont le montant sera nettement moins élevé qu'aujourd'hui. Ces contributions seront affectées au financement des abris publics de grandes dimensions encore nécessaires, qui seront construits par les communes. L'obligation d'équiper les abris existants (construits avant 1987) en lits et en toilettes à sec sera reportée à la phase de montée en puissance.

En raison de l'excellent niveau de couverture assuré par le parc actuel, il n'est plus guère nécessaire de créer de nouvelles constructions protégées (on entend par là les postes de commandement, les postes d'attente pour les formations d'intervention, les postes sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées). L'accent sera mis sur le maintien de la valeur des constructions existantes. Les régionalisations encouragées pourront conduire à la désaffectation d'ouvrages anciens. Les autres

constructions protégées seront maintenues à différents niveaux de disponibilité, en fonction de leur utilisation (catastrophes ou situations d'urgence, instruction), cette manière de procéder permettant par ailleurs de réaliser des économies.

2 Procédure de consultation

2.1 Etendue de la procédure de consultation

Par décision du 2 mai 2001, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) à mettre le plan directeur et l'avant-projet de loi fédérale sur la protection de la population, incluant la loi sur les abris actuellement en vigueur, en consultation auprès des cantons, des partis politiques et des organisations, associations et syndicats intéressés. Le délai de la procédure de consultation a été fixé au 31 juillet 2001. Outre tous les gouvernements cantonaux et les partis politiques représentés aux Chambres fédérales, 81 autres organisations, associations et syndicats, directement ou indirectement concernés par la protection de la population, ont été invités à prendre position.

Ont effectivement pris part à la consultation tous les cantons, six partis parmi ceux représentés au Parlement (PDC, PRD, Verts, PLS, PSS, UDC), 19 associations, organisations et syndicats concernés ainsi que 12 groupements d'intérêt et particuliers qui n'y ont pas été invités.

2.2 Résultats de la procédure de consultation

2.2.1 Appréciation générale

Dans l'ensemble, le plan directeur et le projet de loi fédérale sur la protection de la population ont été bien accueillis. L'orientation générale de la réforme de la protection de la population, telle qu'elle est décrite et concrétisée dans les deux documents, a été unanimement approuvée. Ce résultat confirme les décisions politiques de principe prises de concert avec les cantons et les organisations partenaires suite à une double consultation en hiver 1999 et au printemps 2000.

Lorsqu'on examine dans le détail les réponses reçues, on observe que les points suivants de la réforme ont été tout particulièrement relevés et évalués positivement:

- la conception de la protection de la population, à savoir un système civil coordonné entre les cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile, sous la direction d'un organe civil commun de coordination et de conduite;
- l'orientation prioritaire de la protection de la population vers les catastrophes et les situations d'urgence;
- la conception modulaire de la protection de la population, basée sur les instruments courants d'intervention et le degré de préparation différencié dans la perspective d'un éventuel conflit armé;

- la responsabilité de base des cantons pour ce qui a trait à la protection de la population et la nouvelle répartition des tâches qu'elle implique entre la Confédération et les cantons;
- le passage, pour la protection civile, du financement par subventions au financement en fonction des compétences, corollaire de la nouvelle répartition des responsabilités et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons;
- la réduction drastique des effectifs des organisations de milice, soit des sapeurs-pompiers (d'env. 160 000 à env. 110 000 membres) et de la protection civile (d'env. 280 000 à env. 120 000 membres).
- le nouveau recrutement commun – réalisé de façon centralisée et de manière plus approfondie – des membres de l'armée et de la protection civile sur la base de nouvelles définitions des profils de chacune des fonctions au sein de l'armée et de la protection civile;
- le maintien, sous forme réduite, de l'obligation de construire des abris, associé à une gestion encore plus ciblée de la construction des abris;
- le maintien de la valeur des constructions de protection encore utilisées, en raison de la régionalisation recherchée;
- la possibilité d'aide subsidiaire, nouvelle formule, apportée par l'armée aux autorités civiles en fonction des besoins.

Parmi les cantons, seul Saint-Gall a rejeté fondamentalement le projet de loi présenté. Concrètement, cette attitude de refus se fonde exclusivement sur la répartition prévue des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction, répartition qui pour le reste n'est pas contestée. Une compétence exclusivement cantonale est exigée en l'occurrence. Les cantons de Neuchâtel et du Jura remettent en cause le maintien de l'obligation de construire des abris.

Parmi les partis politiques, seul le Parti socialiste suisse émet des réserves de principe. A l'instar de l'Union syndicale suisse, il réclame la suppression de l'obligation de construire des abris. Tous deux demandent en outre le remplacement de l'obligation de servir dans la protection civile par le principe du volontariat.

Outre des questions isolées et des indications politiques et pratiques peu sujettes à controverses, l'évaluation des diverses propositions et remarques issues de la procédure de consultation met en évidence six domaines fondamentaux.

2.2.2 **Séparation, dans la loi, des domaines de la protection de la population et de la protection civile**

Une majorité des participants à la procédure de consultation met en cause la création d'une seule base légale intitulée «Loi fédérale sur la protection de la population» qui s'appliquerait au domaine de la protection de la population ainsi qu'à celui de la protection civile en tant qu'organisation partenaire. D'aucuns doutent également de la conformité du projet avec la Constitution. C'est la raison pour laquelle on sollicite, pour la protection de la population en tant que système global, une loi qui lui soit propre au sens d'une «législation-cadre» et, pour la protection civile, partiellement du ressort de la Confédération, une deuxième base légale séparée comportant des règles uniformes, notamment dans les domaines de l'obligation de servir, de

l'instruction et des ouvrages de protection. L'intégration de la loi actuelle sur les abris ne donne lieu à aucune controverse.

Que ce soit du point de vue technique ou juridique, la création d'une base légale séparée pour la protection de la population n'est, logiquement, pas envisageable. D'une part, seules les structures et tâches existantes pourraient y être définies. D'autre part, seuls les cantons ont la compétence de légiférer pour ce qui a trait aux organisations partenaires, protection civile exceptée. Ce que confirment les participants à la consultation concernés.

La création d'une seule base légale pour les deux domaines doit permettre d'ancrer l'idée et la conception de la protection de la population en tant que système coordonné ainsi que l'intégration de la protection civile en tant qu'organisation partenaire. Tel est l'un des objectifs essentiels de la réforme actuelle de la protection de la population. Pour cette raison également, si l'on consacrait une loi fédérale exclusivement à la protection civile, ce qui serait certes envisageable du point de vue juridique, la réforme n'atteindrait pas tous ses objectifs, tant sur le plan technique que sur le plan politique.

La constitutionnalité du projet de loi a déjà été discutée dans le détail par les offices fédéraux compétents lors de l'élaboration du projet de consultation, et confirmée à cette occasion. On a par ailleurs recommandé de renoncer à faire mention, dans le préambule, de l'art. 57 Cst. à titre de base légale puisque la Confédération, se fondant sur l'art. 61 Cst., ne peut légiférer que dans le domaine de la protection civile. S'agissant de la protection de la population, le projet de loi se limite à réglementer la collaboration et à délimiter les compétences.

Pour répondre aux demandes des participants à la consultation, le projet de loi a été pourvu d'un double titre: «Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile». Les aspects matériels concernant la protection de la population et ceux qui ont trait à la protection civile sont réglés dans deux parties bien distinctes, alors que les dispositions communes, en particulier celles qui touchent au financement, font l'objet d'une troisième partie.

2.2.3 Financement de la protection civile («contribution-seuil»)

Le passage du mode de financement actuel par subventions au financement en fonction des compétences, en harmonie avec la séparation claire des responsabilités et des tâches de la Confédération et des cantons ainsi qu'avec les objectifs et les principes de la nouvelle péréquation financière (NPF), n'est fondamentalement remis en cause par aucun des participants à la procédure de consultation. Néanmoins, un groupe de cantons demandent l'introduction d'une «contribution-seuil» de la Confédération. De manière générale, on justifie cette requête par les dépenses ou les «prestations préalables» que les cantons consacrent au renforcement des moyens en personnel et en matériel de la protection civile prévu dans la perspective d'un conflit armé (montée en puissance). Les propositions concrètes consistent sommairement à faire assumer à la Confédération le financement de l'instruction de base ou de certains cours de perfectionnement destinés aux membres de la protection civile.

L'instruction au sein de la protection civile, désormais axée rigoureusement sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, figure en principe dans le champ de compétences des cantons. Dans ce sens, la proposition d'instaurer une «contribution-seuil» entre en contradiction claire avec le principe, par ailleurs reconnu et incontesté, du financement en fonction des compétences. C'est pourquoi le nouveau mode de financement est maintenu. En cas de changement, à savoir d'introduction d'une «contribution-seuil», les cantons devraient donc rétrocéder à la Confédération, dans le domaine de l'instruction au sein de la protection civile, les compétences que leur attribue le présent projet de loi. Or la grande majorité des cantons a rejeté cette idée.

Les calculs détaillés des coûts futurs, tels qu'ils sont présentés dans le plan directeur de la protection de la population, montrent clairement que les cantons ne seront pas davantage sollicités qu'à l'heure actuelle sur le plan financier. En effet, dans le cadre du nouveau mode de financement en fonction des compétences et ainsi que le prévoient le projet de loi et le plan directeur, la Confédération prendra désormais entièrement en charge des postes de coûts importants, notamment ceux qui sont liés aux installations d'alarme et au maintien de la valeur des constructions protégées. Ce qui signifie une décharge financière des cantons (communes incluses) dans ces domaines. De plus, la Confédération apporte indirectement une contribution substantielle au domaine de l'instruction, notamment par la réalisation de certains cours pour cadres et spécialistes, mais aussi par l'élaboration des bases d'instruction relatives aux cours dont l'organisation incombe aux cantons. Le changement de mode de financement – une opération blanche dans son ensemble – accompagné d'une baisse des coûts globaux n'entraîne, de manière générale, pas de charges supplémentaires pour les cantons, mais exige plutôt une adaptation des différents postes budgétaires.

