

Message**concernant la révision de la législation sur la protection civile**du 18 août 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un message à l'appui d'un projet de nouvelle loi sur la protection civile et d'un projet de modification de la loi sur les constructions de protection civile.

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

1985	P	84.941	Loi sur la protection civile. Révision des dispositions pénales (N 22.3.85, Ruf)
1987	P	86.180	Mission et engagement de la protection civile (N 2.3.87, Auer)
1987	P	86.840	Protection civile. Information de la population sur l'attribution des places protégées (N 2.3.87, Ruf)
1987	P	86.368	Abris publics. Contributions de remplacement (N 2.3.87, Schärli)
1988	P	88.433	Protection civile. Instructions (N 23.6.88, Ruf)
1990	P	89.720	Diversification de la protection civile (N 23.3.90, Fäh)

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1990 | P | 89.721 | Protection civile. Amélioration de l'instruction
(N 23.3.90, Fäh) |
| 1990 | P | 90.526 | Service à la communauté en lieu et place de la protection
civile
(N 5.10.90, Hänggi) |
| 1990 | M | 89.598 | Instructeurs de la protection civile. Centre de formation
(N 15.12.89, Neuenschwander; E 12.12.90) |
| 1991 | P | 91.3209 | Alliance suisse des samaritains. Indemnisation pour des
prestations fournies à la Confédération
(N 4.10.91, Bonny) |
| 1992 | P | 92.3421 | Protection civile en cas de catastrophes. Principe de
subsidiarité
(N 18.12.92, Duvoisin) |
| 1993 | P | 92.3497 | Protection civile. Mesures d'économie
(E 17.6.93, Salvioni) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
l'assurance de notre considération distinguée.

18 août 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La législation actuelle sur la protection civile se fonde sur l'article 22^{bis} de la constitution, que le peuple et les cantons ont approuvé le 24 mai 1959. Il s'agit de la loi sur la protection civile du 23 mars 1962 et de la loi sur les abris du 4 octobre 1963 ainsi que de leurs ordonnances d'application. Ces textes ont fait l'objet de révisions importantes en 1977 et 1985, en fonction de l'évolution du droit, de la modification des besoins de la population en matière de sécurité et de protection ainsi que des efforts visant à répartir au mieux les tâches entre la Confédération et les cantons.

Les profondes mutations politiques qui se sont produites à la fin des années 80 ont incité le Conseil fédéral à réexaminer la situation dans le domaine de la politique de sécurité et notamment à préciser la mission de la protection civile à la lumière des nouveaux dangers qui menacent la population. Ce faisant, le Conseil fédéral a aussi tenu compte de la manière dont ces dangers sont perçus dans l'opinion publique. Le 4 juin et le 8 octobre 1992, les Chambres fédérales ont approuvé le plan directeur de la protection civile du 26 février 1992. Selon ce document, la protection civile doit non seulement assurer la protection de la population en cas de conflit armé, mais encore fournir une aide substantielle lors de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations extraordinaires. De plus, la protection des biens culturels sera systématiquement intégrée dans les structures des organisations de protection civile des communes. Enfin, il s'agit de promouvoir la coopération transfrontalière en matière de secours urgents.

La mise en oeuvre de la réforme de la protection civile requiert une révision totale de la loi et de l'ordonnance sur la protection civile ainsi qu'une révision partielle de la loi et de l'ordonnance sur les abris. Par ailleurs, il faudra procéder à certaines modifications de l'ordonnance sur la protection des biens culturels.

La nouvelle loi sur la protection civile place l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents sur le même pied que la protection de la population contre les conséquences de conflits armés. Elle entend faciliter la mise à contribution rapide et efficace des moyens de la protection civile lors d'événements extraordinaires survenant

en Suisse et dans les régions frontalières et distinguer clairement les tâches assignées à la protection civile de celles qui incombent à d'autres services d'intervention (notamment aux sapeurs-pompiers), suivant le principe du recours à des moyens ordinaires si possible et extraordinaires si nécessaire. Enfin, la nouvelle loi permet de réduire et de rajeunir le personnel des organisations de protection civile des communes, d'encourager l'exécution de certaines tâches à l'échelon régional dans un but de rationalisation et de promouvoir l'instruction. Quant à la révision partielle de la loi sur les abris, elle entraîne des simplifications dans le domaine des constructions.

La réforme de la protection civile permettra de réaliser des économies sensibles, notamment en matière d'infrastructure de protection.

La nouvelle législation tient équitablement compte des possibilités financières des pouvoirs publics à tous les niveaux ainsi que des efforts que l'on peut raisonnablement exiger des propriétaires d'immeubles et des personnes astreintes à servir dans la protection civile. Elle crée le cadre juridique indispensable à l'amélioration de l'instruction; la confiance et le soutien que la population accorde à la protection civile devraient s'en trouver renforcés.

La révision de la législation sur la protection civile va déboucher sur la mise en place, dans les communes, d'un instrument de protection, de secours et de sauvetage polyvalent et rapidement opérationnel, apte à faire face à des situations extraordinaires de nature diverse.

Message

1 Généralités

11 Point de la situation

111 La législation en vigueur depuis les années 1962 et 1963

La protection civile est une institution nationale depuis que le peuple, lors de la votation des 23 et 24 mai 1959, a approuvé l'insertion de l'article 22^{bis} dans la constitution fédérale (RS 101). Deux lois règlent l'organisation de la protection civile. Ce sont

- la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile (loi sur la protection civile; RS 520.1) et
- la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile (loi sur les abris; RS 520.2).

La révision du 7 octobre 1977 (RO 1978 50; FF 1976 III 358) a essentiellement permis d'adapter ces deux lois aux conclusions présentées dans la conception 1971 de la protection civile (FF 1971 II 513). Partant du principe selon lequel prévenir vaut mieux que guérir, il s'agissait de donner une base légale aux mesures préventives de protection de la population et à la garantie des conditions de survie de cette dernière face aux effets d'armes modernes. Par ailleurs, l'utilisation des moyens de la protection civile n'était plus limitée au seul cas de conflit armé mais étendue, dans son principe, aux cas de catastrophes survenant en temps de paix. Une révision ultérieure de la législation a été entreprise dans le contexte de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RO 1985 1649; FF 1981 III 705). Adoptée le 5 octobre 1984, cette révision tenait aussi compte des considérations émises par le Conseil fédéral dans son rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile du 31 janvier 1983 (FF 1983 I 1307).

Ces modifications de la législation se sont révélées judicieuses. Maintes fois au cours des dernières années, les autorités cantonales et communales ont engagé la protection civile en cas de catastrophes ou dans d'autres situations extraordinaires. Les organisations de protection civile ou certains de leurs éléments ont ainsi été appelés à collaborer principalement au sein des organismes communaux chargés de maîtriser les conséquences de catastrophes naturelles (intempéries, avalanches, incendies de fo-

rêts, sécheresse, etc.). Récemment, le personnel et l'infrastructure de la protection civile ont été particulièrement sollicités pour encadrer des pensionnaires de homes et des personnes en quête de protection. Les simplifications introduites en 1984 dans le domaine de l'acquisition du matériel et de la prise en charge des frais (acquisition et livraison par la Confédération du matériel nécessairement standardisé) se sont également avérées opportunes.

112 Nécessité d'une révision substantielle de la législation sur la protection civile

Les bouleversements politiques de la fin des années quatre-vingts et l'accroissement des dangers d'origine naturelle, technique ou sociale qui menacent la population et l'environnement ont conduit le Conseil fédéral à redéfinir la mission de la protection civile. Dans son rapport du 1er octobre 1990, intitulé "La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation" (FF 1990 III 794), il souligne que la protection civile, en tant que moyen à la disposition des autorités, doit désormais assumer deux tâches d'égale importance. Cette institution est en effet chargée, d'une part, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflit armé et, d'autre part, de fournir, en collaboration avec les services d'intervention prévus à cet effet, de l'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans toutes autres situations extraordinaires. Par ailleurs, la protection civile doit prendre les mesures propres à protéger les biens culturels et participer à des opérations transfrontalières dans un cadre régional.

Le rapport du Conseil fédéral sur l'engagement et l'organisation de la protection civile, publié le 26 février 1992 (plan directeur de la protection civile; FF 1992 II 910), explique en détail la réorientation de la protection civile et justifie la réforme qui en découle. Ce document est le fruit de discussions engagées à tous les échelons depuis le mois de mai 1989. Les problèmes majeurs liés à la réforme ont pu être réglés par voie de consensus. L'opinion publique et les Chambres fédérales (débat du 4 juin 1992 au Conseil des Etats: BO E 1992 364; débats du 8 octobre 1992 au Conseil national: BO N 1992 2071) ont estimé que, dans l'ensemble, le plan directeur de la protection civile constituait une réponse appropriée aux nouvelles exigences en matière de politique de sécurité et en particulier à l'accroissement des risques potentiels liés au développement de la technologie moderne. Document fondamental pour la mise en oeuvre de la réforme de la protection civile, le plan directeur met l'accent sur les points suivants:

- a. L'importance nouvelle accordée à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents implique que les planifications et les préparatifs permettant à la protection civile d'intervenir également lors d'événements extraordinaires survenant en temps de paix soient effectués d'abord à l'échelon de la commune. Il importe de créer les conditions qui rendront possible l'engagement de certains éléments de l'organisation de protection civile dans l'heure qui suit l'événement dommageable. D'autres éléments doivent pouvoir intervenir dans un délai de six heures, alors qu'il faut compter vingt-quatre, voire trente-six heures pour rassembler et préparer le reste des effectifs. Le rôle désormais assigné aux organisations de protection civile ne se limite donc plus au seul soutien ou à la relève des organisations chargées des premiers secours. Pour que ce projet ambitieux puisse se réaliser, les cantons devront assumer un rôle de conduite prépondérant. Il leur incombera notamment de définir et de prescrire un cadre de planifications permettant de cerner au mieux les particularités locales ainsi que d'encourager la coopération à l'échelon régional.
- b. Une étroite collaboration avec les organisations partenaires, tels les corps de sapeurs-pompiers, les services techniques communaux, les services de la santé publique, la police et l'armée (en particulier les troupes de sauvetage), permettra de mettre en pratique les principes d'un engagement efficace. Il importe en effet de recourir à des moyens ordinaires si possible, extraordinaires si nécessaire et de procéder à une rationalisation par l'exécution de certaines tâches à l'échelon régional.
- c. La compression et le rajeunissement des effectifs des organisations de protection civile sont aussi des objectifs importants. Ces mesures permettront, d'une part, d'augmenter la qualité des prestations fournies par les personnes astreintes à servir et, d'autre part, d'améliorer sensiblement la capacité d'intervention des organisations de protection civile. Afin d'éviter le chevauchement des activités et d'utiliser les possibilités de synergie, il convient que l'organisation de protection civile oeuvre en étroite collaboration avec les organes de conduite communaux mis en place pour faire face à des événements extraordinaires. La coopération doit se réaliser aussi bien dans le domaine du personnel que dans celui du matériel. Du fait de la réduction de près d'un tiers des effectifs, réduction qui tient compte en particulier des impératifs économiques et des besoins des autres partenaires de la défense générale, la population sera encouragée à faire preuve de sens des responsabilités en cas de nécessité. En outre, les personnes astreintes à servir se verront confier des tâches supplémentaires, afin qu'elles puissent participer aux interventions de manière aussi polyvalente que possible.

La nouvelle orientation de la protection civile implique la coordination des activités de tous les services, civils ou militaires, dont le but est de protéger et de secourir la population. Il s'agit en effet d'engager l'ensemble des moyens de notre système de sécurité afin d'assurer à la population la meilleure défense possible contre les menaces de nature diverse, de lui garantir une protection adéquate et une aide efficace en cas de catastrophes et de prendre des mesures destinées à limiter les dégâts. En ce qui concerne les effectifs nécessaires à une telle mission, la réforme se fonde sur l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile, telle qu'elle est inscrite dans la constitution fédérale (voir ch. 6 ci-après). Afin d'assurer l'exécution de certaines tâches d'utilité publique, la réforme prévoit de mettre 140'000 personnes astreintes à servir dans la protection civile à la disposition de l'économie et d'organisations partenaires civiles (notamment des corps de sapeurs-pompiers). Cette mesure représente un premier pas vers une obligation générale de servir. La réalisation complète de ce projet requiert une modification de la constitution fédérale. En décembre 1992, le Conseil fédéral a chargé une commission extraparlamentaire d'étudier toutes les questions liées à l'introduction d'un régime d'obligation générale de servir.

L'instruction des personnes astreintes à servir, dispensée par la Confédération, les cantons et les communes, constitue désormais la priorité majeure. Il faut donner aux membres des organisations de protection civile une bonne formation en matière d'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations extraordinaires. Ces tâches sont exigeantes. Elles doivent être accomplies par un personnel qualifié. Il importe en particulier de soutenir les communes – qui sont chargées de préparer, de diriger et d'évaluer les cours de répétition – en mettant à leur disposition des instructeurs à plein temps. La deuxième priorité concerne les améliorations dans le domaine du matériel, qui ont notamment été postulées par la Commission de gestion du Conseil des Etats dans son rapport du 28 novembre 1990 (FF 1991 II 803). En ce qui concerne l'équipement personnel et le matériel des formations de sauvetage, il y a effectivement lieu de combler des lacunes apparues depuis plusieurs années. Dans le contexte d'une obligation de construire restreinte, il s'agira enfin de compléter le réseau des constructions de protection et de garantir l'entretien et la capacité opérationnelle de cette infrastructure.

La réforme de la protection civile, telle qu'elle a été présentée dans le plan directeur de la protection civile et approuvée par les Chambres fédérales, exige une modification de la législation. L'ampleur et la portée des changements proposés entraînent nécessairement une révision totale de la loi fédérale sur la protection civile du 23 mars 1962 (RS 520.1) et de l'ordonnance sur la protection civile du 27 novembre 1978

(RS 520.11). L'adaptation de la loi sur les constructions de protection civile du 4 octobre 1963 (RS 520.2) et de son ordonnance du 27 novembre 1978 (RS 520.21) ne requiert qu'une révision partielle. Ces révisions n'ont aucune incidence sur d'autres dispositions fédérales relatives à la protection en cas de catastrophes (p. ex. la loi fédérale sur la protection de l'environnement, RS 814.01, la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts, RS 921.0, ou l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, RS 814.012). L'ordonnance sur la protection des biens culturels du 17 octobre 1984 (RS 520.31) devra toutefois être modifiée. Les projets des ordonnances en question feront l'objet d'une procédure de consultation après que les nouvelles lois sur la protection civile et les abris auront été approuvées par le Parlement. Les points clés du *projet de la nouvelle loi sur la protection civile* (projet de la LPCi) sont, en bref, les suivants:

- le but de l'institution (importance égale accordée à la protection de la population en cas de conflit armé et à l'aide en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires)
- les tâches, moyens et préparatifs de la protection civile
- les compétences de mise sur pied pour le service actif ainsi que pour l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents
- les interventions dans les régions frontalières
- l'organisation de protection civile unifiée (suppression des organismes de protection d'établissement notamment)
- l'obligation de servir dans la protection civile (abaissement, à 52 ans, de l'âge de libération du service obligatoire; abandon de l'incorporation obligatoire des étrangers)
- l'instruction (création des conditions permettant d'améliorer la qualité des services d'instruction et, partant, la préparation à l'engagement de la protection civile)
- le matériel (adaptation, aux exigences actuelles, de l'équipement personnel et collectif des membres de la protection civile, comprenant l'utilisation judicieuse des moyens disponibles dans les communes)
- les constructions (achèvement de l'infrastructure indispensable, entretien et maintien de la valeur des constructions nécessaires aux organes de conduite, aux formations d'intervention et au service sanitaire)
- les réseaux d'alarme et les installations de transmission (création de réseaux étendus, utilisables dans les situations extraordinaires)

- la répartition des frais (dans les grandes lignes, maintien du système de répartition des frais entre la Confédération, les cantons et les communes, introduit en 1985, afin d'assurer un développement équilibré des mesures de construction et d'organisation sur l'ensemble du territoire suisse)
- les dispositions du droit international (en application du Protocole additionnel I du 8 juin 1977 (RS 0.518.521) aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (RS 0.518.51))

Outre diverses modifications fondées sur la jurisprudence, la *loi sur les constructions de protection civile* du 4 octobre 1963 (RS 520.2) doit faire l'objet d'une révision partielle (projet de la LCPCi). Celle-ci porte principalement sur la suppression de l'obligation de construire des abris lors de transformations ou d'agrandissements d'immeubles, ainsi que sur une nouvelle réglementation fixant la grandeur minimale des abris publics cofinancés par la Confédération. L'ensemble des dispositions régissant l'obligation de construire sera redéfini dans le cadre de la révision partielle de l'ordonnance sur les constructions de protection civile du 27 novembre 1978 (RS 520.21), compte tenu du développement de l'infrastructure de la protection civile et du mode de vie actuel.