2.2.4 Système de l'obligation de servir

La forme du futur système de l'obligation de servir a régulièrement prêté à discussion dans le cadre de la réforme de la protection de la population. Le système de l'obligation de servir (obligation de servir dans la protection civile), tel qu'il est réglementé dans le projet de loi, est certes accepté. Toutefois, les cantons le considèrent comme une solution transitoire et proposent, pour une date ultérieure, un régime résolument nouveau, allant dans le sens d'une obligation générale de servir. Cette nouvelle formule mettrait les services effectués au sein des différents instruments de la politique de sécurité, notamment dans l'armée ou dans la protection civile, au même niveau et contribuerait à éviter l'apparition d'un «service à deux vitesses». Les cantons font valoir que, pour donner à la protection de la population le poids qui revient à tout instrument de la politique de sécurité, les deux obligations de servir doivent figurer sur un pied d'égalité dans la Constitution. A l'opposé, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse se prononcent en faveur d'une suppression de l'obligation de servir dans la protection civile et du passage au principe du volontariat.

La question du remplacement de l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile par une obligation générale de servir a déjà été traitée, en 1996, dans le rapport final de la Commission d'étude concernant l'obligation générale de servir. Au total, le rapport présente trois modèles «d'obligation générale de servir».

A cette époque, la commission avait conclu que les conditions en matière d'effectifs et de financement n'aboutiraient pas, dans les domaines essentiels, à des situations exigeant ou justifiant une obligation générale de servir, incluant, le cas échéant, l'intégration des femmes. Quant aux besoins accrus en personnel nécessaire pour faire face à des événements dommageables majeurs, on a considéré que les organisations actuelles d'obligation de servir étaient suffisantes. Il convient en outre d'encourager la participation des femmes au travers du volontariat. Ces considérations sont, pour l'essentiel, encore valables aujourd'hui.

Une restructuration du système de l'obligation de servir au sens d'une obligation générale de servir requiert une modification de la Constitution fédérale en vigueur. Eu égard au calendrier des projets de réforme «Armée XXI» et «Protection de la population», cette modification constitutionnelle n'aurait pas été possible dans les délais prévus pour la mise en œuvre. En outre, une réorganisation fondamentale de l'obligation de servir est considérée aujourd'hui comme étant politiquement inopportune par la majorité. C'est ce qu'il est ressorti notamment des discussions portant sur les trois modèles d'obligation de servir proposés dans le rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité. Discutée dans le cadre du projet «Protection de la population», une solution consistant à créer une obligation nationale de servir commune aux deux organisations de milice que sont la protection civile et les sapeurs-pompiers a été rejetée par ces derniers.

L'obligation de servir telle qu'elle est réglementée dans le présent projet de loi doit être maintenue, avant tout parce qu'elle apporte, sur des points primordiaux, des améliorations importantes par rapport à la loi actuelle. Une réévaluation générale et fondamentale du système de l'obligation de servir sera abordée à une date ultérieure, si la volonté politique se manifeste. Selon le résultat, il conviendra également de lancer un projet de révision des dispositions ad hoc de la Constitution.

2.2.5 Réglementation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile

Alors que l'obligation de servir dans l'armée et, du même coup, le versement éventuel d'une taxe d'exemption prendront fin à l'âge de 30 ans révolus, l'obligation de servir dans la protection civile durera jusqu'à 40 ans révolus. Dans ces circonstances, divers cantons demandent une réglementation particulière concernant la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile durant la période allant de 30 à 40 ans. Ces cantons justifient leur proposition en signalant que, jusqu'ici, les personnes astreintes à servir dans la protection civile pouvaient faire valoir, par jour de service accompli chaque année, une réduction de la taxe d'exemption, et ce, jusqu'à la fin de l'obligation de servir dans l'armée, fixée à 42 ans. L'abaissement à 30 ans de l'âge de l'obligation de servir provoque une perte de l'attrait financier, pour les membres de la protection civile, à accomplir leur service dans la protection civile entre 30 et 40 ans. L'une des idées consiste à rembourser la taxe d'exemption déjà payée selon un taux fixé par jour de service accompli dans la protection civile après la libération de l'obligation de servir dans l'armée.

A ce propos, il convient en général de constater que la taxe d'exemption constitue une forme subsidiaire d'accomplissement de l'obligation de servir dans l'armée. Dès lors, la solution proposée, à savoir un remboursement pour ceux qui accomplissent leur service dans la protection civile après 30 ans révolus, n'est pas envisageable du point de vue légal. Elle occasionnerait en outre un travail administratif disproportionné. Aussi faut-il trouver d'autres solutions afin de pouvoir garantir une certaine égalité de traitement. Peut-être que l'idée d'une réduction appropriée de la taxe d'exemption par jour de service accompli dans la protection civile entre 20 et 30 ans pourrait servir de point de départ.

2.2.6 Des bases uniformes pour l'instruction dans la protection civile

Les avis divergent parmi les participants à la procédure de consultation, en particulier parmi les cantons, quant à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction. En fait, il s'agit surtout du rôle que la Confédération jouera à l'avenir en la matière. Une petite minorité de cantons souhaite une compétence exclusivement cantonale. En face, une nette majorité préfère un engagement accru de la Confédération, à tout le moins une collaboration renforcée entre les cantons et la Confédération. On pourrait ainsi, en se fondant sur la loi fédérale, créer des bases d'instruction homogènes et contraignantes à l'échelle nationale en ce qui concerne l'instruction au sein de la protection civile. Cette proposition se justifie par la réduction drastique des effectifs qui, à l'avenir, entraînera inéluctablement un besoin accru en prestations d'aide intercantonale, d'où l'exigence d'une certaine «unité de doctrine» ou «interopérabilité nationale». En l'occurrence, on fait également référence à la mobilité géographique accrue des membres de la protection civile par rapport à autrefois, notamment pour des raisons de formation professionnelle et de changements d'emploi.

La cession aux cantons de toutes les compétences en matière d'instruction comporte le risque de voir apparaître une «protection civile à deux vitesses, voire plus». Ni la Confédération, ni les cantons n'ont intérêt à une telle situation, ce qu'une majorité des participants à la procédure de consultation ont reconnu et souligné explicitement. A l'inverse, si la Confédération prenait en charge l'intégralité de l'instruction, notamment l'instruction de base, comme certains le souhaitent, elle ne répondrait plus à l'idée fondamentale du fédéralisme qui consiste à répartir les tâches de la protection civile, l'instruction ressortissant en priorité aux cantons, conformément aux principes directeurs convenus.

Les compétences en matière d'instruction telles qu'elles sont fixées dans le projet de loi sont admises par une grande majorité. Elles tiennent également compte de facteurs tels que la compétitivité et l'efficacité. La Confédération organise en priorité les cours qui exigent du personnel enseignant professionnel, au bénéfice de qualifications particulières, ainsi que des technologies spéciales et coûteuses d'instruction, d'information ou de communication, ou les cours qui, compte tenu du volume annuel, permettent une instruction centralisée et rentable. A la demande d'une majorité des cantons, on soulignera cependant, dans le présent projet de loi, le rôle essentiel de la Confédération dans l'élaboration de bases d'instruction homogènes, en étroite collaboration avec les cantons.

2.2.7

Obligation de construire des abris et de les équiper

Le maintien de l'obligation de construire des abris, sous forme très réduite, est salué par une large majorité, parfois même approuvé expressément. Le Parti socialiste suisse, l'Union syndicale suisse et les cantons du Jura et de Neuchâtel sont les seuls à demander la suppression de cette obligation. La Société suisse des propriétaires fonciers se félicite formellement de la restriction de l'obligation de construire des abris, mais elle remet en cause, eu égard au taux élevé de couverture, l'obligation générale de construire pour toutes les maisons d'habitation. En l'occurrence, elle demande l'exemption des propriétaires de petits immeubles, notamment de maisons familiales, ainsi que la réduction du montant de la contribution de remplacement par rapport au régime actuel. Elle suggère en outre de supprimer l'obligation d'équiper les abris dans les nouvelles constructions. Cette obligation est également remise en cause par certains cantons.

L'infrastructure de protection destinée à la population réalisée durant les 30 dernières années a atteint dans l'ensemble du pays un haut niveau de développement. Pour l'essentiel, la tâche à venir se limitera à maintenir la valeur et à combler de manière ciblée les lacunes locales. Pour y parvenir, les cantons devront gérer avec encore plus de rigueur la construction des abris. Les contributions de remplacement pourront servir à la construction d'abris publics par les communes.

En outre, l'obligation de construire des abris sera nettement assouplie. Aussi les maîtres d'ouvrage des bâtiments commerciaux et les propriétaires de maisons qui construisent des annexes seront-ils exemptés de l'obligation de réaliser des places protégées. Quant aux appartements et homes, au lieu de construire une place protégée par pièce habitable, il s'agira en règle générale à l'avenir de ne construire plus que $\frac{2}{3}$ de place protégée par pièce. La gestion rigoureuse de la construction des abris devrait permettre de limiter la construction d'abris à des ouvrages d'une dimension minimale définie. Les maîtres d'ouvrages des petits bâtiments, en particulier des maisons familiales, devront alors verser une contribution de remplacement, toutefois inférieure à celle demandée à l'heure actuelle.

L'obligation – actuellement en vigueur – d'équiper ultérieurement les abris construits avant 1987 est reportée à la période de montée en puissance.

3

Interventions parlementaires

Le traitement des présents actes législatifs permet de classer les interventions parlementaires suivantes:

1997 P 96.3298 Abris de protection civile superflus
(N 3.10.96, Baumberger; S 13.3.97)

L'obligation de construire des abris a déjà été assouplie dans les bases légales révisées à l'occasion de la Réforme 95. En l'occurrence, il avait été renoncé à l'obligation de réaliser des places protégées lors de transformations et de surélévations d'immeubles. Le présent projet de loi réduit encore l'obligation de construire des abris. Aussi ne sera-t-il plus obligatoire de réaliser des places protégées sur les lieux de travail (bâtiments commerciaux) et lors de la construction d'annexes. Associées à une gestion encore plus rigoureuse de la construction des abris – seuls les déficits locaux devant être compensés –, ces mesures entraîneront une diminution

considérable des dépenses, en particulier pour les maîtres d'ouvrage privés et les propriétaires d'immeubles. Ceci également en fonction de l'importante réduction prévue des contributions de remplacement. A noter en outre qu'à l'avenir, la Confédération ne subventionnera plus les abris publics. Pour financer la construction de tels abris, les communes pourront avoir recours aux contributions de remplacement.

1998 P 98.3386 Protection civile. Supprimer l'obligation de construire des abris (N 18.12.98, Weber Agnes)

La réforme de la protection civile réalisée dans le cadre de la conception d'un système coordonné de protection de la population tient compte de l'évolution des conditions générales de la politique de sécurité. Suite à la réorientation vers les catastrophes et les situations d'urgence, les effectifs seront réduits de deux tiers environ. Ce redimensionnement de la protection civile, combiné au réajustement des tâches, répond d'une part au besoin, avéré et incontesté, qu'ont les cantons d'adapter leurs instruments pour faire face aux catastrophes, et tire d'autre part les conséquences des expériences acquises, au cours de ces dernières années, lors d'événements dommageables majeurs. On a pu constater ainsi que les moyens des sapeurs-pompiers ne suffisaient pas, en particulier lorsque les circonstances exigeaient des interventions de grande ampleur et de longue durée.

L'obligation de construire des abris sera désormais limitée à l'essentiel et assouplie. Il en résultera un allègement substantiel pour les collectivités publiques, mais également pour les particuliers (maîtres d'ouvrages, propriétaires d'immeubles). Compte tenu du degré de couverture élevé que connaît l'ensemble du pays, l'accent est clairement mis sur la conservation des ouvrages de protection, et non plus sur la construction. Par ailleurs, les mesures à prendre dans le domaine des ouvrages de protection font partie de celles, peu nombreuses, pour lesquelles le facteur temps joue un rôle déterminant, et qui ne peuvent par conséquent pas être reportées à la phase de montée en puissance (conflit armé).

2000 P 99.3651 Evaluation des mesures prises au titre de la protection de la population (N 24.3.00, Haering)

La réforme de la protection de la population menée aujourd'hui en Suisse tient également compte des tendances en la matière et des enseignements provenant d'autres pays européens et de leurs systèmes. Une enquête comparative internationale sur les systèmes de protection de la population et les coûts qu'ils engendrent (pays comparés à la Suisse: Allemagne, Autriche, Finlande, France et Suède) montre que la nouvelle conception suisse correspond, sur les points principaux de la réforme, aux systèmes comparables. Ce constat concerne l'orientation rigoureuse sur les catastrophes et les situations d'urgence (et non plus sur un conflit armé) ainsi que le regroupement des diverses organisations de sauvetage allant parfois jusqu'à la création de systèmes de protection de la population entièrement intégrés. En Suisse, le dernier point est mis en œuvre par la coordination des diverses organisations partenaires placées sous une direction commune. Cette solution permet d'éliminer les doublons et, par là même, de réduire massivement les effectifs des deux organisations de milice que sont les sapeurs-pompiers (pour près d'un tiers) et la protection civile (pour près des deux tiers). Il en découle également une baisse des coûts (budgétaires et extra-budgétaires) pour l'économie publique de près de 30 %. Il est prévu d'apporter en permanence des améliorations au système de protection de la population en vue d'accroître son efficacité et sa rentabilité dans le cadre d'un processus évolutif.

Conformément à la conception du système coordonné de protection de la population, des formations de la protection civile peuvent également être engagées en renfort de la police, en particulier pour faire face aux surcharges ainsi qu'aux interventions de longue durée. Cet engagement concerne des tâches qui n'exigent aucune arme. L'instruction et l'équipement nécessaires doivent être assurés par la police. Dans ces conditions, il est tout à fait envisageable d'engager des formations de la protection civile en renfort de la police afin qu'elles se chargent de tâches simples d'établissement de barrages, de surveillance et d'information. Le canton est l'instance qui autorise le recours aux formations de protection civile dans le cadre de telles interventions en faveur de la collectivité. Il doit ainsi éviter les abus ou une concurrence des entreprises privées.

4 Partie spéciale

4.1 Remarques générales concernant le projet de loi

Le projet se fonde d'une part sur le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité (RAPOLSEC 2000), qui préconise une analyse globale de la situation de la Suisse en la matière dans le but de redéfinir les tâches et le poids respectif de chacun des instruments de la politique de sécurité ainsi que leurs relations réciproques. D'autre part, il se base sur les directives (principes directeurs) convenues au printemps 2000 suite à une double consultation des cantons et des partenaires au projet, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 25 mai 2000, ainsi que sur le plan directeur de la protection de la population qui s'y réfère.

Le double titre «Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile» a été choisi afin d'éviter les malentendus terminologiques et les confusions entre les domaines de la protection de la population et de la protection civile, le premier englobant le second. Les questions matérielles des deux domaines ont été fractionnées en deux parties clairement délimitées.

4.2 Commentaire des dispositions

Préambule

La nouvelle loi sur la protection de la population et sur la protection civile s'appuie sur l'art. 61, al. 1, 2 et 4, de la Constitution, qui octroie à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions en matière de protection civile.

La Confédération n'est pas en mesure de légiférer dans le domaine de la protection de la population, dont la responsabilité incombe d'une manière générale aux cantons. Le projet de loi se limite, en la matière, aux réglementations concernant la collaboration et aux délimitations des compétences.

Titre 1 Objet

Art. 1

Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites des prescriptions de la législation fédérale. C'est à eux qu'il incombe en particulier de prendre des mesures en cas de catastrophe et en situation d'urgence. La Confédération est responsable de la maîtrise de certaines catastrophes, notamment en cas d'augmentation de la radioactivité et d'épidémie, ainsi que des mesures prises dans la perspective d'un conflit armé.

S'agissant de la protection civile, la Confédération réglemente l'obligation de servir, l'instruction, le matériel ainsi que les installations d'alarme et les systèmes télématiques, les ouvrages de protection et le financement.

Titre 2 Protection de la population

Chapitre 1 Collaboration au sein de la protection de la population

Art. 2

Le nouveau système a pour but de protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence et en cas de conflit armé. Il contribue ainsi à limiter et à maîtriser les effets d'événements dommageables.

D'une manière générale, la prévention ne fait pas partie des tâches de la protection de la population. La protection de la population est avant tout une organisation de coordination des interventions en cas de catastrophes et de situations d'urgence. Les mesures de prévention à moyen et à long termes incombent à d'autres institutions. Cependant, les mesures préventives à court terme, notamment les travaux de consolidation ou de surveillance des eaux, sont d'ores et déjà envisageables dans le cadre des divers engagements.

Art. 3

Le système de protection de la population coordonne l'action et la collaboration des cinq organisations partenaires: police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile. Au besoin, d'autres institutions, des organisations privées, des entreprises et l'armée peuvent être appelées en renfort.

Les cinq organisations partenaires sont responsables de leurs champs d'action respectifs et se portent mutuellement assistance dans l'accomplissement de leurs tâches.

La répartition des tâches entre les organisations partenaires résulte de la nouvelle conception de la protection de la population en tant que système coordonné. Cette définition s'avère indispensable pour que les organisations partenaires puissent adapter ou compléter leurs besoins spécifiques en ce qui concerne l'instruction et le matériel ainsi que les planifications des interventions.

Art. 4, let. a à d

La conduite est structurée de manière modulaire en fonction des événements dommageables. Lors d'événements mineurs, la direction de l'intervention est du ressort des organisations partenaires engagées (généralement les moyens de première intervention, à savoir les sapeurs-pompiers ou la police). Lors d'événements majeurs, la conduite des opérations est confiée à une direction commune, composée de spécialistes provenant des organisations concernées ou de l'administration, selon les cas.

Si, en cas d'événement de grande envergure, plusieurs organisations partenaires sont engagées pour une durée relativement longue, la coordination et la conduite des opérations sont confiées à un organe de conduite bénéficiant d'une légitimité politique et placé sous la responsabilité générale des autorités compétentes. Les organisations partenaires sont représentées dans cet organe de conduite.

Art. 4, let. e

En cas d'aggravation du danger, la Confédération, les cantons et les communes peuvent, en temps utile et en fonction de la situation, élever le degré de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection relevant de leurs compétences (déclencher ce que l'on appelle la «montée en puissance»).

Si un conflit armé menace d'éclater, le Conseil fédéral peut décréter la montée en puissance du système de protection de la population. La montée en puissance doit pouvoir être garantie dans le cadre des délais de préalerte de plusieurs années admis actuellement. Elle consiste essentiellement en mesures relatives au personnel, à l'instruction et au matériel.

Le personnel supplémentaire indispensable en cas de conflit armé est recruté seulement après que les autorités ont décrété la montée en puissance. A cet effet, la Confédération peut relever l'âge de l'obligation de servir dans la protection civile et, le cas échéant, faire appel à d'anciens membres de l'armée ainsi qu'aux hommes soumis à l'obligation de servir qui ne sont pas astreints au service militaire. En cas de conflit armé, les sapeurs-pompiers couvrent le besoin en personnel supplémentaire en réintégrant d'anciens membres et en recourant à des volontaires. Aucune mesure particulière en matière de personnel n'est prévue pour les autres organisations partenaires.

Art. 5, al. 1

L'al. 1 correspond à l'art. 119, al. 2, de la loi fédérale révisée sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10).

Art. 5, al. 2

L'al. 2 renvoie d'une part à la coordination des diverses organisations partenaires au sein du système coordonné de protection de la population, dont les champs d'activité sont mentionnés aux art. 7 et 8 et, d'autre part, aux compétences du Conseil fédéral en matière de coordination des différents instruments de politique de sécurité dans le cadre de la coopération nationale de sécurité (CNS), figurant également à l'art. 119 LAAM.

Art. 5, al. 3

Voir les commentaires relatifs à l'art. 4, let. e.