12 Procédure de consultation

121 Etendue de la consultation

Par décision du 23 décembre 1992, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de justice et police à ouvrir la procédure de consultation relative à la révision totale de la loi sur la protection civile et à la révision partielle de la loi sur les constructions de protection civile (loi sur les abris). Close le 15 mars 1993, cette procédure de consultation s'adressait aux cantons et aux partis politiques ainsi qu'aux organisations et associations intéressées. Outre les autorités (Tribunal fédéral, Tribunal fédéral des assurances et gouvernements cantonaux) et les partis politiques représentés au Parlement, 44 associations et organisations ont été consultées, ce qui portait à 88 le nombre d'institutions contactées. Le Département fédéral de justice et police a obtenu 59 réponses, auxquelles s'ajoutent 4 commentaires reçus d'organisations qui n'avaient pas été officiellement invitées à prendre part à la consultation.

Ont pris part à la consultation: le Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral des assurances, tous les cantons, 7 partis politiques, 24 associations et organisations concernées et 4 groupes d'intérêts qui n'avaient pas été officiellement invités.

122 Résultats de la consultation

122.1 Appréciation générale

Dans l'ensemble, les avant-projets ont été bien, voire très bien accueillis par la majorité des institutions consultées. La clarté, la concision et la structure rigoureuse de la nouvelle loi sur la protection civile ont été fort appréciées. La formule adoptée suppose évidemment que nombre de détails importants soient réglés par l'ordonnance sur la protection civile. Les participants à la consultation ont en particulier relevé avec satisfaction que la nouvelle loi répond en tout point aux considérations et aux exigences mentionnées dans le rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794) et dans le plan directeur de la protection civile du 26 février 1992 (FF 1992 II 910). En revanche, le Parti socialiste suisse, le Parti écologiste suisse, l'Union syndicale suisse et le Conseil suisse des associations pour la paix expriment des réserves d'ordre fondamental. Ils souhaitent en particulier la limitation des tâches de la protection civile à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents ainsi que la création, au sens de la motion Ledergerber (91.3182), d'une organisation restreinte et composée de cadres (impliquant la suppression de l'obligation de servir à laquelle sont soumis les hommes actuellement). A noter que, lors de sa session d'été 1992, le Conseil national avait rejeté cette motion à une forte majorité (BO N 1992 693). Les quatre organisations citées proposent par ailleurs un moratoire en matière de constructions de protection.

Par contre, nombre de points ne soulèvent aucune objection ou recueillent même une approbation expresse. Ce sont

- l'égale importance accordée à l'aide en cas de catastrophes ou dans d'autres situations extraordinaires, d'une part, et à la protection de la population en cas de conflit armé, d'autre part;
- le partage des compétences de mise sur pied pour le service actif ainsi que pour l'aide fournie en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires;
- la création d'une base légale claire réglant l'engagement de la protection civile dans un cadre régional et transfrontalier;
- le développement d'une coopération interrégionale fondée sur le principe de l'exécution de certaines tâches à l'échelon régional;
- la possibilité de doter les organisations de protection civile de structures plus simples, tant en ce qui concerne l'organisation que le personnel;

- l'exécution par les sapeurs-pompiers des tâches liées à la lutte contre le feu également en temps de service actif;
- la prise en charge de tâches dans le domaine de l'assistance;
- l'abaissement de l'âge de libération du service de protection civile, qui entraîne le rajeunissement des effectifs;
- la réduction des effectifs de quelque 30 pour cent;
- la priorité donnée à l'instruction;
- une souplesse accrue en matière d'utilisation des journées de service réservées aux cours de répétition.

A propos de la révision partielle de la loi sur les constructions de protection civile, un bon accueil a été réservé à l'idée d'une gestion plus rigoureuse dans la réalisation des places protégées.

Divers souhaits et suggestions ont également été exprimés au sujet des projets de révision. Ainsi, il serait souhaitable de se défaire du perfectionnisme helvétique, en particulier dans le domaine des constructions. Par ailleurs, la capacité financière de la Confédération, des cantons et des communes devrait être davantage prise en considération. L'importance de l'instruction dans la protection civile et l'attention particulière qu'il convient de vouer à ce domaine sont souvent soulignées. Enfin, plusieurs participants à la consultation demandent que l'ordre des deux tâches principales de la protection civile soit inversé à l'article premier de la loi sur la protection civile, de manière à ce que la nouvelle orientation de l'institution apparaisse clairement.

122.2 Points controversés

Certains points des avant-projets ont suscité des avis divergents ou des réserves de la part des institutions consultées.

La procédure consistant à exempter de l'obligation de servir les personnes mises à la disposition des différents partenaires de la défense générale est diversement accueillie. Certains l'estiment judicieuse, alors que d'autres la rejettent. Nul ne conteste que le service de protection de la population constitue l'une des prestations que la protection civile doit garantir dans des situations extraordinaires. C'est pourquoi certaines personnes astreintes à servir doivent pouvoir être mises à la disposition d'autres organismes pour accomplir d'importantes tâches au profit de la collectivité.

La conception selon laquelle les membres de la protection civile mis à la disposition d'autres partenaires ne doivent pas être, en sus, astreints aux tâches relevant des deux missions majeures de la protection civile se fonde sur un principe juridiquement admis, celui de l'exemption de service. Cette conception vise à l'équité du statut légal de toutes les personnes exemptées de service et répond aux principes de la simplicité et de l'efficacité. D'aucuns craignent cependant que l'adoption de la procédure d'exemption n'atteigne pas son but, puisque les personnes exemptées n'ont ni les mêmes droits ni les mêmes devoirs que les personnes astreintes à servir dans la protection civile. Plusieurs cantons (ZH, BE, LU, NW, ZG, SO, BL, AR, AI, SG, AG) demandent donc que soit maintenue la disposition permettant d'attribuer des personnes astreintes à servir en particulier aux états-majors civils de conduite et aux corps de police pour les renforcer. A leur avis, seule l'obligation générale de servir inscrite dans la constitution fédérale permettra de garantir l'égalité des droits de toutes les personnes concernées. Certains milieux relèvent toutefois que, du point de vue administratif, la solution de l'exemption est moins lourde que celle de l'attribution prévue par l'article 36a de la loi sur la protection civile en vigueur (RS 520.1). Cette solution présente d'autres avantages encore. Elle n'implique notamment aucune limitation des prestations de service (remarque émanant de la Fédération suisse des sapeurs-pompiers [FSS]).

Dans le domaine de l'instruction, la disposition potestative qui laisse aux cantons la liberté d'organiser les cours de répétition à leur convenance a été partiellement critiquée. Plusieurs cantons (ZH, SH, AI, SG, GR, AG et TG), la Conférence des chefs des offices cantonaux de la protection civile (Conf. C OCPC) et l'Association des communes suisses (ACS) demandent que cette disposition potestative soit remplacée par une norme fixant un nombre minimal de jours de service que les membres des organisations de protection civile doivent accomplir chaque année. Ceci afin d'assurer la meilleure instruction possible au sein de l'organisation et d'améliorer l'état de préparation des organisations de protection civile des communes.

Par ailleurs, quelques cantons (LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG) proposent que l'instruction des médecins et du personnel médical spécialisé soit assurée par la Confédération car, dans ce domaine, les petits cantons notamment auraient des difficultés à assumer leurs responsabilités.

Plusieurs organismes consultés suggèrent de réexaminer la nouvelle réglementation concernant les compétences en matière d'instruction des personnes astreintes à servir dans la protection civile, réglementation qui se fonde sur le plan directeur. Ils souhaitent en effet que les cantons puissent participer à l'instruction de base des chefs de

service (suggestion de ZH, SH, AI, AR, SG, TG, TI, VD, NE, GE, de la Conférence des directeurs cantonaux de la protection civile de la Suisse romande [Conf. C Dép.], de la Société suisse des officiers [SSO], de l'Union suisse des arts et métiers [USAM] et de l'Union des villes suisses [UVS]).

Une majorité des participants à la consultation souhaite que l'on renonce à faire une distinction entre les instructeurs à temps partiel des cantons et les instructeurs à temps partiel des communes. Quant à la formation des instructeurs, les avis divergent. Quelques participants à la consultation (BL, SG, AG, Interassociation de sauvetage [IAS]) estiment que les grands cantons, en particulier, sont en mesure de former les instructeurs; à leur avis, la formation des instructeurs à temps partiel au moins devrait être dispensée à l'échelon cantonal. D'autres, à savoir l'Association professionnelle suisse de protection civile des villes [APSPCV], l'USAM, l'ACS, l'UVS, la SSO et le Groupe de travail Napf [Napf] demandent, en revanche, que tous les instructeurs soient formés par la Confédération.

En ce qui concerne le matériel, certains (ZH, SH, AI, AR, SG, GR, TG, UVS) voudraient que la Confédération édicte des prescriptions concernant la location du matériel supplémentaire destiné à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents. Plusieurs associations (USAM, SSO, FSS, IAS, Union suisse pour la protection civile [USPC], APSPCV) insistent sur le fait que le matériel de la protection civile devrait être compatible avec celui des organisations partenaires.

En matière de participation financière de la Confédération enfin, nombre d'institutions consultées considèrent que l'importance égale des deux missions principales de la protection civile devrait entraîner une augmentation du taux des subventions fédérales applicable à la mise sur pied de la protection civile ordonnée par les cantons et les communes pour fournir de l'aide en cas de catastrophes et porter des secours urgents. En effet, le taux inférieur fixé pour ces interventions paraît difficilement compatible avec la nouvelle orientation prise par la protection civile (UR, SZ, OW, NW, SH, AI, AR, GL, ZG, SO, SG, GR, TG, TI, VD, NE, GE, Conf. C Dép., Conf. C OCPC et USPC).

La révision partielle de la loi sur les constructions de protection civile suscite également quelques critiques. Selon certains milieux, l'objectif consistant à mettre une place protégée à la disposition de chaque habitant de la Suisse relève du perfectionnisme. A leur avis, il convient de se limiter à un nombre de places protégées qui corresponde à 90 pour cent de la population résidente (SZ, Union suisse des paysans [USP]). Dans le même contexte, il a aussi été suggéré de restreindre l'obligation de construire des abris aux nouvelles constructions et de renoncer à imposer une telle

obligation lors de la réalisation d'annexes ou d'adjonctions d'étages supplémentaires à des bâtiments existants (GL, SO, BL, AG, VD, NE, GE, Conf. C Dép., USP).

123 Appréciation et prise en considération des résultats de la consultation

Les demandes émanant du Parti socialiste suisse, du Parti écologiste suisse, de l'Union syndicale suisse et du Conseil suisse des associations pour la paix sont incompatibles avec la teneur de l'article 22^{bis} de la constitution fédérale et les principes de la nouvelle orientation de la protection civile fixés dans le nouveau plan directeur de la protection civile, principes que les Chambres fédérales ont approuvés le 4 juin 1992 (BO E 1992 364) et le 8 octobre 1992 (BO N 1992 2071). Le 1er juin 1992, à l'issue de ses délibérations sur la motion Ledergerber concernant la refonte de la protection civile (91.3182), le Conseil national a en outre clairement rejeté la proposition de transformer la protection civile en une organisation restreinte composée de cadres et, du même coup, de renoncer au service obligatoire imposé jusqu'ici aux hommes (BO N 1992 693).

Les avis exprimés au sujet des compétences en matière d'instruction divergent. Par souci d'efficacité et d'uniformité, il importe toutefois que la formation de tous les cadres supérieurs, en particulier celle des chefs de service, soit dispensée par la Confédération. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, fondée sur le plan directeur de la protection civile, permettra par ailleurs aux cantons de participer activement à la préparation, au déroulement et à l'évaluation des cours de répétition organisés dans les communes. En raison de la souplesse et des avantages pratiques qu'elle offre, la disposition potestative qui laisse aux communes la liberté d'organiser ou non des cours de répétition – dans les limites des objectifs fixés par les cantons – est appropriée. Afin de répondre au vœu des cantons, la formation des instructeurs ainsi que des médecins et du personnel médical spécialisé pourra être dispensée de manière plus souple, sans que la solution recherchée n'implique une surcharge financière pour la Confédération.

Dans la mesure où les deux missions principales de la protection civile sont d'importance égale, d'aucuns souhaitent une augmentation du taux des subventions fédérales applicable à la mise sur pied de la protection civile ordonnée par les cantons et les communes pour fournir de l'aide en cas de catastrophes et porter des secours urgents. Pour des raisons de principe et de politique financière, cette requête ne peut cependant être agréée. En temps de paix en effet, les interventions de la protection civile au bénéfice de la collectivité sont en général effectuées dans le cadre des

services d'instruction (principalement durant les cours de répétition). De plus, la maîtrise de situations extraordinaires non liées à des événements de nature politico-militaire incombe en premier lieu aux cantons et aux communes.

En ce qui concerne les coûts inhérents à la réalisation de l'infrastructure de la protection civile, les simplifications apportées dans le domaine des constructions se traduiront par un allègement non seulement des finances publiques à tous les niveaux, mais aussi des charges incombant aux propriétaires d'immeubles.

La question de mettre des personnes astreintes à servir à la disposition d'organisations civiles partenaires suscite la controverse. Or il existe une solution simple qui concilie le souci d'offrir un statut légal équitable à ces personnes et l'objectif, unanimement salué, de simplifier tant les structures de l'organisation de protection civile que les procédures administratives: exempter ces personnes de l'obligation de servir, c'est-à-dire supprimer la possibilité de les attribuer à d'autres organisations, comme le prévoyait une disposition légale adoptée en 1984 (RO 1985 1649). Selon la réponse donnée le 1er mars 1993 par le Conseil fédéral à la motion Seiler "Armée, protection civile et services du feu" (92.3361), les prestations que les personnes exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile fournissent, à temps partiel ou à titre accessoire, pour assumer des tâches importantes au profit de la collectivité doivent être prises en considération au moment de calculer le montant de la taxe d'exemption du service militaire, par analogie avec les prestations de service fournies par les personnes servant dans la protection civile (voir commentaire concernant les art. 15 et 24 du projet de la LPCi).

13 Interventions parlementaires

Ces dernières années, la protection civile a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires.

La motion Ruf du 14 décembre 1984, que le Conseil national a transmise au Conseil fédéral en date du 22 mars 1985 sous la forme d'un postulat, préconise de punir plus sévèrement les réfractaires à la protection civile. Les difficultés liées à la répression du refus de servir ont progressivement disparu, le Tribunal fédéral ayant élaboré une jurisprudence claire. De plus, lors de la procédure de consultation portant sur la révision de la législation sur la protection civile, aucune institution n'a proposé d'aggraver les peines en cas de refus de servir. L'article 66 du projet de la LPCi, qui

régit les infractions à la loi, devrait permettre de mieux appliquer le principe de l'égalité de traitement lors de la fixation des peines sanctionnant les personnes fautives. Ce nouvel article de loi règle par ailleurs la répression de l'insoumission aux instructions de service au sens de l'article 27, 1er alinéa, du projet de la LPCi. Cette dernière norme légale tient ainsi compte du postulat Ruf du 18 mars 1988 concernant les instructions en matière de protection civile (88.433).

Pour donner suite au postulat Ruf du 19 décembre 1986, il est prévu d'inscrire dans la nouvelle ordonnance sur la protection civile l'obligation, pour les communes, d'informer périodiquement la population de l'attribution des places protégées.

Le postulat Auer du 17 décembre 1986 invite le Conseil fédéral à élaborer un rapport sur la mission et l'engagement de la protection civile en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires. Le plan directeur de la protection civile, que le Conseil fédéral a rendu public le 26 février 1992, répond à cette suggestion. Le document en question sert de base à la révision de la législation en cours. Cette dernière tient également compte du principe de subsidiarité, qui doit présider à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents au sens du postulat Duvoisin du 7 octobre 1992.

La révision partielle de la loi sur les abris et la modification subséquente de l'ordonnance sur les abris auront pour effet d'alléger sensiblement les charges qui incombent aux propriétaires d'immeubles (ch. 112, dernier al., 312 et 313). Les propositions formulées dans le postulat Schärli du 17 mars 1986 en vue de réduire l'obligation de construire des abris sont ainsi largement prises en considération. Pour donner suite à la motion Baumberger (92.3419) du 7 octobre 1992, il est prévu de prolonger le délai imparti aux propriétaires pour doter les abris de couchettes et de toilettes de secours, en application des articles 7a et 23 de l'ordonnance actuelle sur les abris (OCPCi; RS 520.21), délai actuellement fixé au 31 décembre 1995.