Art. 6

Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites des prescriptions de la législation fédérale. Il leur incombe en particulier de prendre les mesures nécessaires en cas de catastrophe ou en situation d'urgence. Les cantons règlent l'organisation, l'instruction, la disponibilité et l'engagement des organisations partenaires de la protection de la population, à l'exception des services techniques. Ils assurent, en temps utile et en fonction de la situation, la conduite ainsi que la préparation de l'infrastructure de protection. Les cantons sont responsables de l'application des prescriptions fédérales dans le domaine de la protection civile. Ils définissent, dans le cadre de leurs compétences, les tâches qu'ils délèguent aux communes. En mentionnant expressément que les cantons réglementent la collaboration intercantonale (al. 3), notamment dans le cadre de l'aide intercantonale en cas de catastrophe et de situation d'urgence ou dans le domaine de l'instruction, le législateur vise à souligner toute l'importance de cet aspect de la réforme de la protection de la population.

Art. 7

Les cantons et la Confédération collaborent à l'accomplissement de tâches communes. Il s'agit notamment de la réflexion sur le développement de la protection de la population, de l'information et de la collaboration internationale.

Art. 8

Dans la protection de la population, la recherche et le développement sont indispensables pour remplir les tâches exigeantes de la Confédération, des cantons et des communes et pour promouvoir les synergies entre tous les acteurs concernés. La collaboration entre organisations partenaires au sein de la protection de la population requiert la coordination et l'extension de la recherche et du développement, jusqu'alors gérés individuellement.

La recherche et le développement doivent servir à l'élaboration des bases nécessaires à la réalisation des mandats de politique de sécurité liés à la protection de la population. La préparation des fondements indispensables à l'orientation stratégique de la protection de la population revêt une importance de premier plan. Il convient également d'élaborer des conceptions et des bases de travail en vue de l'exécution, ceci dans le but de garantir un processus cohérent (unité de doctrine), répondant aux besoins. Il s'agit en outre de consentir des efforts de sorte que la Confédération puisse, dans les situations particulières et extraordinaires, garantir la conduite et la capacité de montée en puissance. Le transfert de connaissances et le maintien du savoir acquis jouent en l'occurrence un rôle prépondérant. Les besoins de la recherche sont définis en fonction des scénarios des dangers encourus, systématiquement mis à jour, et en fonction des besoins cantonaux.

La recherche et le développement au sein de la protection de la population s'étendent à tous les domaines d'activité du système, au profit de l'ensemble des organes fédéraux, cantonaux et communaux. Ces tâches sont confiées à un service permanent de recherche institué à l'échelon fédéral et dans lequel les cantons sont

représentés. La Confédération planifie, dirige et finance la recherche et le développement au sein de la protection de la population. Des mandats peuvent être attribués à des hautes écoles ou à des entreprises spécialisées. Il faut tendre à une collaboration internationale.

La recherche et le développement dans le cadre de la protection de la population doivent être considérés comme des activités à long terme. Si l'on veut prétendre à une continuité, une efficacité et une durabilité, il est indispensable d'élargir à plusieurs années l'horizon de la planification et de la budgétisation.

Chapitre 2 Instruction au sein de la protection de la population

Art. 9

Les organes de conduite se voient attribuer un rôle central dans le cadre du système coordonné de la protection de la population. Il est absolument nécessaire que les membres de ces organes reçoivent une instruction et suivent des cours de perfectionnement leur permettant d'assumer en continu et efficacement leurs responsabilités en matière de planification et de préparatifs, et en cas d'intervention.

Dans le cadre de l'instruction de base, les membres des organes de conduite doivent se préparer à assumer les fonctions inhérentes à leur position hiérarchique. Ils doivent connaître les dangers et les risques existants, les tâches des organes de conduite et les possibilités d'intervention des différentes organisations partenaires. Ils se forment en outre au travail d'état-major et se familiarisent avec l'infrastructure ad hoc.

Le perfectionnement sert à renouveler, compléter et approfondir les connaissances acquises durant l'instruction de base. Il a également pour but de vérifier périodiquement l'état de préparation des organes de conduite. Leurs membres peuvent se préparer à faire face à divers événements potentiels en participant à des exercices.

Art. 10, let. a à d

Afin de garantir la collaboration entre les divers échelons, la Confédération apporte son soutien aux cantons dans le cadre de l'instruction des organes de conduite et propose à ces derniers des cours périodiques d'instruction et de perfectionnement. C'est ainsi que les connaissances acquises dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence (p. ex. sur la base des évaluations des événements) peuvent être intégrées rapidement dans les planifications de la protection de la population aux échelons cantonal, régional et communal. Il s'agit avant tout de cours qui requièrent soit des instructeurs professionnels au bénéfice de connaissances spécifiques, soit une infrastructure particulière ou encore dont l'organisation centralisée s'avère plus économique à l'échelon fédéral.

Art. 10, let. e et f

La Confédération assure la formation et le perfectionnement du personnel chargé de l'instruction des organes de conduite. Les instructeurs sont soumis à des exigences élevées en raison des profondes mutations qui caractérisent l'époque actuelle. Aussi est-il nécessaire de leur offrir une formation de base complète et des cours de perfectionnement réguliers.

Afin de tirer profit des synergies potentielles dans le domaine de la formation du personnel d’instruction, la Confédération autorise le personnel d’instruction de toutes les organisations partenaires à suivre les cours qu’elle propose.

Art. 10, let. g

Etant donné la complexité des risques et dangers actuels, une instruction efficace exige des moyens d’enseignement, d’information et de communication modernes. L’acquisition et l’entretien de technologies de ce type dépassent les possibilités respectives des cantons. C’est la raison pour laquelle la Confédération devra à l’avenir aussi disposer d’une infrastructure moderne en vue de dispenser l’instruction dont elle a la responsabilité.

Titre 3	Protection civile
Chapitre 1	Obligation de servir dans la protection civile
Section 1	Principes

Art. 11

Désormais, l’obligation de servir dans la protection civile est définie en fonction des aptitudes physiques et psychiques requises pour accomplir des services de protection civile. Cette nouvelle conception permet d’empêcher que toutes les personnes inaptes au service militaire soient obligées de servir dans la protection civile, qu’elles soient ou non aptes à le faire. Ainsi les personnes affectées d’un handicap grave ne seront-elles plus enregistrées inutilement par l’administration de la protection civile, ce qui représente quelque 20 000 dossiers de moins à traiter (étant entendu que l’obligation de servir dans la protection civile s’étend de 20 à 40 ans). Ce nouveau système permet en outre d’améliorer l’image de la protection civile.

Art. 12

Les personnes ayant accompli leurs obligations militaires ou leur service civil ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile. Les personnes astreintes à servir dans l’armée qui, notamment pour des raisons de santé, sont libérées à titre anticipé avant d’avoir accompli 50 jours de service militaire sont en principe soumises à l’obligation de servir dans la protection civile. Dans un esprit «d’équité», on évite ainsi que, après quelques jours de service militaire seulement, les personnes astreintes à servir dans l’armée n’aient plus à accomplir de service.

Art. 13 et 14

La possibilité de modifier la durée de l’obligation de servir dans la protection civile doit permettre au Conseil fédéral de réagir avec souplesse aux problèmes d’effectifs, en particulier dans la perspective de l’évolution de la situation en matière de politique de sécurité. L’extension ou la diminution d’une année de la durée de l’obligation de servir dans la protection civile entraînerait respectivement, à l’échelon national, une augmentation de l’effectif équivalant à 5000 personnes astreintes ou une réduction de l’effectif du même ordre de grandeur.

L'extension maximale de 10 ans de l'obligation de servir dans la protection civile, telle qu'elle est prévue dans la loi, permet de couvrir la majeure partie du besoin supplémentaire en personnel dans la perspective d'un conflit armé. De plus, le Conseil fédéral peut, dans cette situation, soumettre tous les citoyens helvétiques non astreints au service militaire ou au service civil à l'obligation de servir dans la protection civile en vue de compléter l'effectif nécessaire.

Art. 15

Le volontariat, notamment pour les Suissesses ainsi que les étrangers et les étrangères établis en Suisse, doit être maintenu. Dorénavant, les personnes astreintes à servir dans l'armée qui sont libérées en tant que telles avant d'avoir accompli leur obligation militaire doivent désormais pouvoir être incorporées dans la protection civile à titre volontaire. La décision en matière d'admission incombe aux cantons.

Art. 16

L'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. Les personnes recrutées pour la protection civile sont réparties entre trois fonctions de base: collaborateur d'état-major, préposé à l'assistance et pionnier. La procédure comprend trois étapes: l'information par écrit des conscrits, la journée d'information organisée par les cantons et le recrutement. Afin de permettre une incorporation optimale des conscrits, les profils d'exigences des différentes fonctions dans l'armée et la protection civile sont redéfinis. Il n'y pas de liberté de choix lors de l'incorporation. L'armée conserve la priorité. On tiendra compte, dans la mesure du possible, des aptitudes et des désirs des personnes astreintes quant à leur incorporation. La responsabilité principale du recrutement incombe à l'armée. La collaboration entre la Confédération et les cantons est assurée.

Ce nouveau système d'approvisionnement en personnel de la protection civile va remplacer le régime actuel à «deux classes», armée – protection civile, considéré comme problématique.

Les détails de la procédure de recrutement seront réglés dans des ordonnances du Conseil fédéral et du DDPS.

Art. 17

La gestion du personnel par les cantons (contrôles inclus) est l'une des conséquences de la régionalisation systématique de la protection civile visée par la réforme. Dès lors, le principe du domicile appliqué actuellement pour l'incorporation des personnes astreintes à servir dans la protection civile doit être assoupli.

Art. 18

Les incorporations dans le personnel de réserve permettent d'éviter d'instruire des personnes astreintes qui ne participent pas aux interventions. Sur le plan de l'organisation, le personnel de réserve permet de gérer avec davantage de souplesse les divers besoins régionaux et cantonaux en effectifs. Afin d'éviter l'organisation de cours d'instruction non rentables, notamment dans le cadre des cours de répétition, les membres de cette catégorie de personnel ne peuvent pas prétendre à servir dans la protection civile.

Art. 19

Le libellé équivaut à celui de la réglementation actuelle figurant dans la législation sur la protection civile (art. 15, al. 1, LPCi, et art. 26 OPCi; RS 520.1 et 520.11).

Art. 20

L'abaissement à 40 ans de la limite de l'obligation de servir change la donne dans la pratique actuelle en matière de mise à disposition de personnel. Aujourd'hui, 65 % des personnes exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile ont plus de 40 ans. Dans certaines catégories, notamment les membres des organes civils de conduite, cette proportion atteint presque 90 %. A ce titre déjà, le maintien du système actuel entraînerait des dépenses disproportionnées. A cela s'ajoutent la réorientation vers les catastrophes et les situations d'urgence et la réduction drastique des effectifs de la protection civile. Dès lors, la pratique actuelle en matière d'exemption de personnel dans le cadre de la «défense générale» (jusqu'à présent env. 140 000 personnes, p. ex. en faveur de l'approvisionnement économique du pays, des sapeurs-pompiers, etc.) n'a plus guère de sens. Il en va de même pour les personnes astreintes à servir dans l'armée dont l'obligation de servir doit désormais prendre fin à 30 ans révolus.

La procédure appliquée pour l'instant en matière d'exemption de l'obligation de servir, et les coûts administratifs élevés qu'elle engendre, doivent laisser place à une libération anticipée déjà prévue dans la loi actuelle. On renonce délibérément à appliquer des quotas. Pour des raisons d'effectif, ils ne sont pas nécessaires; ils occasionneraient en outre un nouveau surcroît de travail administratif (répartition, contrôle et surveillance des quotas, etc.). Le chiffre avancé à l'échelon du pays se situe à environ 15 000 personnes astreintes à servir dans la protection civile.

Les personnes astreintes dont une organisation partenaire ne peut se passer pour remplir ses tâches lors de catastrophes ou de situations d'urgence peuvent désormais être libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile. On vise ainsi à éviter les pénuries de personnel dans les organisations partenaires. Il s'agit en particulier des professionnels de la police, des sapeurs-pompiers et des services sanitaires d'urgence ainsi que le personnel de milice des sapeurs-pompiers et des organes civils de conduite. Les cantons, qui sont responsables de l'organisation du système coordonné de protection de la population, décident des libérations anticipées. On pare de la sorte à une «hémorragie» du personnel de la protection civile, tout en garantissant les investissements consentis en matière d'instruction. Enfin, les cantons peuvent ainsi également réagir contre les éventuels abus.

Art. 21

La décision incombe au canton après consultation de la commune.

Section 2 Droits et obligations

Art. 22

Les dispositions concernant la solde, la subsistance, le transport et le logement ont été reprises in extenso de la LPCi (art. 22).

Art. 23

Etant donné qu'on introduit également une instruction de base dans la protection civile (art. 33), il s'agit, pour des raisons d'égalité de traitement, de reprendre dans la protection civile les dispositions applicables à l'école de recrue (taux réduit). Le contenu de l'actuel art. 23 LPCi, a été repris in extenso.

Les détails, sous la forme d'une liste des prestations de service imputées, doivent être réglés à l'échelon de l'ordonnance.

Art. 24

Le système actuel de réduction de la taxe d'exemption en fonction des jours de service effectués est maintenu. Le taux de réduction sera fixé ultérieurement.

On renonce à introduire une taxe d'exemption de l'obligation de servir dans la protection civile. Selon l'art. 59 Cst., les personnes soumises à l'obligation de servir qui n'accomplissent ni service militaire ni service civil (en tant que service de remplacement) doivent payer une taxe d'exemption. Dès lors, les personnes astreintes à servir dans la protection civile sont en principe tenues de payer une taxe d'exemption. L'introduction d'une nouvelle taxe d'exemption, relative à la protection civile, entraînerait une double imposition pendant la durée de l'obligation de servir entre 20 et 30 ans révolus.

L'introduction d'une taxe d'exemption dès l'âge de 31 ans concernerait les personnes astreintes à servir dans la protection civile qui n'accomplissent pas leur service dans la protection civile ou qui sont déclarées inaptes au service. Par analogie avec la taxe d'exemption versée en remplacement de l'accomplissement du service militaire, cette solution permettrait de substituer l'accomplissement du service de protection civile dès 31 ans par le versement d'une taxe d'exemption. Elle ne doit cependant pas être approfondie. Du point de vue légal, il n'est pas envisageable de créer une autre réglementation applicable à la période d'obligation de servir dans la protection civile qui intervient après l'obligation de servir dans l'armée, par exemple sous forme de remboursement des taxes d'exemption versées en fonction des jours de service accomplis. En effet, la taxe d'exemption constitue une forme subsidiaire de l'accomplissement de l'obligation de servir.

Art. 25 et 26

Les dispositions concernant l'assurance et les obligations ont été reprises in extenso de la LPCi (art. 25 et 27).

Section 3 Convocation et tenue des contrôles

Art. 27

L'art. 27 décrit chacune des prestations de service et donc chaque genre d'intervention.

Les personnes astreintes à servir dans la protection civile peuvent être convoquées par le Conseil fédéral en cas de conflit armé, d'interventions à l'échelon national en faveur de la collectivité et d'événements dommageables majeurs, qui dépasseraient les capacités d'intervention d'un canton.

Les formations de la protection civile étant des moyens cantonaux et communaux, la convocation doit logiquement être réglementée par les cantons. Afin d'éclaircir la situation et de contribuer à la sécurité juridique générale, les possibilités de convocation offertes aux cantons sont réglées avec plus de précision dans le présent projet de loi. Dans le but d'éviter les abus, il convient d'édicter des normes contraignantes à l'échelon de l'ordonnance, en particulier pour la convocation en vue d'interventions en faveur de la collectivité (notamment pour éviter que des personnes astreintes soient amenées à fournir des prestations au bénéfice de leur employeur ou pour éviter de faire concurrence à l'économie privée). Ces normes doivent en outre être approuvées par le département compétent (DDPS) ou les cantons, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Art. 28

La tenue des contrôles concernant les personnes astreintes, assumée jusqu'à ce jour par les communes, sera désormais réglementée par le canton. Sachant que le contrôle de l'instruction concerne également des organes fédéraux (instruction à l'échelon fédéral, Administration fédérale des contributions, taxe d'exemption de l'obligation de servir, caisse de compensation APG), la nouvelle ordonnance sur les contrôles au sein de la protection civile contiendra des normes nationales homogènes.

Chapitre 2 Obligations de tiers

Art. 29

Les dispositions correspondent à la réglementation actuelle figurant à l'art. 28, al. 1 et 3, LPCi.

Art. 30 à 32

Le contenu de ces dispositions a été repris presque in extenso de la LPCi (art. 29 à 31).

Chapitre 3 Instruction au sein de la protection civile

Art. 33

La réorientation de la protection civile implique une nouvelle conception de l’instruction des personnes astreintes. Le contenu de l’instruction est axé sur la future mission prioritaire de maîtrise des catastrophes et des situations d’urgence et non plus sur les exigences liées à un conflit armé. L’instruction prévue dans la perspective d’un conflit armé sera mise en veilleuse et réactivée si la montée en puissance est décrétée.

Une fois le recrutement effectué, les personnes astreintes doivent suivre une instruction de base. Celle-ci se compose de deux volets interdépendants:

- L’instruction générale (IG), qui regroupe en un tronc commun toutes les personnes astreintes et traite des connaissances générales communes aux trois fonctions de base.
- L’instruction spécialisée (IS), qui offre des filières séparées permettant de dispenser les connaissances techniques et pratiques relatives à chaque fonction.

Les connaissances générales de certaines personnes astreintes à servir dans la protection civile peuvent être complétées par une instruction complémentaire (IC) en vue de l’accomplissement de tâches spéciales (p. ex. entretien de constructions et du matériel). L’instruction complémentaire peut être suivie immédiatement après l’instruction générale et l’instruction spécialisée, ou ultérieurement.

Art. 34 et 35

Pour assumer une fonction de cadre, il convient systématiquement de suivre une instruction appropriée à l’échelon concerné: chef de groupe, chef de section, responsable d’un domaine de l’aide à la conduite ou commandant de la protection civile. Les cadres sont responsables de la conduite, de l’instruction et de la préparation de leurs formations ou de leur service. L’instruction doit répondre à ces exigences et améliorer les compétences.

Les cadres de la protection civile doivent suivre périodiquement des cours de perfectionnement afin de garantir la mise en œuvre rapide des innovations.

Art. 36

Les cours de répétition annuels doivent permettre aux personnes astreintes d’être opérationnelles à tout moment. Les cadres doivent fournir des prestations de service supplémentaires pour être à même d’accomplir leurs tâches exigeantes de conduite et d’instruction. Les cours de répétition servent avant tout à vérifier, à compléter et à consolider l’état de préparation des formations et des cadres. Ils permettent en outre à ces derniers d’acquérir l’expérience indispensable en matière de conduite. Les cours de répétition peuvent aussi être mis à profit pour réaliser des exercices en coordination avec les autres organisations partenaires.

Art. 37

Cet article correspond aux dispositions de libellé identique figurant dans la législation militaire (art. 59, al. 2, LAAM; RS 510.10). Il y a «besoin impératif» lors d'une surcharge exceptionnelle de l'administration de la protection civile ou lorsque des travaux requièrent des spécialistes expérimentés au bénéfice de connaissances particulières.

Art. 38

Comme dans la législation actuelle, des prescriptions minimales sont fixées pour la procédure de convocation (notifications, demandes de report).

Il est du ressort du Conseil fédéral de régler l'organisation de l'administration fédérale. L'organe fédéral qui sera à l'avenir chargé des questions relatives à la protection civile (et à la protection de la population) n'a pas encore été désigné (art. 43, al. 2, LOGA; RS 172.010).