Une gestion plus rigoureuse de la production de places protégées, diverses limitations et simplifications en matière de constructions de protection, la réduction des effectifs de la protection civile, une distinction plus claire entre les tâches assignées à la protection civile et celles qui incombent aux partenaires de cette institution (en particulier aux corps de sapeurs-pompiers) ainsi que divers autres efforts de rationalisation permettent de réaliser des économies substantielles. Celles-ci vont dans le sens du postulat Salvioni déposé le 8 décembre 1992 sous le titre "Protection civile. Mesures d'économie".

Etant donné l'importance accrue accordée à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents, les cantons et les communes peuvent faire appel à leurs organisations de protection civile pour faire face aux problèmes liés à l'accueil, à l'hébergement et à l'encadrement de personnes démunies et en quête de protection. Dès lors, il convient d'écarter la motion 92.3190 "Moyens de protection civile. Utilisation à des fins inappropriées" du 3 juin 1992, par laquelle le groupe des Démocrates suisses et de la Ligue des Tessinois a demandé au Conseil fédéral de renoncer à mettre à contribution des constructions de protection pour héberger temporairement des requérants d'asile.

Dans le contexte de la réforme de la protection civile, l'instruction constitue la priorité majeure. A cet égard, le Conseil fédéral a pris une décision importante en approuvant le 26 juin 1991 la création d'une école fédérale d'instructeurs, préconisée par la motion Neuenschwander du 20 septembre 1989. Lors de la session d'été 1992, les Chambres fédérales se sont en outre prononcées en faveur de l'agrandissement du centre fédéral d'instruction de la protection civile à Schwarzenburg (BO N 1992 683; BO E 1992 369). La nouvelle conception de l'instruction suppose en particulier une bonne formation des membres des organisations de protection civile en matière d'aide en cas de catastrophes et de secours urgents ainsi que l'intensification de la coopération de toutes les organisations chargées de la maîtrise de situations extraordinaires. Ces démarches tiennent compte des propositions formulées dans le postulat Fähr du 29 novembre 1989 et dans la motion Bonny du 20 juin 1991, transmise au Conseil fédéral en date du 4 octobre 1991 sous la forme d'un postulat.

Enfin, le projet de révision de la législation sur la protection civile prend en considération les demandes présentées dans les motions Fähr et Hänggi des 23 novembre 1989 et 6 juin 1990, motions acceptées par le Conseil national les 23 mars et 5 octobre 1990 sous la forme de postulats. Ces deux interventions parlementaires préconisent à long terme la création d'un système étendu de protection de la population (introduction d'un service à la communauté ou d'une obligation générale de service à l'exemple d'un service national).

2 Partie spéciale

21 Remarques générales concernant les projets de lois

Les projets de révision se fondent sur le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 26 février 1992 sur l'engagement et l'organisation de la protection civile (plan directeur de la protection civile, FF 1992 II 910).

La révision porte principalement sur la structure de l'organisation de protection civile, le personnel, l'instruction et l'infrastructure (réseaux d'alarme, installations de transmission, matériel et constructions).

Une attention spéciale est accordée à la prise en charge des frais. A cet égard, le Conseil fédéral et le Parlement ont fixé les objectifs suivants: garantir l'exécution de la mission de la protection civile, tenir compte de la situation financière des pouvoirs publics et maintenir, dans sa forme actuelle, le système des contributions fédérales versées aux cantons et aux communes afin d'assurer, sur tout le territoire suisse, un développement équilibré des mesures d'organisation et de l'infrastructure.

La révision totale de la loi sur la protection civile consiste, pour l'essentiel, à donner une assise juridique aux deux tâches prioritaires de la protection civile, à savoir l'aide fournie en cas de catastrophes et les secours urgents d'une part et la protection de la population en cas de conflit armé d'autre part. Il s'agit par ailleurs de créer les conditions adéquates pour un engagement rapide et efficace de la protection civile en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires sur le territoire national comme dans les régions frontalières, pour répartir les tâches de manière judicieuse entre la protection civile et d'autres services d'intervention (en particulier les corps de sapeurs-pompiers), pour rajeunir et comprimer les effectifs des organisations de protection civile des communes, pour encourager l'exécution de certaines tâches à l'échelon régional et pour améliorer l'instruction.

Ces dispositions fondamentales seront définies en détail dans le projet de révision totale de l'ordonnance sur la protection civile (RS 520.11).

La révision partielle de la loi sur les abris entraîne des simplifications dans le domaine de l'infrastructure. Il convient cependant de préciser que la réalisation d'abris destinés à la population reste une tâche fondamentale de la protection civile. Seuls les abris permettent d'assurer une protection efficace de la population. Conçus avant tout pour protéger la population en cas de conflit armé, ils permettent aussi dans de nombreux cas de limiter les conséquences de catastrophes d'origine naturelle ou technique et d'autres situations extraordinaires. Ces constructions peuvent en effet être utilisées comme refuges ou logement de fortune lorsque les bâtiments situés en surface ne suffisent plus pour héberger les personnes en quête de protection.

La mise en place de l'infrastructure indispensable à la protection de la population est une tâche de longue haleine. Preuve en est que la réalisation de l'actuel réseau d'abris a nécessité près de trente ans. Ceci démontre clairement que l'on ne saurait, en période de détente, renoncer à la réalisation des objectifs fixés sous prétexte qu'il

serait possible de combler rapidement les lacunes en cas de danger imminent. La préparation de l'infrastructure de protection doit donc se poursuivre indépendamment de l'appréciation momentanée de la situation politico-militaire et des risques de catastrophes. Les mesures doivent néanmoins se limiter à une protection de base, gage d'un développement équilibré de la protection civile sur l'ensemble du territoire suisse, malgré des moyens financiers restreints.

Dans le domaine des constructions de protection, l'objectif est d'offrir à chaque habitant une place protégée sur son lieu d'habitation. Le nombre important d'abris de pleine valeur mis aujourd'hui à la disposition de la population ne doit pas pour autant inciter à se contenter de l'acquis. Des lacunes importantes subsistent encore dans certaines villes et régions rurales. Ces lacunes doivent être comblées.

L'une des principales innovations réside dans le fait que l'obligation de construire des abris ne sera plus imposée lors de transformations, surélévations et changements d'affectation de bâtiments. Par ailleurs, le projet de révision partielle de l'ordonnance sur les constructions de protection civile (RS 520.21) tiendra notamment compte des nouveaux modes de vie et d'habitat. Dans l'ensemble, ces mesures entraîneront une réduction de quelque 30 pour cent des places protégées à créer chaque année. Les charges administratives seront aussi réduites.

Autre nouveauté: les communes ne seront plus tenues de créer des abris publics pour assurer la protection des personnes dans les lieux de grande affluence. En outre, la construction des abris publics sera gérée de manière plus judicieuse. La grandeur minimale des abris publics donnant droit à des subventions fédérales sera réduite.

Enfin, il est prévu que la Confédération participe aux frais de modernisation d'abris obligatoires, si ces travaux permettent de limiter le nombre d'abris publics.

22 Commentaires des dispositions

221 Loi sur la protection civile (LPCi)

Chapitre premier: Dispositions générales

Article premier Objet

L'article premier résume les domaines d'application de la nouvelle loi sur la protection civile.

Article 2 But

Dans son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral a tenu compte de l'évolution favorable des relations internationales, en annonçant l'intention de la Suisse de prendre une part active à l'instauration d'un nouveau système international de sécurité. Il convient toutefois de conserver un système de défense nationale crédible.

Dans cette perspective, la mission prioritaire initiale de la protection civile doit être confirmée. En application du principe selon lequel il vaut mieux prévenir que guérir, la protection de la population en temps de guerre continuera de faire partie des tâches essentielles dévolues à la protection civile. Car seule cette dernière possède les moyens de remplir une telle mission.

Nombre de mesures prévues pour faire face à d'éventuels conflits armés sont aussi efficaces en temps de paix, lors de catastrophes ou dans d'autres situations extraordinaires. En raison de l'accroissement des risques autres que politico-militaires, il importe de mettre davantage à contribution les moyens de la protection civile pour faire face à ce type d'événements. La protection civile doit donc fournir, en collaboration avec les services d'intervention spécialisés, une aide permettant de maîtriser rapidement les conséquences de catastrophes d'origine naturelle ou technique et d'autres événements graves. En vertu du principe de subsidiarité, les autorités font appel à la protection civile lorsque les services d'intervention spécialisés ne sont pas en mesure de faire face à la situation.

Le 1er alinéa de l'article 2 mentionne les deux missions prioritaires de la protection civile et précisent qu'elles sont dorénavant d'importance égale.

En ce qui concerne la protection de la population contre les effets de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires, la protection civile se limite en principe aux opérations de secours. Il n'est pas de son ressort de prendre des mesures préventives visant à réduire les risques et à empêcher les catastrophes de se produire. Ces tâches sont notamment exécutées en application de l'article 10 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et en vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM; RS 814.012). De même, la prévention des dommages causés aux forêts, par exemple, incombe aux autorités forestières; ces dernières peuvent faire appel à la protection civile pour les travaux de remise en état qui sont entrepris à la suite d'intempéries (art. 26 à 28 et 37 de la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts; RS 921.0).

En consacrant le caractère humanitaire de la protection civile, le 2e alinéa tient compte du fait que cette institution est mentionnée dans le droit international (voir le Protocole additionnel I du 8 juin 1977, RS 0.518.521, aux Conventions de Genève du 12 août 1949, RS 0518.51).

Article 3 Tâches

L'article 3 présente les principales tâches que la protection civile doit assumer sur ordre des autorités compétentes (à savoir la Confédération, les cantons et les communes).

A l'avenir, les organisations de protection civile des communes doivent en outre systématiquement prendre les mesures de protection prescrites par la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 0.520.3) et par la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3).

Article 4 Moyens

Pour remplir ses tâches, la protection civile dispose de divers moyens. En premier lieu, elle peut faire appel à ses organisations, qui comprennent quelque 380'000 personnes astreintes à servir, du matériel et une infrastructure (dispositifs d'alarme et de transmission, abris destinés à la population, constructions de protection des organes de conduite, des formations d'intervention et du service sanitaire; abris destinés aux biens culturels).

L'infrastructure de la protection civile peut aussi être utilisée par les organes civils de conduite communaux ou par d'autres partenaires.

Chapitre II: Organisation de la protection civile

Article 5 Confédération

La protection civile conserve sa structure décentralisée. La haute surveillance en matière de protection civile continuera d'incomber à la Confédération (art. 69). Cette dernière est chargée des tâches de conception et de coordination. Elle crée aussi les conditions favorables à un état de préparation équilibré sur tout le territoire suisse. Ses attributions comportent essentiellement des travaux de planification relatifs à

l'organisation, à l'instruction, à l'engagement, à l'équipement, au matériel et aux constructions. L'Office fédéral de la protection civile est l'organe d'exécution de la Confédération.

Article 6 Canton

Le canton est tenu d'organiser la protection civile sur son territoire, conformément aux prescriptions de la Confédération. Tout en répondant de l'exécution des dispositions fédérales, il est chargé de compléter ces dernières par des prescriptions spécifiques. Il est donc responsable de la mise en place, dans ses communes, d'organisations de protection civile performantes. Sa compétence s'étend de ce fait aussi à la préparation des opérations d'entraide intercommunale et régionale.

Article 7 Commune

La commune est la principale responsable de la protection civile. La protection de la population et des biens culturels, les secours ainsi que la préparation de l'infrastructure – notamment la préparation à l'engagement du point de vue de l'organisation, des constructions, du matériel et de l'instruction – lui incombent donc au premier chef. Ce système permet d'adopter des solutions souples, adaptées aux conditions locales. De plus, il met l'accent sur la responsabilité individuelle.

Le système triangulaire fondé sur les organismes d'abri, les organismes de protection d'établissement et l'organisme local de protection est abandonné. Le caractère désormais unitaire de l'organisation de protection civile permet de simplifier les structures et de délimiter clairement les responsabilités. Les organismes d'abri seront transformés en services de protection de la population. Les organismes de protection d'établissement sont appelés à disparaître. Par conséquent, l'organisation de protection civile de la commune devra protéger les personnes non seulement sur leur lieu d'habitation mais aussi sur leur lieu de travail. Les établissements prendront eux-mêmes les mesures propres à la sécurité des établissements, notamment celles qui concernent la surveillance et la lutte contre le feu. Ces mesures ne seront plus régies par la législation relative à la protection civile. Si cela s'avère nécessaire, des membres de l'entreprise astreints à servir dans la protection civile seront affectés aux tâches inhérentes à la protection de l'établissement (art. 15). Les détails seront réglés dans la nouvelle ordonnance sur la protection civile.

Près d'un tiers des fonctions actuelles de l'organisation de protection civile pourront ainsi être supprimées ou regroupées. Ceci simplifiera la conduite et les filières d'instruction.

Article 8 Regroupement et collaboration des organisations de protection civile

Il est possible d'améliorer la capacité d'intervention de la protection civile en exécutant certaines tâches à l'échelon régional. Principaux responsables en la matière, les cantons peuvent décider de grouper des organisations de protection civile et obliger les communes à collaborer dans certains domaines.

Article 9 Structure de l'organisation de protection civile

La structure de l'organisation de protection civile sera réglée par la nouvelle ordonnance sur la protection civile ainsi que par des dispositions édictées par le Département fédéral de justice et police et l'Office fédéral de la protection civile.

Les structures de l'organisation de protection civile sont reproduites dans la figure 1.

L'organisation de protection civile est conduite par le chef de l'organisation de protection civile (chef de l'OPC, appelé jusqu'ici chef local; art. 10), qui dispose d'un état-major et du personnel des services d'état-major. L'ensemble de ces personnes constitue la direction de l'organisation de protection civile.

Les services d'état-major se chargent des tâches du service de renseignements, assurent les liaisons et exécutent les travaux liés à la protection AC.

Les fonctions dirigeantes (p. ex. incombant aux chefs de service) de l'organe communal de conduite et de l'organisation de protection civile doivent, dans la mesure du possible, être assumées par les mêmes personnes. Le personnel des services d'état-major, les moyens de transmission et les postes de commandement de l'organisation de protection civile sont également à la disposition de l'organe communal de conduite. La conduite de la commune lors d'événements extraordinaires en sera ainsi facilitée.

Dans le domaine de la *protection*, l'organisation de protection civile dispose d'un service de protection de la population, d'un service d'assistance et d'un service de protection des biens culturels.

Structure de l'organisation de protection civile (OPC)

Figure 1

Champs d'activité	Articulations principales	Directions / services
Conduite	Directions (états-majors)	- Direction de l'OPC - Direction de secteur
	Services d'état-major	- Service de renseignements - Service des transmissions - Service de protection AC
Protection	Services de protection	- Service de protection de la population - Service d'assistance - Service de protection des biens culturels
Secours	Services d'intervention	- Service de sauvetage - Service sanitaire
Logistique	Services logistiques	- Service de ravitaillement - Service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports

Afin d'encourager la responsabilité individuelle dans des situations extraordinaires, le service de protection de la population est appelé à instruire la population des mesures de protection, de lutte contre le feu, de sauvetage et de premiers secours. Il assure ainsi la protection de la population sur le lieu d'habitation, sur le lieu de travail et sur le lieu d'hospitalisation. Les tâches du service de protection de la population incombent aux directions de quartier et aux directions d'îlot, qui sont des organisations de cadres.

Le service d'assistance appuie les organisations chargées par les autorités d'accueillir, d'héberger et de ravitailler les sans-abri et d'autres personnes en quête de protection. Le service d'assistance est structuré en fonction des besoins et des particularités de chaque canton. Si un canton renonce à la création d'un service particulier, les tâches d'assistance doivent être assumées par le service de protection de la population.

Le service de protection des biens culturels est désormais intégré dans l'organisation de protection civile. Il assure la protection des biens culturels meubles et immeubles. Sa structure et ses besoins propres sont déterminés en fonction de la planification de la protection des biens culturels.

Dans le domaine des *secours*, l'organisation de protection civile dispose du service de sauvetage et du service sanitaire, qui travaillent en étroite collaboration avec d'autres organismes. La protection civile veut intensifier cette coopération afin d'améliorer l'efficacité des secours. Cet objectif sera atteint grâce à une délimitation claire des responsabilités et à une répartition judicieuse des tâches.

L'amélioration des structures concerne avant tout la collaboration avec les corps de sapeurs-pompiers. Cette coopération s'effectuera sur de nouvelles bases. Actuellement, la plupart des sapeurs-pompiers sont incorporés soit dans une unité ou un état-major militaire, soit dans une direction ou une formation de la protection civile. En période de service actif, ils ne peuvent plus exercer leur fonction dans le cadre du service du feu. En cas de nécessité, ces tâches devraient, selon le système en vigueur, être assumées par les formations de lutte contre le feu de la protection civile.