Art. 39

La Confédération crée, avec le concours des cantons, les bases nécessaires à une instruction la plus uniforme possible («unité de doctrine»). Pour des raisons de rentabilité, elle forme les commandants de la protection civile et leurs suppléants, les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Elle peut organiser des services d'instruction et de perfectionnement relevant de la compétence des cantons, à la demande de ceux-ci. Conformément au principe du financement en fonction des compétences, les cantons doivent prendre en charge les coûts afférents.

Art. 40

La Confédération assure la formation et le perfectionnement des instructeurs de la protection civile. Les instructeurs sont soumis à des exigences élevées en raison des profondes mutations qui caractérisent l'époque actuelle. Aussi est-il nécessaire de leur offrir une instruction de base complète et des cours de perfectionnement réguliers. Certains modules d'instruction doivent être accessibles au personnel enseignant des autres organisations partenaires.

Art. 41

Etant donné la complexité des dangers et des risques actuels, une instruction, pour être efficace, exige des moyens modernes d'enseignement, d'information et de communication. L'acquisition et l'entretien de technologies de ce type dépassent les possibilités de chacun des cantons. C'est la raison pour laquelle la Confédération devra toujours disposer, à l'avenir, d'une infrastructure moderne lui permettant de dispenser l'instruction dont elle a la responsabilité.

Art. 42

Vu les «réformes 95» et la baisse des effectifs qui s'en est suivie, certains centres d'instruction cantonaux, régionaux et communaux se sont avérés superflus.

L'art. 42 reprend en substance le libellé des art. 60 et 76 de l'ordonnance sur la protection civile (OPCi, RS 520.11); il est à noter toutefois que les dispositions transitoires de l'art. 76 OPCi ne sont plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001.

Chapitre 4

Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

Art. 43

L'acquisition du matériel spécifique au lieu d'utilisation est en principe du ressort des cantons. Ce matériel est avant tout acquis dans la perspective des interventions en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Le choix s'effectue en fonction du type d'intervention. Dans ce domaine également, il convient d'exploiter les synergies entre organisations partenaires.

La Confédération est responsable du matériel utilisé pour les catastrophes et les situations d'urgence relevant de ses compétences, ou en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Cela concerne en particulier les installations permettant de transmettre l'alarme à la population, les systèmes télématiques de la protection civile, le matériel et l'équipement des constructions protégées ainsi que le matériel standardisé de la protection civile (à l'heure actuelle, le matériel de protection AC). Il importe de veiller à la compatibilité avec les équipements des autres organisations partenaires. Il convient en outre de garantir que, au moment d'évaluer et d'acquérir du matériel, les cantons puissent solliciter les organes fédéraux chargés de l'acquisition du matériel.

La Confédération fixe les exigences auxquelles doivent répondre les systèmes de transmission de l'alarme à la population. Les installations de sirènes et de télécommandes existantes (y compris celles réservées aux centrales nucléaires et à l'alarme-eau) doivent être adaptées aux exigences techniques actuelles, être prêtes à fonctionner, pouvoir être déclenchées de façon centralisée et couvrir tout le territoire. Les coûts de ces installations et de leur modernisation sont pris en charge par la Confédération. L'exécution est du ressort des cantons. La gestion et l'entretien incombent aux communes ou aux exploitants.

Si l'on veut pouvoir épauler les organes de conduite par des prestations de service dans le domaine télématique, il convient de mettre à disposition les systèmes de transmission nécessaires ou de permettre leur utilisation. Outre la mise à disposition d'appareils compatibles et des installations nécessaires dans les constructions protégées, il s'avère en outre indispensable d'assurer l'intégration dans certains réseaux fixes ou dans des réseaux radio. En cas de conflit armé, cet équipement sert également de base technique à la télématique.

Art. 44

Le libellé de l'art. 44 été repris in extenso de la LPCi (art. 51).

Chapitre 5 Ouvrages de protection

Section 1 Abris

Art. 45

Les ouvrages de protection civile existants doivent être maintenus. En cas de conflit armé, chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son lieu de résidence, ceci afin de garantir l'égalité des chances. En outre, les abris doivent également pouvoir être utilisés comme hébergement de secours lors de catastrophes et dans des situations d'urgence, par exemple en cas d'augmentation de la radio-activité, de tremblement de terre ou d'avalanche imminente.

Art. 46

Si le nombre de places protégées sur l'ensemble du territoire helvétique est important, il n'en demeure pas moins que des déficits locaux subsistent. Pour garantir l'égalité des chances, il importe de combler les lacunes existantes et de prévoir également un nombre supplémentaire d'abris de manière à pouvoir faire face à un éventuel accroissement démographique.

Aussi le principe de l'obligation de construire des abris est-il maintenu. Lors de la construction de maisons d'habitation, de homes ou d'hôpitaux, les propriétaires d'immeubles doivent réaliser des abris. Dans les zones où le nombre de places protégées est insuffisant, les communes doivent réaliser des abris publics et les équiper.

Par ailleurs, on renoncera à l'avenir à construire des abris lors de la construction d'annexes importantes ou sur les lieux de travail (bâtiments commerciaux), réduisant par là même l'obligation de construire des abris. Quant aux appartements et homes, au lieu de construire une place protégée par pièce habitable, il s'agira à l'avenir de ne construire plus que $\frac{2}{3}$ de place protégée par pièce.

L'équipement ultérieur des abris existants, mais pas encore équipés (construits avant 1987), est prévu uniquement pendant la phase de montée en puissance.

Art. 47

Les cantons gèrent la construction d'abris selon les prescriptions de la Confédération. Ils règlent l'exécution de l'obligation de construire et fixent le montant des contributions de remplacement, conformément aux prescriptions fédérales. Si un propriétaire d'immeuble ne réalise pas d'abri ou si le besoin en places protégées est couvert dans la zone d'appréciation, il est tenu de payer une contribution de remplacement dont le montant sera toutefois inférieur à celui actuellement versé. Ces contributions servent en premier lieu à financer les abris publics des communes. Leur prélèvement doit en priorité permettre de financer une grande partie de la réalisation et du maintien de la valeur de ces abris.

Si une commune a réalisé tous les abris prescrits, les contributions de remplacement pourront encore servir à d'autres mesures de protection civile (conformément aux dispositions relatives aux constructions de protection civile en vigueur jusqu'à ce jour, LCPCi/OCPCi, RS 521.1 et 521.11).

Art. 48 et 49

Les art. 48 et 49 reprennent par analogie les dispositions de la législation en vigueur (LCPCi/OCPCi).

On renoncera à l'avenir à la règle des 3 % des coûts présumés de construction fixée pour les sûretés à fournir, puisque, selon les prescriptions fédérales, les cantons sont compétents en matière d'abris. Ils sont libres de reprendre dans leur législation les dispositions correspondantes. La Confédération a développé des modèles de calcul afin de déterminer les coûts des places protégées. Il en résulte ce que l'on appelle un modèle à fourchettes, qui a été remis aux cantons à titre de recommandation. Les cantons peuvent s'en inspirer pour fixer le niveau des sûretés à fournir.

La disposition actuelle de l'art. 19 OCPCi figure aux art. 49 (abris) et 55 (constructions) de la présente loi. L'art. 49 règle la désaffectation des abris obligatoires pour lesquels la Confédération ne verse plus de subventions depuis 1981. C'est pourquoi on renonce à exiger le remboursement des subventions octroyées. En règle générale, les abris publics seront rénovés et non pas désaffectés.

Section 2 Constructions

Art. 50 à 55

On entend par constructions protégées les postes de commandement, les postes d'attente, les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées.

La protection de la population a besoin des constructions protégées principalement dans le but d'assurer la conduite et la disponibilité opérationnelle de ses moyens. Les postes de commandement revêtent un caractère primordial dans les activités de conduite et d'aide à la conduite. Les postes d'attente peuvent être utilisés pour le personnel et une partie du matériel des formations des organisations partenaires.

En ce qui concerne les constructions sanitaires, la Confédération fixe les conditions-cadre. Les cantons – la loi souligne clairement cette responsabilité par rapport à la réglementation actuelle de l'ordonnance sur la protection civile (art. 53) – ont l'obligation de prévoir, pour au moins 0,6 % de la population, des possibilités de soins et des lits dans des unités d'hôpital protégées et dans des centres sanitaires protégés. A la différence des unités d'hôpital protégées, les centres sanitaires protégés ne sont pas en liaison directe avec un hôpital. Si les cantons et les institutions dont relèvent les constructions sanitaires protégées établissent l'existence d'un besoin supérieur à ce pourcentage, la Confédération peut augmenter les subventions qu'elle verse pour la construction et le matériel jusqu'à ce que ce nombre de places corresponde à 0,8 % de la population. Il convient donc de régler ces détails non pas à l'échelon de la loi mais à celui de l'ordonnance.

Les postes sanitaires existants seront transformés en abris pour personnes ayant besoin de soins (abris pour patients). Les autres constructions protégées rendues superflues par le processus de régionalisation ou la réduction des effectifs de la protection civile pourront être utilisées à d'autres fins (p. ex. comme abris pour la population ou pour les biens culturels).

Seul un nombre limité de constructions protégées doivent être immédiatement disponibles pour l'utilisation en cas de catastrophe et en situation d'urgence ainsi que pour les besoins de l'instruction. Pour les autres constructions, on se contentera d'assurer qu'elles soient toujours en état de remplir leur fonction, mais on les maintiendra à un degré réduit de préparation au fonctionnement. Cette nouvelle pratique sera réglementée par la Confédération.

Section 3 Dispositions communes

Art. 56 à 58

Les art. 56 à 58 ont été repris par analogie de la législation en vigueur (art. 8, 9 et 11 LCPCi).

Certes, l'entretien des ouvrages de protection doit toujours être maintenu, mais l'art. 57 précise que la préparation au fonctionnement ne doit plus être garantie à tout moment, mais sur ordre du Conseil fédéral (préparation différenciée dans la perspective d'un conflit armé; art. 71, al. 1, let. g). Cette disposition concerne désormais tous les ouvrages de protection (jusqu'à présent, seulement les constructions protégées; art. 9 LCPCi).

Chapitre 6 Signe distinctif international de la protection civile et carte d'identité du personnel de la protection civile

Art. 59

Le contenu des dispositions concernant le signe distinctif international et la carte d'identité du personnel de la protection civile, fondées sur le Protocole additionnel I du 8 juin 1977 (RS 0.518.521) à la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des victimes des conflits armés internationaux (RS 0.518.51), est repris in extenso de la législation en vigueur (LPCi). Les dispositions en question ont été reformulées.

Chapitre 7 Responsabilité en cas de dommages

Art. 60 à 65

Les dispositions concernant la responsabilité en cas de dommages ont été reprises quasiment in extenso de la LPCi (art. 58 à 63).

La répartition des dommages-intérêts entre les autorités concernées est désormais confiée au Conseil fédéral puisque la réglementation actuelle – répartition selon le taux de subvention – n'est plus possible (nouveau modèle de financement, voir art. 71).

Chapitre 8 Voies de recours et procédure

Art. 66 et 67

Les dispositions concernant les voies de recours ont été reprises quasiment in extenso de la LPCi (art. 64 et 65). Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; FF 2001 4339 ss), elles devront être adaptées à la nouvelle loi.

Chapitre 9 Dispositions pénales

Art. 68 à 70

Les dispositions pénales ont été reprises quasiment in extenso de la LPCi (art. 66 à 68).

Titre 4 Dispositions communes

Chapitre 1 Financement

Art. 71

Dans le cadre de la protection de la population, seul le mode de financement de la protection civile subit des changements fondamentaux. La Confédération cesse de verser des subventions en fonction de la capacité financière des cantons. Désormais, les coûts sont entièrement pris en charge par les organes concernés en fonction de leurs compétences. Au cours des prochaines années, les dépenses de fonctionnement des collectivités publiques devraient diminuer globalement d'environ 15 % par rapport à 1998. Le nouveau mode de financement laisse une marge de manœuvre aux cantons et aux communes. Il leur appartiendra de la mettre à profit pour réduire leurs dépenses. Les dépenses de la Confédération seront maintenues dans le même ordre de grandeur qu'en 1998.

S'agissant de l'al. 1, let. d et e: la Confédération prend en charge exclusivement ses propres dépenses pour ce qui a trait aux domaines concernant l'art. 7 (poursuite du développement conceptionnel de la protection de la population, information et coopération internationale) ainsi qu'à la recherche et au développement selon l'art. 8.

Les coûts supplémentaires reconnus d'un abri au terme de l'al. 2 se calculent à partir de la différence entre les coûts de construction de l'abri (équipement inclus) et les coûts de construction d'une cave de mêmes dimensions.

Le montant forfaitaire figurant à l'al. 3 couvre les coûts extraordinaires (électricité, eau, carburant, etc.) liés aux mises en service régulières des systèmes, mises en service dont la fréquence et la durée sont prescrites dans les instructions techniques pour l'entretien des constructions de protection civile (ITE). A titre d'exemple: contrôles d'étanchéité des réservoirs d'eau, limitation de l'humidité, fonctionnement du groupe électrogène de secours.

L'énumération exhaustive des al. 1 à 3 indique quels coûts sont pris en charge par la Confédération. L'interprétation a contrario pourrait amener à conclure que tous les autres coûts doivent être assumés par d'autres (p. ex. les cantons). L'al. 5 clarifie la situation en matière de création de constructions protégées et d'abris pour les biens culturels (al. 2).

Chapitre 2 Traitement de données personnelles

Art. 72 et 73

Ces deux articles ont été introduits dans la présente loi en fonction de la législation sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

Chapitre 3 Dispositions finales

Art. 74 et 75

Comme c'est actuellement le cas pour l'Office fédéral de la protection civile, l'organe fédéral responsable de la protection de la population et de la protection civile se verra confier des tâches législatives lui permettant d'édicter des normes légales (art. 48, al. 2, LOGA; voir aussi le commentaire de l'art. 38).

Art. 76 et 77

L'entrée en vigueur est prévue pour 2003.

5 Conséquences

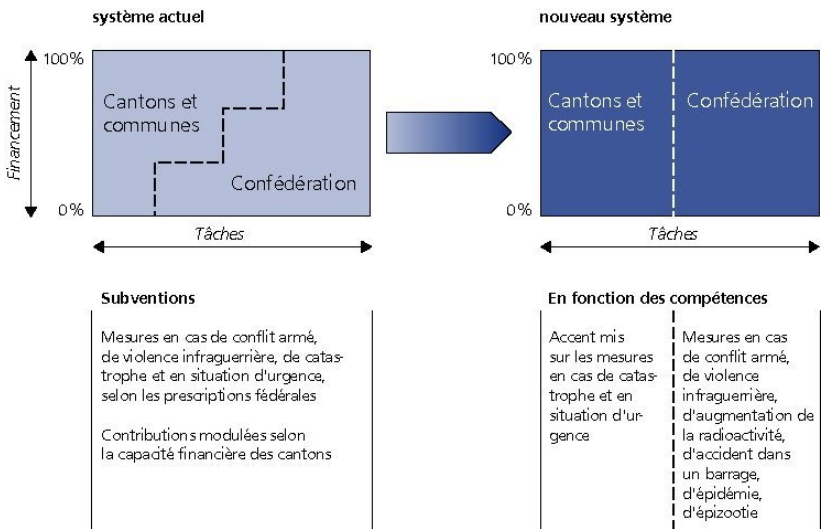
5.1 Conséquences financières

5.1.1 Contexte

Les organisations partenaires n'ont pas toutes les mêmes priorités en matière de dépenses. La police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques emploient l'essentiel de leurs moyens financiers pour accomplir leurs tâches quotidiennes, c'est-à-dire gérer des événements qui n'ont rien d'exceptionnel. Ils n'en réservent qu'une infime proportion aux catastrophes, aux situations d'urgence ou aux conflits armés. Ce n'est pas le cas de la protection civile, dont les dépenses découlent avant tout de ces menaces. Dans un tel contexte, la réforme et la conception de la protection de la population n'influeront guère sur le financement des organisations partenaires – à l'exception de la protection civile –, d'autant plus que ce domaine relève davantage de la compétence des cantons. Toutefois, la mise à profit de synergies entre les organisations partenaires réalisées dans le cadre de la protection de la population ainsi que dans la foulée des réformes déjà mises en route ici et là (p. ex. chez les sapeurs-pompiers) permettra de faire des économies.

5.1.2 Changement de mode de financement

Le mode de financement de la protection civile est profondément modifié. Jusqu'ici, la Confédération octroyait des subventions aux cantons, selon leur capacité financière. Ce système sera remplacé par un financement en fonction des compétences. Chaque échelon politique assumera l'entier des coûts relatifs aux domaines qui lui incombent désormais. La répartition des coûts entre cantons et communes sera définie dans le cadre des législations cantonales.



Le changement de mode de financement dans le contexte de la nouvelle répartition des tâches implique que la Confédération et les cantons (y c. les communes) seront déchargés de certains domaines, mais devront assumer des charges nouvelles dans d'autres. En résumé, la Confédération verra augmenter ses dépenses relatives à l'alarme, aux systèmes de télématique et aux constructions protégées. En revanche, elle déboursa moins pour l'instruction. Pour les cantons et les communes, ce sera exactement l'inverse. Ces variations de coûts sont décrites et représentées en détail dans le plan directeur de la protection de la population (chap. 11 et annexe A 1). Dans l'ensemble, la modification du mode de financement sera une opération blanche, dans le sens où ni la Confédération ni les cantons ne doivent s'attendre à une augmentation de leurs charges par rapport à l'ancien système. Au contraire, les coûts totaux de la protection civile diminueront.

5.1.3

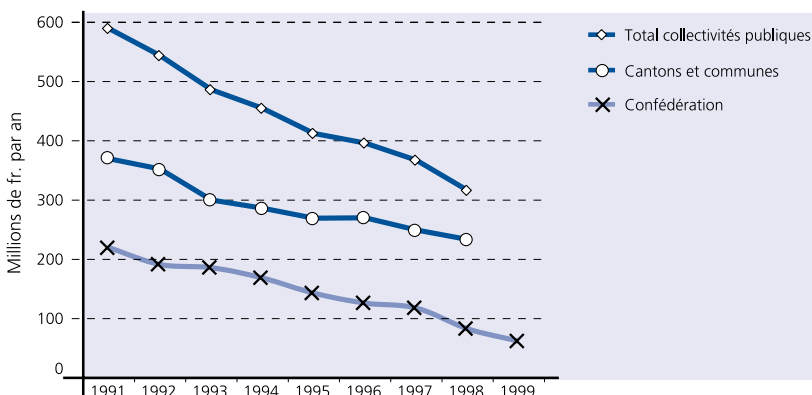
Coûts budgétaires de la protection civile: prévisions

5.1.3.1

Généralités

Les différentes réformes et optimisations mises en œuvre depuis le début des années 90, notamment la réforme 95, ont déjà permis de diminuer les coûts de la protection civile de près de la moitié. Cette forte réduction, qui profite aussi bien à la Confédération qu'aux cantons et aux communes, est due en particulier à la suppression ou au transfert de certaines tâches ainsi qu'à la régionalisation des organisations de protection civile. En 1998, les dépenses budgétaires s'élevaient encore à 83 millions de francs pour la Confédération et à 233 millions pour les cantons et les communes. A cela s'ajoutaient onze millions versés par les propriétaires d'immeubles sous la forme de contributions de remplacement, au profit des ouvrages de protection (abris et constructions protégées réalisés par les communes).

Dépenses budgétaires de la protection civile 1991–1998



La réorientation de la protection civile dans le cadre de la réforme de la protection de la population produira une réduction supplémentaire des coûts budgétaires de l'ordre de 15 % par rapport à 1998, à partir de la mise en œuvre du nouveau système en 2003. Cette diminution se traduira notamment par une baisse sensible des coûts d'exploitation, les investissements augmentant, eux, légèrement.