La répartition actuelle des tâches est en contradiction avec l'objectif visant à maintenir en activité, dans toutes les situations, les organisations qui ont fait leurs preuves. Désormais, les corps de sapeurs-pompiers assumeront leurs tâches également en temps de service actif, en lieu et place des formations de lutte contre le feu de la protection civile.

Ce transfert des tâches implique qu'un certain nombre de militaires et de personnes astreintes à servir dans la protection civile soient mis à la disposition des corps de sapeurs-pompiers professionnels, des centres de renfort du service du feu et des corps de sapeurs-pompiers locaux ou d'entreprises (art. 15).

Les formations de pionniers et de lutte contre le feu de la protection civile seront libérées de l'obligation qui leur est faite actuellement de reprendre les tâches incombant aux corps de sapeurs-pompiers locaux. Elles seront transformées en formations de sauvetage. Dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes et des secours urgents, les formations de sauvetage constituent le moyen d'intervention principal de l'organisation de protection civile. Elles seront néanmoins appelées à renforcer et à appuyer les corps de sapeurs-pompiers.

L'attribution des formations de sauvetage aux organisations de protection civile est du ressort des cantons. Elle est exécutée en fonction de quotas fixés par la Confédération pour l'ensemble du territoire suisse. Lors de cette opération, il faudra tenir compte du dispositif cantonal de lutte contre les incendies et des possibilités de créer, à l'échelon régional, des formations destinées à produire un effort principal, à l'instar des centres de renfort du service du feu.

En toutes circonstances, les organes de la santé publique et les organismes privés doivent assurer, d'une manière aussi complète que possible, le service sanitaire de la population. Le réseau des hôpitaux civils de base (centres opératoires protégés et hôpitaux de secours) est complété par celui des postes sanitaires et des postes sanitaires de secours de la protection civile, qui s'inscrivent dans les dispositifs cantonaux ad hoc. L'exploitation de ces postes relève du service sanitaire de la protection civile. Celui-ci assume ses tâches dans le cadre du service sanitaire coordonné, au sein des secteurs sanitaires. La collaboration avec les organes de la santé publique, la Croix-Rouge, les sections de samaritains, le service sanitaire de l'armée et les autres partenaires des services sanitaires est ainsi assurée.

Dans le domaine de la *logistique*, l'organisation de protection civile dispose d'un service de ravitaillement ainsi que d'un service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports.

Le service du ravitaillement se charge d'approvisionner en denrées alimentaires les personnes servant dans la protection civile, les patients accueillis dans les constructions du service sanitaire et, sur ordre des autorités communales, d'autres personnes encore, tels les sans-abri. Ce service doit coordonner l'acquisition et la distribution des biens de consommation nécessaires aux organisations de protection civile et tenir la comptabilité.

Le service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports est chargé de l'entretien et de l'exploitation de l'équipement technique des constructions de protection civile. Il est responsable du matériel et des moyens de transport de l'organisation de protection civile et, plus particulièrement, de tout ce qui a trait à la réquisition. Ce service coordonne également la réparation du matériel de l'organisation de protection civile, travaux qui sont exécutés en collaboration avec des entreprises privées.

Article 10 Chef de l'organisation de protection civile (OPC)

Le chef de l'OPC répond devant l'exécutif communal de la planification et de la préparation des mesures de protection civile relevant de la commune. Lorsque les autorités compétentes (en premier lieu, le Conseil fédéral) ordonnent la mise sur pied pour le service actif, les organisations de protection civile ainsi convoquées – ou certains de leurs éléments en cas de mise sur pied partielle – sont subordonnées au chef de l'OPC. Ce dernier conduit l'engagement des moyens qui sont sous sa responsabilité et coordonne l'action des autres moyens civils ou militaires que la commune met à sa disposition.

En cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, les autorités compétentes – en premier lieu l'exécutif communal ou le gouvernement cantonal – mettent à la disposition du chef de l'intervention (chef de l'OPC, commandant des sapeurs-pompiers, commandant de la police, etc.) les formations de protection civile qui sont appelées à participer aux opérations de secours. Il appartient au chef de l'intervention d'intégrer ces formations dans son organisation de secours.

Article 11 Collaboration

Si la protection civile constitue le seul moyen dont disposent les autorités pour assurer la protection de la population, elle ne représente qu'une des organisations chargées du sauvetage et des opérations de secours. Elle complète les autres organisations, mais ne les remplace pas. Dirigée par les autorités, l'organisation de protection civile collabore avec d'autres organismes, en s'inspirant des principes de la simplicité, de la rapidité et de la coopération. Ses partenaires les plus importants sont les corps de sapeurs-pompiers, les services techniques communaux, les services de la santé publique, la police et les troupes de sauvetage de l'armée.

Chapitre III: Engagement des organisations de protection civile et compétences de mise sur pied

Article 12 Engagement

En cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, la protection civile intervient pour fournir de l'aide et porter des secours urgents; en cas de conflits armés, elle est appelée à intervenir dans le cadre du service actif, c'est-à-dire comme moyen de la défense générale. Dans les deux cas, la mise sur pied de la protection civile relève des autorités mentionnées à l'article 13.

En ce qui concerne les catastrophes d'origine naturelle ou technique, les préparatifs d'intervention ne doivent pas être limités à l'échelon local. Les planifications incluront l'éventualité d'événements de grande ampleur, susceptibles de toucher toute une région, voire l'ensemble du pays et des zones frontalières.

Selon le droit international, les membres des organisations de protection civile sont autorisés à porter une arme destinée à leur propre protection. Pour des questions de principe, cette possibilité n'a pas été retenue dans le présent projet.

Article 13 Compétences de mise sur pied

La nouvelle loi règle pour la première fois l'intervention de la protection civile à l'étranger. Selon les circonstances, l'engagement hors de Suisse peut être ordonné par la Confédération ou les cantons frontaliers dans le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux que la Suisse a conclus ou envisage de conclure. En ce qui concerne les événements de portée locale, les communes frontalières pourront également fournir de l'aide aux communes voisines de l'étranger.

Cette disposition est conforme à la constitution. Sous l'angle du droit international, la réglementation proposée ne soulève pas non plus de difficulté.

Chapitre IV: Droits et obligations

Section 1: Obligation de servir dans la protection civile

Article 14 Principe

Au vu des conditions spécifiques à la Suisse, la protection civile ne peut s'acquitter de ses tâches en recourant uniquement à un nombre restreint de professionnels ou en faisant appel à des volontaires. Comme pour beaucoup d'autres tâches, le principe de l'obligation de servir au sein d'un système de milice s'impose. Afin de protéger la population sur tout le territoire suisse et de créer des centres régionaux de sauvetage, les organisations de protection civile doivent disposer, compte tenu de leur nouvelle structure, d'un effectif national de quelque 380'000 personnes (env. 5,5 pour cent de la population résidente). Comparé à l'ancien, le nouvel effectif de la protection civile sera réduit d'environ 30 pour cent. Les compressions les plus importantes interviendront à l'échelon des cadres subalternes et du personnel, la diminution des effectifs impliquant une responsabilité accrue de la population en matière de protection.

En comptant les membres de la protection civile mis à la disposition des partenaires de la défense générale (art. 15), la diminution des effectifs permet d'abaisser de huit ans la durée de l'obligation de servir dans la protection civile (art. 16). Sont désormais tenus de servir dans la protection civile les citoyens suisses âgés de 20 à 52 ans qui ne sont pas astreints au service militaire ou au service civil. L'effectif de base de la protection civile est constitué à raison de 50 pour cent d'hommes qui sont astreints à servir dans la protection civile au terme de leur service militaire, ou – prochainement – de leur service civil, à raison de 25 pour cent de ceux qui sont libérés prématurément du service militaire ou du service civil et à raison de 25 pour cent d'hommes déclarés inaptes au service militaire lors du recrutement.

L'incorporation obligatoire des étrangers en temps de paix est supprimée. La législation en vigueur donne aux communes la compétence de faire appel aux étrangers résidant en Suisse. L'application de cette norme juridique a engendré des inégalités de traitement. Ainsi, certaines communes obligent tous les étrangers à servir dans la protection civile alors que d'autres font appel aux étrangers seulement si les effectifs des citoyens suisses astreints à servir sont insuffisants. Enfin, il existe des communes qui, pour des raisons de principe, renoncent totalement à l'incorporation des étrangers.

Le fait de soumettre tous les étrangers, ou du moins les titulaires d'une autorisation d'établissement, à l'obligation de servir dans la protection civile au même titre que les citoyens suisses aurait permis de concrétiser le principe de l'égalité de traitement. Pour des considérations d'ordre pratique, cette idée a été abandonnée.

En temps de service actif cependant, le Conseil fédéral doit pouvoir, comme il en a déjà la compétence, soumettre les étrangers à l'obligation de servir dans la protection civile. Ceux-ci conservent par ailleurs la possibilité de collaborer au sein de la protection civile sur une base volontaire (art. 21).

Article 15 Exceptions

La mise à disposition, par la protection civile, de personnes chargées d'assumer des tâches d'intérêt général, notamment auprès de partenaires civils et au sein de l'économie, est traitée en fonction des besoins particuliers. Dans l'ensemble, quelque 140'000 personnes astreintes à servir dans la protection civile seront exemptées pour accomplir des tâches importantes en faveur de la collectivité; 60'000 d'entre elles sont des sapeurs-pompiers de milice.

Au demeurant, il est possible de régler une partie des problèmes liés à un manque de personnel en accordant des congés de durée limitée à certaines personnes servant dans la protection civile. Cette procédure est très simple dans la pratique, les communes étant compétentes en la matière.

Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral peut également mettre un nombre approprié de personnes astreintes à servir dans la protection civile à la disposition des cantons et des communes, afin de renforcer les états-majors civils de conduite ainsi que les corps de police. Dans la pratique, cette norme juridique a conduit à des difficultés. En effet, les interventions de personnes affectées aux corps de police, mais restant soumises aux droits et obligations des personnes astreintes à servir dans la protection civile, ont posé des problèmes en liaison avec le port et l'utilisation d'une arme. Cette possibilité n'a par conséquent été utilisée qu'avec beaucoup de retenue.

Il est prévu d'exempter ce groupe de personnes de leur obligation de servir dans la protection civile, au profit des organes civils de conduite et de la police ainsi que d'autres institutions. Les détails devront être réglés dans l'ordonnance.

Article 16 Durée

Actuellement fixé à soixante ans, l'âge de libération de l'obligation de servir dans la protection civile sera ramené à cinquante-deux ans. Ce changement s'inscrit dans la suite logique de l'abaissement, de cinquante à quarante-deux ans, de l'âge de libération du service militaire. Les soldats, appointés, sous-officiers, sous-officiers supérieurs, officiers subalternes et, en règle générale, les officiers spécialistes ainsi que les capitaines seront versés dans la protection civile pour une durée de dix ans. Les officiers supérieurs ne sont en principe pas incorporés dans la protection civile.

Article 17 Incorporation

La création d'une organisation de protection civile unitaire implique la modification des dispositions relatives à l'incorporation. Il appartient au canton de régler la question de l'incorporation à l'échelon intercommunal, qui revêt une certaine importance notamment dans les domaines de la conduite et des secours.

Article 18 Libération et exclusion

Les dispositions actuelles relatives à la libération et à l'exclusion du service de protection civile ont été simplifiées. Les détails seront réglés dans l'ordonnance.

Article 19 Procédure

Les dispositions relatives à la procédure d'incorporation, de libération et d'exclusion correspondent pour l'essentiel à la réglementation actuelle, qui a fait ses preuves. Les détails seront réglés dans l'ordonnance.

Article 20 Tenue des contrôles

Le 1er alinéa règle les principes relatifs à l'enregistrement et au traitement des données.

Le 2e alinéa tient compte des exigences de la nouvelle loi sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10) en ce qui concerne le système de contrôle de l'accomplissement des obligations militaires (PISA), système que la protection civile utilise. Les renseignements nécessaires à la protection civile ne sont fournis que dans la mesure où la législation réglant la protection civile le prévoit expressément.

Le 3e alinéa précise que les détails seront réglés dans l'ordonnance.

Article 21 Volontariat

L'engagement volontaire des femmes dans la protection civile jouera, à l'avenir également, un grand rôle. Cette forme de coopération, possible dans toutes les fonctions, permet aux femmes de répondre aux préoccupations qui leur sont propres. Elle représente surtout un précieux apport qualitatif dans de nombreux domaines. Le service volontaire dans la protection civile est aussi ouvert aux étrangers, hommes et femmes.

Section 2: Droits et obligations des personnes astreintes à servir dans la protection civile (personnes astreintes)

Article 22 Solde, subsistance, logement et transport

La notion d'indemnité est remplacée par le terme "solde", déjà utilisé par l'armée et les corps des sapeurs-pompiers.

Pour le surplus, les détails seront réglés dans l'ordonnance.

Article 23 Allocations pour perte de gain

La teneur de l'article 23 correspond à la réglementation actuelle.

Article 24 Taxe d'exemption du service militaire

A l'origine, la lettre b prévoyait que les personnes exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile en vertu de l'article 15 de la loi ne devraient pas être soumises à la taxe d'exemption du service militaire. Durant les travaux préliminaires et la procédure de consultation, certains ont estimé que cette réglementation était contraire au principe de l'égalité de traitement. Etant donné que tous les hommes de nationalité suisse sont soumis à l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile, une exception au paiement de la taxe d'exemption ne pourrait – de l'avis de certains milieux – être envisagée que si les personnes impliquées fournissaient, au profit de la collectivité, une contribution équivalant au service militaire ou au service de protection civile.

Les personnes exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile remplissent précisément cette condition. Il s'agit par exemple de celles qui accomplissent leur service au sein des corps de sapeurs-pompiers. Contrairement à ce qui ressort des critiques évoquées plus haut, c'est justement le fait de soumettre ces personnes à la taxe d'exemption du service militaire qui constituerait une inégalité de traitement, car elles pourraient, lors d'un engagement visant à faire face à un sinistre survenant en cas de service actif ou en temps de paix, se trouver côte à côte avec des membres de la protection civile, qui, eux, bénéficient du régime de réduction de la taxe militaire. Il faut aussi tenir compte du fait que, conformément à la législation en vigueur, les membres de la protection civile qui sont chargés de reprendre, dans une situation extraordinaire, les tâches de lutte contre le feu incombant normalement aux corps de

sapeurs-pompiers, obtiennent aujourd'hui une réduction de la taxe d'exemption du service militaire en fonction des services accomplis. Le rejet de la solution préconisée pourrait avoir pour conséquence que les sapeurs-pompiers en âge de servir dans la protection civile s'opposent au système de l'exemption, préférant effectuer leur service sous le régime de la protection civile.

La solution proposée, qui prévoit une réduction de la taxe d'exemption du service militaire au prorata des jours de service accomplis en dehors des obligations de fonction ou des obligations professionnelles à plein temps, constitue un compromis. Elle se fonde sur la réglementation applicable aux personnes qui effectuent un service de protection civile (réduction de la taxe d'exemption du service militaire à raison d'un dixième par jour de service ou d'engagement). Sont concernées les personnes astreintes à servir dans la protection civile, en âge de payer la taxe d'exemption du service militaire, qui sont mises à la disposition des corps de sapeurs-pompiers (env. 20'000 personnes). A ces personnes s'ajoutent celles qui sont exemptées de leur obligation de servir dans la protection civile au profit des états-majors civils de conduite ainsi que des corps de police, pour autant qu'elles n'exercent pas une activité à titre principal auprès des autorités concernées ou qu'elles n'appartiennent pas aux corps de police. Au total, quelque 25'000 personnes astreintes à servir dans la protection civile et libérées de cette obligation bénéficieront ainsi de la réduction de la taxe d'exemption du service militaire.

Les prestations de service entraînant la réduction de la taxe d'exemption du service militaire seront définies de manière exhaustive dans l'ordonnance. De même, la procédure applicable sera déterminée par une ordonnance spéciale concernant l'exemption.

Article 25 Assurance

La réglementation sur l'assurance n'a suscité aucune remarque lors de la procédure de consultation.

Article 26 Suspension des poursuites pour dettes

Le régime de la suspension des poursuites n'est actuellement applicable qu'en temps de service actif. La nouvelle orientation de la protection civile en justifie l'extension à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents.

Article 27 Obligations

Les obligations incombant aux personnes astreintes à servir dans la protection civile ont été regroupées dans un seul article.

L'article 27 accorde aux responsables de la protection civile le droit de donner des instructions (1er al.). L'obligation pour les personnes astreintes à servir de se conformer aux instructions de leurs supérieurs vise à faciliter la marche du service. L'inobservation desdites instructions entraîne évidemment des sanctions, en application de la nouvelle disposition pénale prévue à l'article 66, 3e alinéa, lettre b.

Le 2e alinéa dispose que les membres des organisations de protection civile sont responsables de l'entretien du matériel qui leur est prêté. Cette obligation était jusqu'ici inscrite dans l'ordonnance. Les dispositions concernant la restitution du matériel en cas de changement de domicile ou au moment de la libération sont nouvelles.

Comme c'est déjà le cas actuellement, chaque personne astreinte à servir dans la protection civile peut être tenue d'accepter une fonction et d'accomplir les services que celle-ci implique. Les questions liées aux obligations hors du service sont aujourd'hui réglées dans l'ordonnance sur la protection civile. La portée de cette disposition – notamment pour les cadres – justifie son inscription dans la loi (3e al.).

Section 3: Obligations de tiers

Article 28 Particuliers

En cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, l'aide spontanée des personnes indemnes se trouvant sur le lieu du sinistre revêt une grande importance. L'obligation légale d'entraide en matière de protection civile correspond en substance à celle que connaît la loi sur la circulation routière.

Le cas échéant, on peut admettre que les particuliers impliqués interviendront en même temps que les membres des organisations de protection civile. Il convient donc que ces personnes bénéficient de l'assurance militaire.

Article 29 Propriétaires d'immeubles et locataires

Les décisions relatives à la mise en oeuvre ou à la levée des mesures de protection incombent aux autorités. Ces dernières doivent assurer l'exécution des mesures ordonnées. La part de responsabilité de la population est toutefois importante. En cas

d'urgence, l'attitude de la population influence de manière déterminante l'efficacité de la protection offerte par les abris.

Actuellement, les propriétaires et locataires d'abris sont tenus de mettre gratuitement les places protégées excédentaires à la disposition de la protection civile en période de service actif. Cette obligation sera étendue aux cas de catastrophes et aux autres situations d'urgence nécessitant une mise à l'abri de la population. Il s'agit d'une question de solidarité.

Article 30 Mise à contribution de la propriété en temps de paix

Les dispositions de l'article 30 correspondent pour l'essentiel à la réglementation actuelle. Par installations techniques devant être tolérées, il faut entendre principalement les dispositifs de sirènes fixes.

Article 31 Mise à contribution de la propriété lors de catastrophes, dans d'autres situations d'urgence et en cas de service actif

Les dispositions relatives au droit de réquisition incluent désormais l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents.

Chapitre V: Instruction

Section 1: Services d'instruction

Article 32 Principe

La promotion de l'instruction tient une place fondamentale dans la réforme de la protection civile. La professionnalisation accrue de l'instruction doit permettre de répondre à cette préoccupation (art. 43 à 45). Il n'est pas nécessaire d'augmenter la durée actuelle de l'instruction de base et des cours de perfectionnement destinés aux personnes astreintes à servir dans la protection civile. Jusqu'ici en effet, les temps d'instruction prévus par la loi n'ont que rarement été utilisés dans leur totalité. De plus, la formation en matière de protection civile peut souvent s'appuyer sur les connaissances et le savoir-faire acquis au cours d'activités civiles et militaires ou sur l'expérience accumulée au sein d'autres organisations. Pour cette même raison, il est possible d'abrégier la durée normale des différentes filières d'instruction du personnel et des cadres dans la mesure où les personnes concernées peuvent faire valoir des

connaissances utiles dans le domaine de la protection civile. Dans le meilleur des cas, une personne peut même se voir attribuer une fonction sitôt qu'elle a participé au rapport d'incorporation.

Article 33 Rapport d'incorporation

Le rapport d'incorporation obligatoire d'une durée d'un jour au plus pour les personnes nouvellement astreintes à servir dans la protection civile a pour objectif de permettre une affectation judicieuse des personnes au sein de l'organisation de protection civile. L'application du principe de la bonne personne au bon endroit détermine en effet le succès de l'instruction ultérieure. Le rapport d'incorporation comporte une information générale sur la mission de la protection civile, sur les structures de l'organisation de protection civile dans laquelle est incorporée la personne nouvellement astreinte, sur les tâches des différents services ainsi que sur les droits et obligations des membres de la protection civile. Il permet d'établir un premier contact entre les personnes nouvellement incorporées et les cadres de l'organisation de protection civile. En assistant ou mieux encore en participant activement au rapport d'incorporation, les membres des autorités peuvent ainsi témoigner de leur attitude positive à l'égard des tâches qui leur incombent en matière de protection de la population. Les constructions de la protection civile et les abris situés sur le territoire de la commune constituent des endroits privilégiés pour l'organisation des rapports d'incorporation.

Article 34 Cours d'introduction

Le programme de ce cours comprend aussi bien des informations générales sur la protection civile que l'étude de thèmes particuliers choisis en fonction des tâches que les personnes nouvellement incorporées sont appelées à remplir au sein de leur organisation de protection civile.

Article 35 Cours de cadres

Ces cours ont pour but de dispenser aux cadres les connaissances techniques nécessaires ainsi qu'une formation en matière de conduite et d'instruction (1er al.).

Les cours de perfectionnement permettent de compléter la formation de base et d'acquérir de nouvelles connaissances dans des domaines spécifiques (2e al.).

L'instruction des membres des directions et des formations est dispensée sous la forme de cours de répétition. Ces cours permettent de compléter, d'approfondir et de mettre en pratique les connaissances et le savoir-faire acquis, de dispenser l'instruction nécessaire à la collaboration avec les partenaires de la protection civile et de promouvoir l'esprit de corps. Les cours de répétition servent également à préparer les cadres de tous les échelons à la conduite et à l'instruction des directions et des formations qui leur sont subordonnées. Les temps d'instruction consacrés aux cours de répétition peuvent être mis à contribution pour effectuer des travaux d'intérêt public. Ces interventions constituent des expériences enrichissantes dans tous les domaines d'activité et à tous les échelons.

L'exécution des cours de répétition est supervisée par le canton qui, pour obtenir les meilleurs résultats possible, doit soutenir les cadres chargés de préparer, de conduire et d'évaluer ces cours. Ce système permet d'atteindre un développement équilibré de l'instruction sur tout le territoire cantonal. En général, les cours de répétition ont lieu au sein de l'organisation de protection civile sous la conduite des cadres de celle-ci.

Les cours de répétition peuvent aussi être effectués sous la forme d'exercices de courte durée. Ces exercices permettent d'apprendre aux personnes astreintes à collaborer avec les partenaires de la protection civile (corps de sapeurs-pompiers, sections de samaritains, etc.).

Les membres de l'organisation de protection civile de la commune peuvent être convoqués chaque année à un cours de répétition de deux jours. Ils peuvent en outre être appelés à rattraper les jours de service non accomplis durant les deux années civiles écoulées ou à effectuer les jours de service des deux années civiles suivantes. Théoriquement, il est ainsi possible de convoquer des personnes astreintes à servir tous les cinq ans pour des services d'instruction d'une durée de dix jours. Cette réglementation souple permet d'utiliser efficacement les périodes de service annuelles que doivent effectuer les personnes astreintes, en adaptant la durée des services aux besoins de la formation spécifique à chaque fonction et, le cas échéant, aux nécessités des interventions au profit de la communauté.

Article 37 Services accomplis sur une base volontaire

Jusqu'ici, la question des services dépassant les obligations légales était réglée dans l'ordonnance. Pour des raisons de technique juridique, ces dispositions sont maintenant insérées dans la loi.

Section 2: Compétences

Article 38 Confédération

La Confédération édicte les prescriptions générales en matière d'instruction et élabore les documents de base afin d'harmoniser l'instruction (documents d'instruction, documents d'intervention et documents techniques). Elle forme les cadres supérieurs.

Pour répondre notamment aux souhaits de certains petits cantons, la Confédération peut aussi se charger de l'instruction des cadres (des médecins et du personnel médical spécialisé p. ex.) dont la formation incombe en principe au canton, à condition que ce dernier assume sa part des frais liés à cette instruction (art. 55, 1er al., let. a).

Article 39 Canton

Le canton édicte des prescriptions complémentaires en matière d'instruction. Il forme les cadres moyens et supervise l'instruction dispensée aux directions et aux formations lors des cours de répétition.

Article 40 Commune

La commune forme les cadres subalternes ainsi que les autres membres de l'organisation de protection civile; elle est chargée d'instruire les directions et les formations lors des cours de répétition.

Section 3: Collaboration

Article 41 Délégation des tâches d'instruction

Dans le domaine de l'instruction, l'Office fédéral de la protection civile collabore notamment avec l'Alliance suisse des samaritains et la Croix-Rouge suisse.

Article 42 Exercices communs

La collaboration avec les autres services d'intervention est d'importance décisive, les opérations d'aide en cas de catastrophes et de secours urgents faisant désormais partie des tâches prioritaires de la protection civile.

Section 4: Personnel d'instruction

Articles 43 à 45

La protection civile emploie des instructeurs à plein temps et, si nécessaire, des instructeurs à temps partiel. Les instructeurs assument la fonction de directeur de cours ou de chef de classe durant les cours d'introduction et les cours de cadres, ainsi que celle de conseiller durant les cours de répétition conduits par les cadres des organisations de protection civile.

La Confédération se charge de la formation des instructeurs. A la demande d'un canton, elle peut déléguer à ce dernier la tâche de former les instructeurs à temps partiel. Dans ce cas, la Confédération prend en charge sa part ordinaire des frais découlant de cette formation (art. 55, 1er al., let. a).

La formation des instructeurs doit être améliorée. Il importe notamment d'élargir et d'approfondir les connaissances des instructeurs sur les plans didactique et méthodologique ainsi que dans les domaines de la protection civile, de la défense générale, de l'aide en cas de catastrophes et des secours urgents. La création de l'école fédérale d'instructeurs a été approuvée par le Conseil fédéral. Elle permettra de dispenser aux instructeurs à plein temps une solide instruction de base et un perfectionnement périodique. En outre, il faut améliorer la formation des instructeurs à temps partiel, de sorte que ceux-ci soient mieux préparés aux exigences de leur tâche.

Article 46 Ecole d'instructeurs

Donnant suite à la motion Neuenschwander (89.598), le Conseil fédéral a approuvé, le 26 juin 1991, la création d'une école fédérale d'instructeurs qui devrait ouvrir ses portes en 1995. Cette école permettra de donner aux instructeurs une formation plus professionnelle, le but étant finalement d'améliorer l'enseignement pour adultes dispensé aux personnes astreintes.

Section 5: Centres d'instruction

Article 47

L'article 47 propose une amélioration rédactionnelle par rapport au libellé de la loi en vigueur. Cette modification concerne surtout la version allemande de la loi actuelle. Le terme "Ausbildungsanlagen" est en effet inapproprié puisque les centres d'instruction ne sont pas des constructions ("Anlagen") au sens de la législation sur la protection civile (art. 4, let. a).

Chapitre VI: Matériel et constructions

Section 1: Matériel

Articles 48 à 50

La protection civile peut remplir ses tâches dans la mesure où son personnel est doté d'un équipement moderne et d'un matériel adéquat. C'est pourquoi chaque personne astreinte à servir doit recevoir un équipement personnel approprié à la fonction qu'elle est appelée à remplir. Le matériel des formations de sauvetage sera complété et adapté aux exigences actuelles.

L'équipement prescrit par la Confédération ainsi que le matériel nécessairement standardisé qu'elle acquiert sont définis par l'ordonnance du Département fédéral de justice et police concernant la liste du matériel de la protection civile. Toutefois, les cantons et les communes restent libres d'attribuer du matériel supplémentaire aux organisations de protection civile. Lorsque la protection civile est appelée à intervenir à la suite d'un événement dommageable, la location d'appareils, de machines ou de véhicules peut suppléer à un manque de matériel. Les frais qui en découlent seront couverts dans les limites des subventions versées sur une base forfaitaire. En principe, les contrats seront passés à l'échelon communal. Le système des contrats de mise à disposition peut également être envisagé. Enfin, la réquisition permet de combler des lacunes qui peuvent se présenter dans le domaine du matériel (art. 31).

L'entretien, l'entreposage et la préparation appropriés du matériel sont indispensables pour pouvoir disposer rapidement des moyens de la protection civile lors de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires.

Article 51 Franchise douanière

L'article 51 est repris sans modification de la loi actuelle.

Section 2: Constructions

Article 52

Les subventions fédérales destinées à couvrir une partie des frais de réalisation, de modernisation et d'équipement des constructions de protection sont versées dans les limites des crédits disponibles. C'est pourquoi le Conseil fédéral peut fixer l'ordre des priorités dans lequel les constructions doivent être réalisées (2e al.).

Une compétence semblable est prévue à l'échelon cantonal (3e al.).

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

Article 53

Les dispositions concernant le signe distinctif international et la carte d'identité du personnel de la protection civile contenues dans le Protocole additionnel I du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (RS 0.518.51 et RS 0.518.521) sont reprises par le présent projet.

Chapitre VIII: Répartition des frais

Article 54 Frais pris en charge par la Confédération

La Confédération supporte l'ensemble des frais d'exécution et d'administration de la protection civile à l'échelon fédéral. Depuis la révision de la loi fédérale sur la protection civile en 1985, elle prend également en charge les frais d'acquisition du matériel technique d'instruction ainsi que du matériel nécessairement standardisé, à l'exception des frais du matériel destiné à l'équipement des constructions de l'organisation, des centres opératoires protégés et des abris. Ce nouveau régime de financement a fait ses preuves et doit être maintenu.

Article 55 Subventions fédérales

L'équivalence des deux missions prioritaires de la protection civile implique une nouvelle réglementation en matière d'octroi de subventions fédérales. Il est prévu que la Confédération participe dorénavant aussi au financement des opérations de secours en temps de paix ordonnées par les cantons et les communes (1er al., let. a).

Ces subventions ne peuvent pas atteindre le niveau de celles qui sont versées pour couvrir les frais d'une mise sur pied ordonnée par la Confédération (1er al., let. c), car la maîtrise d'événements dommageables et de situations d'urgence non liés à des conflits armés incombe en premier lieu aux cantons et aux communes.

Le 3e alinéa élève au rang de base légale des principes qui figuraient précédemment de manière éparse et incomplète dans d'autres textes. En l'occurrence, la loi dispose que ni les frais d'acquisition de terrain (let. a) ni les frais d'entretien des constructions et des centres d'instruction (let. f) ne donnent droit à des subventions fédérales. De plus, elle définit le principe des frais supplémentaires selon lequel les subventions fédérales ne couvrent pas les frais de construction non liés à la réalisation de constructions des organisations de protection civile ou de centres d'instruction (let. b).

A l'instar d'autres domaines (protection de la nature et du paysage ou aide aux universités), la protection civile se fonde sur une structure de type fédéraliste. Celle-ci implique, par principe, une participation équitable de la Confédération et des cantons aux frais; ce principe s'applique aussi à la structure décentralisée et aux objectifs de la protection civile. Contrairement à d'autres lois spéciales (p. ex. la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451, art. 13, 1er al.; la loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités, RS 414.20, art. 3, 1er al., let. b et c; l'ordonnance du 10 juin 1985 relative à la loi sur la recherche, RS 420.11, art. 10, 3e al.), la nouvelle loi sur la protection civile ne contient pas de disposition particulière à ce sujet. Il appartient aux cantons de fixer dans leur propre législation la part des frais communaux couverts par les subventions cantonales (art. 56, 4e al.).

Articles 56 et 57 Frais pris en charge par le canton et la commune

La teneur des articles 56 et 57 correspond pour l'essentiel au libellé des dispositions aujourd'hui en vigueur.

Chapitre IX: Responsabilité en cas de dommages

Articles 58 à 63 Responsabilité en cas de dommages

Pour tenir compte d'un récent arrêt du Tribunal fédéral (ATF 114 Ia 199), les dispositions relatives à la responsabilité pour les dommages ont été intégralement remaniées. Les juges fédéraux ont en effet constaté que les dispositions ad hoc de la loi actuelle sur la protection civile étaient moins favorables aux personnes impliquées que ne l'étaient les dispositions équivalentes de la loi sur l'organisation militaire (RS 510.10).

Aussi, le chapitre consacré à la responsabilité pour les dommages a été rédigé de façon plus simple et harmonisé avec le chapitre correspondant de la nouvelle loi sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10) ainsi qu'avec la nouvelle loi sur l'assurance militaire (RS 833.1). Par ailleurs, il renvoie aux dispositions pertinentes du code des obligations (RS 220).

Chapitre X: Voies de recours et dispositions pénales

Section 1: Voies de recours

Articles 64 et 65

Ces deux articles correspondent pour l'essentiel à la réglementation actuelle; pour améliorer l'aspect systématique, la question de la procédure relative aux demandes en dommages-intérêts et aux actions récursoires a été insérée dans la section traitant des voies de recours (art. 65, 1er et 2e al.).