Les calculs détaillés figurant dans le plan directeur de la protection de la population (v. le chap. 11 et l'annexe A 1) se fondent sur des dépenses estimées à 76 millions de francs pour la Confédération et à environ 200 millions pour les cantons (et les communes). Cette diminution trouve son origine essentiellement dans les possibilités offertes par le développement, encouragé, des régionalisations et de la coopération interrégionale et intercantonale ainsi que dans la réduction sensible des préparatifs et des mesures prévus dans la perspective d'un conflit armé.

L'évolution future des dépenses dépendra de l'avancement du processus de régionalisation dans les cantons et de l'utilisation que feront ces derniers et les communes de leur marge de manœuvre en matière de synergies, aussi bien sur leur territoire qu'entre eux et avec la Confédération.

5.1.3.2

Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

Le bon niveau de l'équipement de la protection civile devrait éviter aux cantons, désormais responsables de l'acquisition du matériel répondant aux besoins locaux en matière d'aide en cas de catastrophe et de secours urgents, de consentir à moyen terme des investissements d'envergure. En raison de la diminution sensible des effectifs, les cantons disposeront en outre d'une réserve suffisante de matériel, essentiellement pour les formations de sauvetage de la protection civile. Ils pourront y recourir pour le remplacement éventuel de matériel usagé. En outre, il s'agira d'assurer le maintien de la valeur du matériel existant et de s'adapter à l'évolution technologique.

La Confédération connaîtra une augmentation de ses dépenses, par rapport à 1998, dans certains domaines dont elle sera désormais la principale responsable. Il s'agit des systèmes d'alarme, de la télématique de la protection civile ainsi que de la rénovation et, en partie, de l'entretien des constructions protégées.

5.1.3.3

Ouvrages de protection

Les ouvrages de protection sont l'un des domaines où les dépenses globales diminueront le plus, aussi bien pour la Confédération, les cantons et les communes que pour les particuliers.

En ce qui concerne les abris, il faut compter avec la réduction de l'obligation de construire (suppression de l'obligation de construire pour les bâtiments commerciaux) et la diminution sensible du montant des contributions de remplacement. En outre, l'excellent niveau de couverture actuel permettra également de réduire les coûts, car on aura besoin de construire nettement moins d'abris à l'avenir. Les cantons et les communes pourront recourir aux contributions de remplacement pour financer la réalisation d'abris publics, la Confédération n'octroyant plus de subventions pour cette tâche.

Des économies seront également possibles dans le domaine des constructions protégées grâce aux régionalisations et à l'introduction d'états de préparation différenciés.

5.1.3.4

Instruction

Par rapport à 1998, il sera possible de réaliser des économies de l'ordre de 25 % dans le domaine de l'instruction en matière de protection civile, malgré l'allongement sensible de la formation de base. Les sources en seront la réduction considérable des effectifs et le renoncement aux préparatifs en prévision d'un conflit armé. Parallèlement à l'augmentation de leurs compétences, les cantons assumeront à l'avenir la plus grande part des coûts de l'instruction. La Confédération financera les cours qu'elle doit organiser en vertu du projet de loi. Elle contribuera aussi indirectement à la réduction des coûts assumés par les cantons en élaborant à leur intention les bases d'une instruction homogène.

5.1.3.5

Dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement

Pour les dépenses de personnel et les autres dépenses de fonctionnement, on peut s'attendre à des réductions de coûts d'environ 25 % par rapport à 1998. Les quelque 10 % d'économies possibles à l'échelon fédéral seront toutefois atténuées par la prise en compte de la part patronale dans les dépenses de personnel ou les dépenses générales à partir de 2001. En parallèle, les investissements dans l'informatique seront désormais partie intégrante des comptes de l'organe fédéral compétent, ce qui entraînera des coûts supplémentaires durant la période transitoire s'étendant de 2003 à 2005. Il s'agira d'une part de commissions et d'honoraires découlant du projet de protection de la population (phase de mise en oeuvre: 2003 env. 1,2 million et 2004 env. 0,2 million). D'autre part, il convient de tenir compte des contributions fédérales versées sur la base de la législation en vigueur (LPCi) aux cantons et aux communes pour les coûts liés à l'organisation de cours que les cantons factureront en partie avec un décalage dans le temps (2003 env. 2 millions, 2004 env. 1,5 million et 2005 env. 0,7 million). En outre, la loi révisée confiera à la Confédération de nouvelles tâches au profit du système de protection de la population dans les domaines suivants: développement conceptionnel, recherche, information et collaboration internationale.

Le volume des économies réalisées par les cantons et les communes dépendra dans une large mesure de l'usage qu'ils feront de leur marge de manœuvre, plus large qu'aujourd'hui. Par conséquent, les chiffres énoncés dans le plan directeur de la protection de la population doivent être considérés sous toutes réserves.

5.2

Conséquences dans le domaine du personnel

Dans l'ensemble, la réforme de la protection de la population ouvrira la voie à une certaine diminution des effectifs à moyen terme. Dans certains cas, des transferts seront préférables à des suppressions de postes. Pour l'administration fédérale, on peut tabler sur un effectif futur de 160 à 180 postes, contre 225 en 1998. Cette prévision ne prend en compte que les tâches attribuées à la Confédération par le projet de loi dans sa version actuelle. Il reste à déterminer, dans le cadre du projet DDPS XXI, élaboré à l'intérieur de l'administration fédérale, dans quelle mesure viendraient s'ajouter à ces effectifs ceux d'unités administratives assumant des tâches apparentées.

Il est très difficile d'estimer les conséquences concrètes aux échelons cantonal et communal, en raison de la grande variété des conditions locales. Les prévisions comportent donc une marge d'erreur importante. Elles dépendent essentiellement des solutions choisies en matière d'organisation et d'administration ainsi que du recours à la coopération intercantonale, notamment dans le domaine de l'instruction en matière de protection civile.

5.3

Conséquences pour l'économie

La réforme de la protection de la population permettra de diminuer de quelque 30 %, par rapport à 1998, les coûts supportés par l'économie, grâce notamment aux modifications effectuées au sein des organisations de milice (sapeurs-pompiers et protection civile). Cette prévision comprend aussi bien les coûts budgétaires que les coûts dits extrabudgétaires. Ces derniers comprennent les coûts pris en charge par d'autres institutions et supportés par des particuliers ou occasionnés par des pertes de gain non compensées.

Les économies seront de l'ordre de 30 % pour les coûts budgétaires, sapeurs-pompiers et protection civile confondus. Quant aux coûts extrabudgétaires, ils devraient diminuer de quelque 20 %. La raison en est principalement la réduction des effectifs des sapeurs-pompiers (de 160 000 à 110 000 personnes env.) et de la protection civile (de 280 000 à 120 000 env.). L'assouplissement de l'obligation de construire et donc la diminution sensible des activités dans le secteur de la construction des abris joueront également un rôle non négligeable.

6

Programme de la législation

Le plan directeur de la protection de la population et le projet de révision totale de la législation en matière de protection de la population et de protection civile figurent sous l'objectif 4 du rapport sur le Programme de la législation 1999–2003 intitulé «Mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité, dite de la sécurité par la coopération» (FF 2000 2180).

7

Le projet dans le contexte international

La conception du nouveau système se fonde également sur des expériences, des impulsions et des tendances provenant de l'étranger. Ces dernières années, de nombreux pays d'Europe ont entrepris de réformer plus ou moins profondément leurs systèmes de protection de la population. Dans certains d'entre eux, le processus de réforme est en cours. Les objectifs premiers sont pratiquement partout les mêmes: d'une part, adapter les systèmes de protection de la population aux menaces actuelles en les axant concrètement sur la maîtrise de catastrophes naturelles ou anthropiques et de situations d'urgence, tout en réduisant sensiblement les préparatifs et les mesures en prévision d'un conflit armé; d'autre part, encourager le renforcement de la coopération entre les organisations partenaires, jusqu'à créer des systèmes de protection de la population totalement coordonnés.

La traduction de ces objectifs dans la réalité tient bien sûr compte des particularités nationales. C'est notamment le cas pour la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents échelons de pouvoir (selon les structures plutôt fédérales ou centralisées des Etats) et pour les modèles de service obligatoire (systèmes professionnels ou de milice). La situation géopolitique, la topographie et l'aménagement du territoire jouent un rôle primordial dans l'analyse des dangers qui menacent chaque pays. Dans ses grandes lignes, la réforme actuelle de la protection de la population suisse s'inscrit dans la tendance internationale, tout en prenant en compte les particularismes helvétiques.

8

Bases juridiques

8.1

Constitutionnalité

Le projet de loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile se fonde sur l'art. 61 (al. 1, 2 et 4) de la Constitution fédérale (RS 101), lequel attribue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de la protection civile. En matière de protection de la population, le projet de loi se borne à réglementer la coopération et à délimiter les compétences.

8.2

Délégation de compétences législatives

Les compétences réglementaires nécessaires à l'exécution dans le domaine de la protection civile sont, comme de coutume, déléguées au Conseil fédéral.

Dans le détail, il peut, en plus des compétences dont il dispose, édicter des dispositions dans les domaines suivants:

- coordination dans le domaine de la protection de la population (art. 5, al. 2);
- instruction destinée aux organes de conduite en rapport avec le renforcement de la protection de la population (art. 9, al. 2);
- extension ou réduction de l'obligation de servir dans la protection civile (art. 13, al. 2);
- élargissement de l'obligation de servir dans la protection civile (art. 14);
- libération anticipée; procédure (art. 20, al. 2);
- exigences minimales auxquelles doivent répondre les ouvrages de protection (art. 56);
- répartition des dommages-intérêts entre autorités concernées (art. 60, al. 2);
- prescription de dispositions d'exécution (art. 75, al. 1);
- transfert de compétences législatives à l'organe fédéral responsable de la protection civile (art. 75, al. 2).

Les compétences suivantes seront directement déléguées à l'organe fédéral responsable de la protection de la population et de la protection civile:

- convocation aux services d'instruction et de perfectionnement (art. 38, al. 2).

Message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	01.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.2002
Date	
Data	
Seite	1607-1649
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 095

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.
I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.