Section 2: Dispositions pénales

Article 66 Infractions à la loi

Les dispositions pénales régissant actuellement les infractions à la législation sur la protection civile ont été complètement remaniées.

Dans l'optique de la révision du code pénal, la notion de réclusion a été abandonnée (1er al.).

Ce nouvel article règle notamment la répression de l'insoumission aux instructions de service (art. 27) et celle de l'utilisation abusive du signe distinctif international de la protection civile (art. 53).

Les autorités cantonales et communales sont désormais compétentes pour sanctionner directement les infractions de peu de gravité sous la forme d'un avertissement (2e et 4e al.).

Articles 67 et 68 Infractions aux dispositions d'exécution; poursuite pénale

En ce qui concerne le fond, ces deux articles correspondent à la réglementation actuelle. Dans ce domaine également, l'article 67 confère aux autorités cantonales et communales la compétence de sanctionner des infractions de peu de gravité sous la forme d'un avertissement (2e al.).

L'article 68, 2e alinéa, tient compte de la nouvelle organisation de l'administration fédérale.

Chapitre XI: Dispositions finales

Articles 69 et 70

La systématique législative justifie que la norme instituant la haute surveillance du Conseil fédéral en matière de protection civile soit placée dans les dispositions finales. La nouvelle loi attribue au Conseil fédéral une compétence étendue pour la mise en oeuvre de la protection civile dans la mesure où cette compétence ne revient pas au Département fédéral de justice et police.

L'introduction de cette compétence générale permet d'abandonner la solution prévue par la loi précédente, qui consistait à accorder une compétence d'exécution particulière dans chaque article.

222 Loi sur les constructions de protection civile (LCPCi)

Article premier Obligation de construire

a. Communes

La référence aux communes qui ne sont pas tenues de créer une organisation de protection civile et à la possibilité de libérer certaines communes de l'obligation de construire (art. premier, 2e et 3e al., de la LCPCi en vigueur) est devenue sans objet à la suite de la révision législative de 1977. Les dispositions en question peuvent dès

lors être biffées. La note marginale de l'article premier ne mentionne plus les établissements, puisque leurs organismes de protection seront supprimés.

Article 2 b. Propriétaires d'immeubles

Jusqu'à maintenant, l'accent avait été mis sur la réalisation rapide d'abris destinés à protéger au mieux la population. Or il ne sera plus nécessaire de maintenir le même rythme de construction d'abris, vu le grand nombre de places protégées déjà réalisées. A cela s'ajoute le fait que le besoin en places protégées a tendance à diminuer; en effet la surface habitable moyenne par personne a constamment augmenté en raison des modes de vie et d'habitat actuels, notamment dans les grands immeubles, et de l'éclatement des ménages en unités plus petites. Toutefois, le maintien de l'obligation de construire des abris est indispensable pour assurer à long terme une protection efficace de la population. Partant du principe que la durée moyenne de vie d'un abri est de cinquante ans, il faut produire chaque année quelque 140'000 places protégées de remplacement afin de disposer de possibilités d'hébergement qui couvrent l'ensemble du territoire. La révision partielle de l'ordonnance sur les constructions de protection civile tiendra compte de cet état de fait puisqu'elle devrait faire baisser d'environ 30 pour cent la production annuelle de nouveaux abris.

Concrètement, seule la construction de nouveaux bâtiments ou d'annexes impliquera désormais l'obligation de réaliser des abris. En revanche, cette obligation sera supprimée dans les cas de transformations, de surélévations d'immeubles et de changements d'affectation d'un bâtiment. L'expérience a en effet montré que l'aménagement d'abris dans des bâtiments existants est très difficile à réaliser et qu'il dépasse dans la plupart des cas les limites de coût retenues par la législation (art. 5, 1er al. de l'OCPCi, RS 520.21).

Instaurant un traitement différencié des situations, la nouvelle disposition concernant l'utilisation des contributions de remplacement (3e al.) doit permettre de doter chaque commune des constructions de protection nécessaires, tout en évitant de produire localement des abris en surnombre. En d'autres termes, cette réglementation vise à harmoniser, entre les communes, l'état de réalisation des constructions de protection.

Article 3 c. Hôpitaux

A l'avenir, on renoncera à construire de nouveaux hôpitaux de secours.

Pour le surplus, les centres opératoires protégés seront réalisés en fonction du dispositif sanitaire cantonal.

Article 4 Abris publics

L'exigence légale selon laquelle des abris publics doivent être construits et équipés "là où l'affluence du public paraît l'exiger" s'est heurtée à des difficultés pratiques. Elle est donc abandonnée. Par contre, les communes doivent continuer à construire et à équiper des abris publics pour la population résidant en permanence dans des régions qui accusent un manque de places protégées.

Le 2e alinéa permettra aux cantons de prescrire le lieu et les délais dans lesquels les abris publics doivent être réalisés.

Article 5 a. Subventions fédérales

La modification du 1er alinéa introduit un instrument supplémentaire de gestion pour la réalisation d'abris. Les difficultés existant en matière de finances publiques (clause des 90 pour cent – éventuellement 80 pour cent – conditionnant le versement de subventions fédérales) et les particularités locales (réduction de la grandeur minimale des abris publics situés dans les communes ou les parties éloignées de commune comptant moins de 200 habitants) seront dorénavant mieux prises en considération.

Le 3e alinéa comporte diverses nouveautés en rapport avec la jurisprudence récente. Ainsi, la Confédération ne participera plus au paiement des frais concernant l'acquisition de terrain et l'entretien. Enfin, la lettre b définit le principe des frais supplémentaires selon lequel aucune subvention n'est versée pour les frais qui ne sont pas liés à la réalisation de l'abri ou du centre opératoire protégé.

Article 6 b. Subventions cantonales et communales

Cet article subit uniquement des modifications rédactionnelles.

Les subventions cantonales sont traitées dans les commentaires de l'article 55 et plus particulièrement de l'article 56 du projet de loi sur la protection civile.

Le libellé des articles 14 et 15 a été adapté aux exigences découlant de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110).

3 Conséquences

31 Conséquences financières

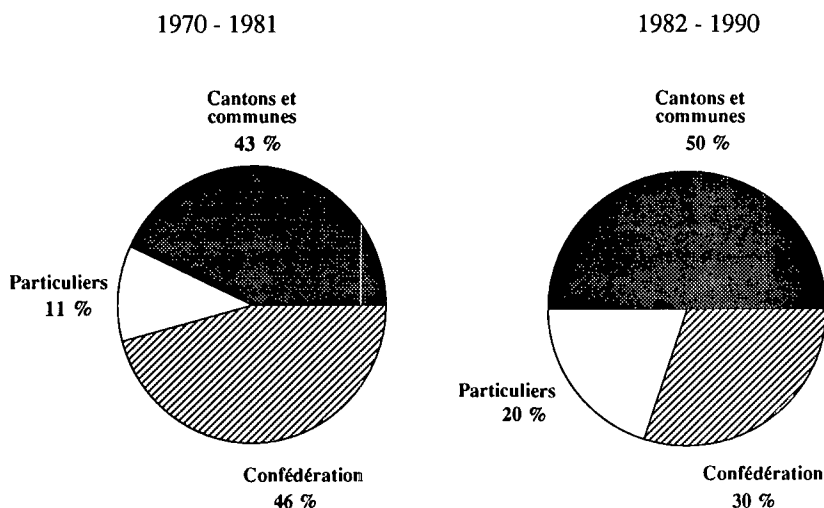
311 Point de la situation

Les calculs effectués dans le cadre de l'élaboration de la conception de la protection civile de 1971 (FF 1971 II 513) ont permis de chiffrer à quelque 350 millions de francs – valeur de l'époque – l'ensemble des dépenses annuelles incombant à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux particuliers pour la réalisation des objectifs en matière de protection de la population durant les 20 années à venir. Les dépenses totales consacrées jusqu'ici à la protection civile correspondent pour l'essentiel à ces prévisions.

La figure 2 illustre la répartition des investissements effectués depuis 1970 au titre de la protection civile par la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers.

Répartition des dépenses globales consenties par la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers

Figure 2

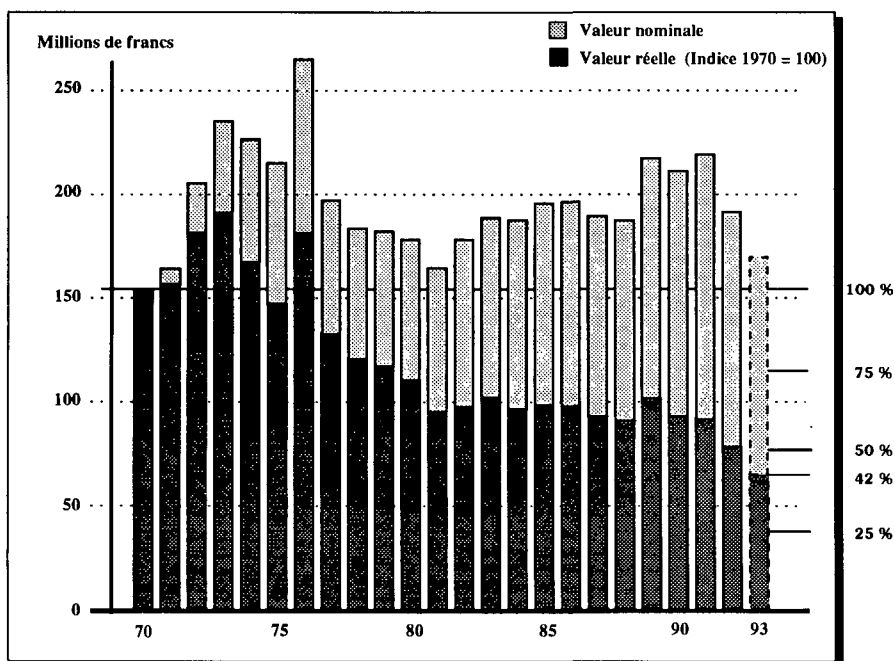


L'augmentation des dépenses des particuliers à partir des années 1980 est due au fait que les subventions fédérales accordées lors de la construction d'abris obligatoires ont été supprimées par les Chambres fédérales le 20 juin 1980 (modification de la loi sur les abris, RO 1980 1786). Par la suite, la plupart des cantons et des communes ont à leur tour renoncé à subventionner la réalisation d'abris privés. De leur côté, les cantons et les communes ont été davantage mis à contribution à la suite de la révision législative du 7 octobre 1977 (RO 1978 50), puisque les communes de moins de 1000 habitants ont également été soumises à l'obligation de créer des organismes de protection.

Il ressort de la figure 3 que les moyens financiers mis à la disposition de la protection civile à l'échelon fédéral ont sensiblement varié au cours des 23 années écoulées. La valeur réelle des moyens financiers attribués à l'Office fédéral de la protection civile en 1993 correspond à quelque 42 pour cent des moyens dont il disposait en 1970 (ch. 331).

Dépenses globales consacrées à la protection civile à l'échelon fédéral de 1970 - 1993

Figure 3



312 Plan directeur de la protection civile

312.1 Généralités

Partant de l'hypothèse que les crédits affectés chaque année par la Confédération à la protection civile seraient maintenus au niveau des crédits de l'année 1991 (environ 220 millions de francs), le délai requis pour la mise en oeuvre du plan directeur a été fixé à l'an 2010. Il s'avère que – par comparaison à la conception de 1971 – le nouveau système de protection civile permet de réaliser des économies substantielles. Celles-ci sont dues pour l'essentiel à la concentration de certaines activités à l'échelon régional, à la réduction des effectifs des membres de la protection civile de quelque 30 pour cent, au fait que les corps de sapeurs-pompiers sont appelés à assumer dorénavant les tâches liées à la lutte contre le feu en temps de service actif également ainsi qu'à diverses économies décidées dans les domaines des constructions de protection et du matériel.

312.2 Constructions de protection

Dans le cadre de la mise en oeuvre du plan directeur de la protection civile, le Conseil fédéral a pris – en matière de constructions de protection – des mesures d'économies consistant à

- ramener les normes d'efficacité des constructions de protection civile à un degré de résistance unique d'un bar (modification du 13 mai 1992 de l'ordonnance concernant les normes d'efficacité des constructions de protection civile, RS 520.23; RO 1992 1062);
- abaisser le taux actuel des lits de patient protégés de 2 à 1.5 pour cent de la population (modification du 27 mai 1992 de l'ordonnance sur la protection civile, RS 520.11 et de l'ordonnance sur les constructions de protection civile, RS 520.21; RO 1992 1197 et 1198).

De son côté, l'Office fédéral de la protection civile a décidé de

- diminuer la taille d'une partie des postes de commandement en fonction de la réduction des effectifs des organisations de protection civile (circulaires des 20 septembre 1992 et 30 mars 1993);
- diminuer la taille d'une partie des postes d'attente, étant donné la réduction des effectifs des formations d'intervention, consécutive à l'abandon des tâches de lutte contre le feu (circulaire du 5 avril 1993);

- renoncer à la construction de locaux à matériel protégés destinés aux petites formations indépendantes (circulaire du 20 septembre 1992);
- renoncer au versement de subventions pour la construction d'abris publics dans les communes qui disposent déjà de 90 pour cent des places protégées nécessaires (circulaire du 21 septembre 1992);
- renoncer à la réalisation de constructions de protection à la suite de la suppression des organismes de protection d'établissement (circulaires des 23 avril 1991 et 25 septembre 1992).

Cet éventail de mesures restrictives entraînera une réduction globale – de plus de 500 millions de francs – des contributions financières de la Confédération destinées à la réalisation des constructions de protection requises. Les engagements financiers de la Confédération en la matière pourront par conséquent être ramenés à quelque 55 à 60 millions de francs par an. Les économies réalisées par les cantons et les communes seront du même ordre de grandeur.

Pour maintenir l'infrastructure de protection dans son état actuel, il importe toutefois de continuer à construire des abris. Ceci permettra aussi d'adapter progressivement le réseau d'abris aux progrès techniques et aux éventuels nouveaux besoins en matière de sécurité. Les changements proposés dans le régime de l'obligation de construire des abris tiennent compte de l'évolution du mode de vie et des habitudes en matière de logement. Ils allégeront aussi la charge administrative. La production annuelle de places protégées diminuera d'environ 30 pour cent. Les économies liées à cette réduction seront de l'ordre de 30 à 40 millions de francs par an. Elles profiteront intégralement aux futurs maîtres d'ouvrage – c'est-à-dire avant tout à des particuliers – et donc aussi aux locataires.

312.3 Matériel

La liste du matériel sera également adaptée aux exigences du nouveau système de protection civile. La répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les communes en matière d'acquisition de matériel a fait ses preuves. Il importe dès lors de maintenir pour l'essentiel la réglementation en vigueur.

Dans le contexte de la mise en oeuvre graduelle du plan directeur de la protection civile, il convient de mettre en évidence les mesures restrictives suivantes:

- réduire les effectifs des personnes astreintes à servir d'environ 140'000 personnes
- cesser d'acquérir du matériel de lutte contre le feu, puisque la protection civile abandonnera la lutte contre les incendies
- renoncer à l'acquisition du système de la radio locale 95 (réponse du Conseil fédéral du 28 septembre 1992 à la question ordinaire Hanspeter Seiler du 18 mars 1992 "Radio locale pour la protection civile", 92.1017)
- ne pas remplacer l'aliment de survie acquis entre 1981 et 1984 et dont le délai de conservation est de dix ans (rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1992, deuxième partie, chapitre "Département de justice et police", première section, lettre H "Office fédéral de la protection civile")

Par rapport aux estimations initiales, l'ensemble des investissements découlant de la liste du matériel peuvent ainsi être diminués d'environ 1 milliard de francs.

Les crédits nécessaires à l'achat de matériel par la Confédération peuvent, à moyen terme, être chiffrés à un montant de 80 à 90 millions de francs par an, en incluant le remplacement du matériel usagé et la dotation complémentaire de matériel indispensable.

312.4 Autres domaines

Alors que les mesures restrictives mises en oeuvre en matière de constructions de protection et de matériel permettent de réaliser de sensibles économies, des moyens financiers supplémentaires, relativement limités, se révèlent nécessaires dans d'autres domaines. Il s'agit en particulier de financer

- les mesures visant à promouvoir l'instruction,
- la mise en place et l'exploitation de l'école fédérale d'instructeurs, approuvée par les Chambres fédérales,
- les mesures générales et sélectives propres à soutenir les cantons et les communes dans la phase de refonte de la protection civile ainsi que
- les mesures spécifiques à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents, au sens de la mission élargie de la protection civile.

313 Perspectives

Les crédits fédéraux requis pour la réalisation du plan directeur jusqu'en l'an 2010 peuvent être estimés en moyenne annuelle à une somme variant entre 200 et 220 millions de francs. Compte tenu de l'état de préparation actuel de la protection civile, il conviendra à l'avenir de réserver davantage de moyens pour financer l'instruction et le matériel, tout en limitant les investissements dans le domaine des constructions. Il ne faut cependant pas négliger le fait qu'une partie importante des moyens financiers devra aussi être consacrée à l'entretien et à la modernisation de l'infrastructure de protection ainsi qu'au remplacement du matériel usagé.

Si les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la réforme de la protection civile devaient encore être réduits, l'échéance fixée pour la réalisation de l'état de préparation réglementaire devrait être repoussée bien au-delà de l'année 2010. C'est ainsi que le matériel absolument indispensable à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents ne pourrait pas être acquis en temps utile. Le remplacement du matériel ancien – sujet à des pannes de plus en plus fréquentes – et le renouvellement des stocks de médicaments devraient en outre être retardés. La capacité d'intervention de la protection civile, notamment lors de catastrophes et d'autres situations extraordinaires, risquerait ainsi d'être compromise. Il ne serait pas non plus possible d'améliorer, comme prévu, l'équipement personnel des membres de la protection civile et de redorer ainsi le blason de cette institution.

32 Effet sur l'état du personnel

Si l'on fait abstraction de la pénurie de personnel dont souffrent certains offices cantonaux de la protection civile, la restructuration de la protection civile dans les domaines de l'administration, de l'organisation, du matériel et des constructions devrait à moyen terme permettre de réaliser certaines compressions de personnel. De telles mesures sont envisageables aussi bien à l'échelon fédéral qu'au niveau des cantons et des grandes communes. Au lieu de réduire le personnel, il s'agira dans certains cas de procéder à des transferts, par exemple en chargeant le personnel, occupé précédemment à des tâches d'acquisition de matériel et de construction d'ouvrages de protection, d'entretenir et de moderniser l'infrastructure.

La situation est différente dans le domaine de l'instruction. Les tâches incombant en l'espèce à la Confédération requièrent l'engagement de vingt-quatre instructeurs supplémentaires. Pour donner suite au postulat d'une professionnalisation accrue de

l'instruction, plusieurs cantons et régions d'instruction (groupements de communes) devraient également pallier un manque d'instructeurs à plein temps.

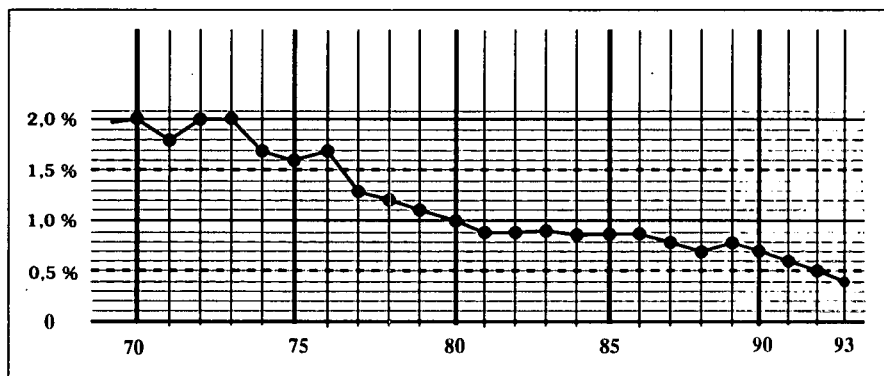
33 Autres conséquences

331 Répercussions économiques

Les frais liés à la mise en place et à la consolidation de la protection civile incombent à la fois à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux propriétaires d'immeubles. Les investissements en question profitent avant tout à l'industrie et au commerce locaux. Au cours des années passées, les dépenses totales affectées à la protection civile ont représenté quelque 100 francs par habitant et par année au taux monétaire actuel. En 20 ans, la part des dépenses consacrées à la protection civile dans l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics est passée d'environ 2 à quelque 0.5 pour cent. La figure 4 montre l'évolution, à l'échelon fédéral, des moyens financiers de la protection civile par rapport à l'ensemble des dépenses de la Confédération durant la période s'étendant de 1970 à 1993.

Part des dépenses de la protection civile dans l'ensemble des dépenses de la Confédération

Figure 4



332 Répercussions sur l'environnement et l'aménagement du territoire

L'infrastructure de protection est aménagée en sous-sol. De plus, les ouvrages de protection sont en général réalisés sous la forme de constructions combinées, par exemple en liaison avec la réalisation d'autres bâtiments, tels des maisons, des hôpitaux, des homes, des hôtels, des bâtiments administratifs, des écoles, etc. Il s'ensuit que les ouvrages en question ne constituent aucune charge supplémentaire pour l'environnement. Pour le surplus, les règles régissant la police des constructions et l'aménagement du territoire sont également applicables à la réalisation des constructions de protection et des centres d'instruction de la protection civile.

4 Programme de législation

La réforme de la protection civile est prévue dans le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 1992 sur le programme de la législation 1991 - 1995 (FF 1992 III 1, appendice 1, objet R 13).

5 Relation avec le droit européen

La protection civile fait partie intégrante des politiques horizontales et d'accompagnement de l'accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (politique d'accompagnement des Communautés européennes; FF 1992 IV 415). L'accent y est mis sur la protection de la population en cas de sinistres non liés à des conflits armés. Le projet de révision de la législation sur la protection civile est compatible aussi bien avec les normes communautaires en matière d'entraide et de secours qu'avec les démarches entreprises pour favoriser la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes et dans d'autres situations d'urgence.

Tout comme les lois actuellement en vigueur, les deux projets de la loi se fondent sur les articles 22^{bis}, 42^{ter} et 64^{bis} de la constitution (RS 101).

La mise sur un pied d'égalité de l'aide en cas de catastrophes et des secours urgents avec la protection de la population face aux conflits armés est conforme aux dispositions constitutionnelles évoquées ci-dessus.

Loi fédérale sur la protection civile (Loi sur la protection civile, LPCi)

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 22^{bis}, 42^{ter} et 64^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 18 août 1993¹⁾,
arrête:*

Chapitre premier: Dispositions générales

Article premier Objet

La présente loi règle l'organisation et l'engagement de la protection civile, l'obligation de servir, les droits et les obligations des personnes astreintes à servir (personnes astreintes) et des tiers, l'instruction et l'équipement ainsi que la prise en charge des frais et la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes en matière de protection civile.

Art. 2 But

¹ La protection civile vise à protéger la population contre les effets de catastrophes, de situations extraordinaires ou de conflits armés et contribue à la maîtrise de tels événements.

² La protection civile poursuit des objectifs humanitaires.

Art. 3 Tâches

A la demande des autorités, la protection civile doit assumer les tâches suivantes:

- a. informer la population des dangers auxquels celle-ci est exposée ainsi que des possibilités et des mesures de protection qui s'offrent à elle;
- b. donner l'alarme à la population et diffuser des consignes sur le comportement à adopter;
- c. protéger la population et lui porter assistance sur les lieux d'habitation, de travail et d'hospitalisation;
- d. sauver et secourir les personnes en danger, en collaboration avec d'autres organisations prévues à cet effet;
- e. soigner des patients, en collaboration avec les services de la santé publique, des organisations privées et le service sanitaire de l'armée;

¹⁾ FF 1993 III 785

- f. assister les organisations chargées par les autorités d'accueillir, d'héberger et de ravitailler les personnes en quête de protection;
- g. protéger les biens culturels.

Art. 4 Moyens

La protection civile dispose des moyens suivants:

- a. les organisations de protection civile, leur personnel, leur matériel et leurs constructions ainsi que leurs réseaux d'alarme et leurs installations de transmission;
- b. les abris destinés à la population;
- c. les abris destinés aux biens culturels meubles et les dispositifs de protection des biens culturels immeubles.

Chapitre II: Organisation de la protection civile

Art. 5 Confédération

¹ Sauf dispositions contraires, l'Office fédéral de la protection civile (office fédéral) est responsable de l'exécution des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de la présente loi.

² L'office fédéral:

- a. édicte des prescriptions sur l'organisation, l'administration et l'instruction, ainsi que sur le matériel et les constructions de la protection civile;
- b. surveille l'exécution, par les cantons et les communes, des prescriptions de la Confédération;
- c. veille à assurer la recherche et le développement nécessaires.

³ Il peut convoquer les collaborateurs des offices cantonaux à des rapports et à des cours.

Art. 6 Canton

¹ Le canton répond de l'exécution des prescriptions fédérales.

² Il arrête les dispositions applicables à l'entraide intercommunale et régionale.

³ Il désigne un office responsable de la protection civile.

Art. 7 Commune

¹ La commune est chargée d'exécuter les mesures prescrites par la Confédération et le canton.

² Elle crée une organisation de protection civile dont elle répond de la capacité d'engagement en matière d'organisation, d'instruction, de matériel et de constructions.

³ Elle désigne un chef de l'organisation de protection civile et institue un office de la protection civile comme organe administratif d'exécution.

Art. 8 Regroupement et collaboration des organisations de protection civile

¹ Plusieurs communes peuvent créer en commun une organisation de protection civile.

² Les organisations de protection civile peuvent collaborer entre elles pour mettre en œuvre des mesures de protection civile.

³ Le canton peut ordonner le regroupement des organisations de protection civile des communes; il peut également obliger les communes à collaborer dans certains domaines.

Art. 9 Structure de l'organisation de protection civile

¹ Chaque organisation de protection civile comprend divers services créés en fonction des conditions locales.

² Elle est composée de directions et de formations.

Art. 10 Chef de l'organisation de protection civile

¹ Le chef de l'organisation de protection civile répond de l'exécution de sa mission devant l'autorité communale.

² Ses tâches principales sont les suivantes:

- a. il planifie et dirige, conformément aux prescriptions de la Confédération et du canton, la mise en œuvre des mesures de protection civile et l'instruction des membres de son organisation;
- b. il assure, dans le cadre des prescriptions cantonales et des instructions de l'autorité communale, la collaboration avec d'autres organisations;
- c. il conduit l'engagement de son organisation et coordonne la mise en œuvre des moyens mis à sa disposition.

Art. 11 Collaboration

¹ L'organisation de protection civile collabore avec les organisations chargées d'intervenir dans des situations extraordinaires.

² Si des formations de l'armée sont mises à la disposition des autorités, ces dernières déterminent le genre, le lieu et l'urgence des secours. Les autorités peuvent déléguer cette compétence au chef de l'organisation de protection civile. L'engagement de la troupe est ordonné et conduit par le commandant militaire.

Chapitre III:

Engagement des organisations de protection civile et compétences de mise sur pied

Art. 12 Engagement

¹ Les organisations de protection civile sont engagées:

- a. pour porter des secours urgents ou fournir de l'aide en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires;
- b. pour intervenir en cas de service actif lors de conflits armés.

² En cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, les organisations de protection civile ou certains de leurs éléments fournissent de l'aide en agissant seuls ou en collaboration avec les organisations prévues à cet effet.

³ En cas de service actif, les organisations de protection civile ou certains de leurs éléments sont engagés en tant que partenaires de la défense générale.

⁴ Les organisations de protection civile n'ont pas de tâches de combat et ne sont pas armées.

Art. 13 Compétences de mise sur pied

¹ En cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, les membres des organisations de protection civile peuvent être convoqués:

- a. par le Conseil fédéral, lorsqu'il s'agit d'intervenir en Suisse ou dans des régions frontalières;
- b. par le canton, lorsqu'il s'agit d'intervenir sur son territoire, dans d'autres cantons ou dans une région frontalière de la Suisse;
- c. par la commune, lorsqu'il s'agit d'intervenir sur son territoire ou dans les communes environnantes de Suisse et de l'étranger.

² En cas de service actif, la convocation des membres des organisations de protection civile incombe au Conseil fédéral. Celui-ci peut déléguer cette compétence aux cantons.

³ Le Conseil fédéral, les cantons et les communes arrêtent, dans les limites de leurs compétences, les règles applicables à la mise sur pied.

Chapitre IV: Droits et obligations

Section 1: Obligation de servir dans la protection civile

Art. 14 Principe

¹ Tous les hommes de nationalité suisse qui ne sont pas astreints au service militaire ou au service civil sont tenus de servir dans la protection civile.

² En cas de service actif, le Conseil fédéral peut soumettre les hommes de nationalité étrangère résidant en Suisse à l'obligation de servir dans la protection civile, à condition que cette mesure ne soit pas contraire aux conventions conclues par la Suisse.

Art. 15 Exceptions

¹ Les personnes astreintes qui assument des tâches importantes au profit de la collectivité peuvent être exemptées de l'obligation de servir ou mises au bénéfice d'un congé.

² Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 16 Durée du service

¹ L'obligation de servir dans la protection civile commence au début de l'année durant laquelle la personne astreinte atteint 20 ans et s'étend jusqu'à la fin de l'année durant laquelle elle atteint 52 ans.

² Le Conseil fédéral peut:

- a. étendre la durée de l'obligation de servir afin que celle-ci s'applique dès le début de l'année durant laquelle la personne astreinte atteint 17 ans jusqu'à la fin de l'année durant laquelle cette personne atteint 60 ans;
- b. limiter la durée de l'obligation de servir afin que celle-ci s'applique seulement jusqu'à la fin de l'année durant laquelle la personne astreinte atteint 50 ans.

Art. 17 Incorporation

¹ Les personnes qui sont intellectuellement et physiquement aptes à servir sont incorporées dans une organisation de protection civile.

² Les personnes astreintes sont à la disposition de l'organisation de protection civile de leur commune de domicile. Les cantons peuvent arrêter d'autres règles.

Art. 18 Libération et exclusion

¹ Les personnes qui ont rempli leur obligation de servir sont libérées de la protection civile.

² Des personnes astreintes peuvent, pour de justes motifs, être libérées ou exclues du service de protection civile avant le terme légal.

Art. 19 Procédure

¹ Le Conseil fédéral règle la procédure d'incorporation, de libération et d'exclusion.

² La commune décide de l'incorporation, de la libération anticipée et de l'exclusion.

³ La décision de la commune peut faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité désignée par le canton. Cette autorité statue définitivement sur le recours.

Art. 20 Tenue des contrôles

¹ La Confédération gère un système de traitement de données. Y sont enregistrées les données nécessaires à la gestion des moyens, au sens de la présente loi, de la protection civile, en particulier les données concernant les personnes astreintes, leur instruction et leur équipement, ainsi que les organisations de protection civile.

² Les services compétents de la Confédération et des cantons communiquent aux offices cantonaux et communaux chargés de la protection civile les renseignements qui concernent les personnes astreintes au service militaire ou civil, dans la mesure où ces renseignements sont nécessaires à la tenue des contrôles.

³ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions relatives à la gestion du système de traitement des données, notamment en matière de protection des personnes, de responsabilité et de surveillance.

Art. 21 Volontariat

¹ Les personnes suivantes peuvent s'engager volontairement dans la protection civile:

- a. les femmes, dès le début de l'année durant laquelle elles atteignent 20 ans;
- b. les hommes libérés du service de protection civile;
- c. les étrangers, hommes et femmes, établis en Suisse, dès le début de l'année durant laquelle ils atteignent 20 ans.

² Les personnes qui s'engagent volontairement dans la protection civile ont les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes à servir en vertu de l'article 14.

Section 2:

Droits et obligations des personnes astreintes à servir dans la protection civile (personnes astreintes)

Art. 22 Solde, subsistance, logement et transport

¹ La personne qui effectue un service de protection civile a droit à la solde et à la subsistance gratuite.

² Elle a par ailleurs droit:

- a. au logement gratuit, si elle ne peut loger à son domicile;
- b. à l'utilisation gratuite des moyens de transports publics pour l'entrée en service et le licenciement hors de la commune de domicile; l'autorité chargée de convoquer statue sur les prétentions éventuelles concernant les frais de transports à l'intérieur de la commune de domicile.

Art. 23 Allocations pour perte de gain

Les personnes qui effectuent un service de protection civile ont droit à une allocation pour perte de gain, conformément aux dispositions de la loi fédérale du

25 septembre 1952¹⁾ sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile.

Art. 24 Taxe d'exemption du service militaire

Le montant de la taxe d'exemption du service militaire au sens de la loi fédérale du 12 juin 1959²⁾ sur la taxe d'exemption du service militaire sera réduit en fonction:

- a. des services d'instruction et des prestations de service accomplies sous la forme d'aide en cas de catastrophes et de secours urgents ainsi que de service actif;
- b. des prestations de service accomplies, à temps partiel ou à titre accessoire, par des personnes qui sont exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile en vertu de l'article 15.

Art. 25 Assurance

Les personnes servant dans la protection civile sont assurées conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992³⁾ sur l'assurance militaire.

Art. 26 Suspension des poursuites pour dettes

Les personnes astreintes qui sont appelées à fournir de l'aide en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires ou à intervenir en cas de service actif sont soumises aux dispositions des articles 57 et 57e de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite⁴⁾.

Art. 27 Obligations

¹ Les personnes astreintes doivent se conformer aux instructions de service.

² Les membres des organisations de protection civile sont responsables du bon entretien de l'équipement personnel qui leur est prêté et doivent rendre cet équipement en bon état en cas de changement de domicile ou au terme de l'obligation de servir. Ils sont tenus de pourvoir eux-mêmes à leur équipement personnel dans la mesure où celui-ci ne leur est pas remis par la commune.

³ Les membres des organisations de protection civile peuvent être tenus d'accepter des fonctions de cadres en tant que chefs ou spécialistes et d'accomplir les services y relatifs. Ils doivent également assumer des obligations hors du service, notamment exécuter les travaux inhérents à la préparation des services d'instruction.

¹⁾ RS 834.1

²⁾ RS 661

³⁾ RS 833.1; RO ... (FF 1992 III 880)

⁴⁾ RS 281.1

Section 3: Obligations de tiers

Art. 28 Particuliers

¹ Toute personne est tenue de se conformer aux règles de comportement émises par les autorités lorsque celles-ci donnent l'alarme à la population.

² En cas d'engagement d'organisations de protection civile ou de certains de leurs éléments, toute personne est tenue de fournir de l'aide. Elle est alors assurée conformément à la loi du 19 juin 1992¹⁾ sur l'assurance militaire.

Art. 29 Propriétaires d'immeubles et locataires

¹ Les propriétaires et les locataires sont tenus d'exécuter les préparatifs et les mesures prescrits en fournissant les moyens nécessaires à cet effet.

² Dans la mesure où l'exécution des tâches de la protection civile le requiert, les propriétaires et les locataires sont tenus de libérer et de préparer les locaux qu'ils utilisent.

³ Lorsque l'ordre est donné d'occuper les abris, les propriétaires et les locataires mettent gratuitement les places excédentaires à la disposition de la protection civile.

Art. 30 Mise à contribution de la propriété en temps de paix

¹ Les propriétaires et les locataires sont tenus de tolérer sur leurs biens-fonds des installations techniques de la protection civile. Un dédommagement sera versé en cas de moins-value de ces biens-fonds.

² Au besoin, la Confédération peut procéder à des expropriations en appliquant la procédure abrégée prévue à l'article 33 de la loi fédérale du 20 juin 1930²⁾ sur l'expropriation. Le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence aux cantons et aux communes.

Art. 31 Mise à contribution de la propriété lors de catastrophes, dans d'autres situations extraordinaires et en cas de service actif

En cas de service actif ou d'engagement lors de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires, la protection civile dispose, aux mêmes conditions que l'armée, d'un droit de réquisition.

¹⁾ RS 833.1; RO ... (FF 1992 III 880)

²⁾ RS 711

Chapitre V: Instruction

Section 1: Services d'instruction

Art. 32 Principe

La formation et le perfectionnement des personnes astreintes sont assurés lors de services d'instruction, tels que rapports d'incorporation et cours, organisés conformément aux prescriptions fédérales et cantonales.

Art. 33 Rapport d'incorporation

Les personnes astreintes sont convoquées à un rapport d'incorporation d'un jour au plus dans l'année où débute leur obligation de servir.

Art. 34 Cours d'introduction

Les personnes nouvellement incorporées dans une organisation de protection civile effectuent en principe un cours d'introduction de cinq jours au plus.

Art. 35 Cours de cadres

¹ Les cadres suivent un cours de douze jours au plus pour chaque nouvelle fonction. Ce service peut être fractionné.

² Les cadres suivent, en principe tous les quatre ans, un cours de perfectionnement de douze jours au plus. Ce service peut être fractionné.

Art. 36 Cours de répétition

¹ Les membres d'une organisation de protection civile peuvent être convoqués chaque année à des cours de répétition de deux jours. Ils peuvent en outre être appelés à compenser les jours de service non accomplis durant les deux années civiles écoulées ou à effectuer les jours de service des deux années civiles suivantes.

² Les cadres peuvent en outre être convoqués chaque année à des services qui durent:

- a. treize jours au plus pour les chefs des organisations de protection civile, les chefs de secteur ainsi que leurs suppléants et les chefs de service;
- b. huit jours au plus pour les chefs de quartier, les chefs d'îlot, les chefs de détachement et leurs suppléants, ainsi que les chefs de section et les comptables;
- c. quatre jours au plus pour les autres cadres.

³ Les cours de répétition peuvent être fractionnés. Ils peuvent être divisés en jours isolés ou en périodes d'une durée minimale de trois heures consécutives.

Art. 37 Services accomplis sur une base volontaire

¹ Avec leur accord, les personnes astreintes peuvent être appelées à accomplir, en plus du service obligatoire, des services d'instruction et des cours destinés aux instructeurs.

² Pour les personnes engagées à titre principal dans la protection civile, cette réglementation est applicable uniquement aux services qu'elles accomplissent au sein de leur organisation.

³ Ajoutée à celle des services mentionnés au 1^{er} alinéa, la durée des services obligatoires ne doit pas dépasser quarante jours par année.

Section 2: Compétences

Art. 38 Confédération

¹ La Confédération forme:

- a. les chefs des organisations de protection civile, les chefs de secteur et leurs suppléants, ainsi que les chefs de service;
- b. les cadres des services des transmissions et de protection atomique et chimique.

² A la demande d'un canton et aux frais de ce dernier, la Confédération peut aussi former, dans des cours fédéraux, les cadres qu'il incombe au canton d'instruire.

Art. 39 Canton

¹ Le canton forme:

- a. les chefs de quartier, les chefs d'îlot ainsi que leurs suppléants;
- b. les chefs de détachement et leurs suppléants, ainsi que les chefs de section;
- c. les autres spécialistes des organisations de protection civile.

² Le canton peut assumer tout ou partie des tâches d'instruction incombant aux communes. Le droit cantonal détermine la répartition des frais entre le canton et les communes.

³ Le canton arrête les objectifs des cours de répétition et supervise la préparation ainsi que l'exécution de ces cours.

Art. 40 Commune

¹ La commune forme les chefs de groupe, les responsables de la protection et les autres membres de l'organisation de protection civile.

² Elle organise les cours de répétition.

Section 3: Collaboration

Art. 41 Délégation de tâches d'instruction

La Confédération, les cantons et les communes peuvent confier tout ou partie de leurs tâches d'instruction à des organisations publiques ou privées.

Art. 42 Exercices communs

Dans la mesure du possible, les organisations de protection civile mettent sur pied des exercices communs avec les organes civils de conduite, les corps de sapeurs-pompiers et d'autres organisations civiles ainsi que l'armée.

Section 4: Personnel d'instruction

Art. 43 Instructeurs à plein temps et instructeurs à temps partiel

¹ La Confédération, les cantons et les communes se dotent, dans les limites de leurs compétences, du nombre d'instructeurs nécessaire.

² Le personnel d'instruction est constitué d'instructeurs à plein temps et d'instructeurs à temps partiel.

Art. 44 Compétence en matière de formation des instructeurs

¹ La Confédération forme les instructeurs à plein temps et les instructeurs à temps partiel.

² La Confédération peut déléguer la tâche de former des instructeurs à temps partiel au canton qui le demande.

Art. 45 Nature et durée de la formation des instructeurs

¹ Les instructeurs à plein temps suivent une formation de base de vingt-quatre semaines au plus. Cette formation peut être fractionnée.

² Les instructeurs à temps partiel suivent une formation de base de trois semaines au plus.

³ Les instructeurs à plein temps et les instructeurs à temps partiel suivent, en principe tous les quatre ans, des cours de perfectionnement d'une durée maximale de respectivement dix jours et de cinq jours. Ces cours peuvent être fractionnés.

⁴ La Confédération ou les cantons peuvent organiser des cours facultatifs à l'intention des instructeurs à plein temps et des instructeurs à temps partiel.

Art. 46 Ecole d'instructeurs

La Confédération exploite une école d'instructeurs.

Section 5: Centres d'instruction

Art. 47

La Confédération, les cantons et les communes construisent et exploitent séparément ou en commun des centres d'instruction.

Chapitre VI: Matériel et constructions

Section 1: Matériel

Art. 48 Confédération

¹ La Confédération édicte des prescriptions concernant le matériel de la protection civile.

² Elle acquiert, en règle générale, le matériel nécessairement standardisé.

³ Elle peut obliger les cantons à entreposer, gérer et entretenir le matériel.

Art. 49 Canton

Le canton répartit dans les communes le matériel acquis par la Confédération.

Art. 50 Commune

¹ La commune commande, par la voie de service, le matériel que la Confédération est tenue de livrer aux organisations de protection civile.

² Elle acquiert le solde du matériel nécessaire à son organisation de protection civile, pour autant que ce matériel ne fasse pas partie de l'équipement dont les personnes astreintes doivent être munies lors de l'entrée en service.

³ La commune peut remettre, en prêt, l'équipement personnel aux membres de son organisation de protection civile.

Art. 51 Franchise douanière

Le matériel importé par la Confédération pour la protection civile (produits mi-fabriqués et produits finis) est assimilé, du point de vue douanier, au matériel de guerre, conformément à l'article 14, chiffre 17, de la loi fédérale sur les douanes¹⁾ et à l'article 22 de l'ordonnance du 10 juillet 1926²⁾ relative à la loi sur les douanes.

¹⁾ RS 631.0

²⁾ RS 631.01

Section 2: Constructions

Art. 52

¹ La commune réalise ou modernise les constructions nécessaires à son organisation de protection civile et pourvoit à leur équipement.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires. Afin d'harmoniser l'état de préparation de la protection civile, il peut fixer des priorités quant à la réalisation des constructions.

³ Afin d'harmoniser l'état de préparation de la protection civile, le canton peut prescrire le lieu et les délais dans lesquels ces constructions doivent être réalisées.

Chapitre VII:

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

Art. 53

¹ Le signe distinctif international de la protection civile est destiné à l'identification du personnel, du matériel ainsi que des constructions des organisations de protection civile et des abris.

² Les personnes qui répondent à un appel des autorités compétentes pour accomplir sous la conduite de ces dernières des tâches de protection civile peuvent également porter le signe distinctif de la protection civile.

³ Le signe distinctif de la protection civile peut aussi être utilisé par les services chargés de tâches de protection civile aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes, dans le cadre de leurs travaux administratifs.

⁴ Les membres des organisations de protection civile sont dotés de la carte d'identité du personnel de la protection civile.

⁵ La forme du signe distinctif et de la carte d'identité est régie par le protocole additionnel I du 8 juin 1977¹⁾ aux Conventions de Genève du 12 août 1949²⁾ relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux.

Chapitre VIII: Répartition des frais

Art. 54 Frais pris en charge par la Confédération

¹ La Confédération supporte les frais qui découlent de l'exécution et de l'administration de la protection civile au niveau fédéral, notamment pour ce qui est des services d'instruction qu'elle organise et du matériel technique d'instruction.

¹⁾ RS 0.518.521

²⁾ RS 0.518.51

² Elle supporte les frais liés au matériel nécessairement standardisé dans la mesure où celui-ci ne sert pas à l'équipement des constructions, des centres opératoires protégés (art. 3 de la loi du 4 octobre 1963¹⁾ sur les abris) ou des abris (art. 4 et 8, 2^e al., de la loi sur les abris).

Art. 55 Subventions fédérales

¹ Les subventions fédérales calculées en fonction de la capacité financière des cantons couvrent:

- a. 30 à 40 pour cent des frais relatifs aux services d'instruction ainsi que des frais liés à la mise sur pied de la protection civile ordonnée par les cantons et les communes pour fournir de l'aide en cas de catastrophes et dans d'autres situations extraordinaires;
- b. 55 à 65 pour cent des frais résultant de la mise sur pied de la protection civile ordonnée par la Confédération;
- c. 30 à 70 pour cent des frais occasionnés par la réalisation, la modernisation et l'équipement des constructions des organisations de protection civile, des réseaux d'alarme et des installations de transmission ainsi que des centres d'instruction.

² Pour les subventions prévues au 1^{er} alinéa, lettres a et b, le Département fédéral de justice et police peut, en accord avec le Département fédéral des finances, fixer un montant forfaitaire.

³ Les subventions mentionnées au 1^{er} alinéa, lettre c, ne couvrent pas:

- a. les frais relatifs à l'acquisition de terrain et les indemnités liées à l'utilisation de biens-fonds publics ou privés;
- b. les frais de construction non liés à la réalisation de constructions des organisations de protection civile ou de centres d'instruction;
- c. les suppléments de coûts qu'entraînent les travaux de protection civile pour les autres parties du bâtiment;
- d. les taxes et les émoluments cantonaux et communaux;
- e. les intérêts du capital;
- f. les frais d'entretien.

⁴ Les subventions fédérales sont promises et versées dans les limites des crédits ouverts.

⁵ Les crédits prévus pour la réalisation et l'équipement des constructions sont répartis entre les cantons en fonction des besoins de la protection civile et du nombre d'habitants. Les crédits qu'un canton n'utilise pas peuvent être attribués à d'autres cantons.

⁶ Le canton répartit le crédit qui lui est réservé entre ses communes en tenant compte des besoins de ces dernières.

¹⁾ RS 520.2

Art. 56 Frais pris en charge par le canton

¹ Le canton supporte les frais d'exécution et d'administration de ses tâches en matière de protection civile.

² Il supporte les frais qui ne sont pas couverts par les subventions fédérales.

³ Il prend à sa charge les frais liés au remplacement prématuré du matériel.

⁴ Le droit cantonal fixe la part des frais communaux couverts par les subventions cantonales.

Art. 57 Frais pris en charge par la commune

¹ La commune supporte les frais d'exécution et d'administration de ses tâches en matière de protection civile.

² Elle supporte les frais qui ne sont pas couverts par les subventions fédérales et cantonales.

³ Elle prend à sa charge les frais liés au remplacement prématuré du matériel.

Chapitre IX: Responsabilité en cas de dommages

Art. 58 Principes

¹ La Confédération, les cantons et les communes répondent de tout dommage causé sans droit à des tiers par des instructeurs et des personnes astreintes lors de services d'instruction ou dans l'accomplissement d'autres devoirs de service, à moins qu'ils ne prouvent que le dommage est dû à un cas de force majeure ou à une faute de la victime, voire d'un tiers.

² La Confédération, les cantons et les communes répondent solidairement des dommages dont ils doivent assumer en commun les conséquences. En cas d'action récursoire, la répartition des dommages-intérêts entre les autorités concernées se fonde sur l'article 55, 1^{er} alinéa, lettre a.

³ Les personnes lésées ne peuvent faire valoir aucune prétention envers les instructeurs et les personnes astreintes qui ont commis une faute.

⁴ En cas d'exercices combinés impliquant des organisations de protection civile, l'armée et d'autres organisations, la responsabilité est régie par les dispositions de la présente loi.

⁵ Lorsque la protection civile intervient en cas de service actif, il n'y a pas de responsabilité en vertu de la présente loi.

⁶ Lorsqu'un état de fait entraîne une responsabilité régie par d'autres dispositions légales, ces dernières l'emportent sur celles de la présente loi.

Art. 59 Action récursoire

La Confédération, les cantons et les communes qui ont versé des dommages-intérêts ont une action récursoire contre les instructeurs et les personnes astreintes qui ont causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave.

Art. 60 Responsabilité en cas de dommages causés à la Confédération, aux cantons et aux communes

¹ Les instructeurs et les personnes astreintes répondent du dommage qu'ils ont directement causé à la Confédération, aux cantons et aux communes en violant, intentionnellement ou par négligence grave, leurs devoirs de service.

² Les instructeurs et les personnes astreintes sont responsables du matériel qui leur a été confié. Ils répondent des dommages et des pertes causés intentionnellement ou par négligence grave.

³ Les comptables sont responsables des fonds qui leur sont confiés ainsi que de leur usage réglementaire. Ils répondent des dommages causés intentionnellement ou par négligence grave.

⁴ La même responsabilité incombe aux organes chargés de contrôler la comptabilité, dans la mesure où ils violent leurs devoirs de contrôle.

Art. 61 Détermination des dommages-intérêts

¹ Les articles 42, 43, 1^{er} alinéa, 44, 1^{er} alinéa, 45, 46, 47, 49, 50, 1^{er} alinéa, 51, 52 et 53 du code des obligations¹⁾ sont applicables par analogie à la détermination des dommages-intérêts.

² Lorsque la responsabilité d'un instructeur ou d'une personne astreinte est engagée, il est tenu compte équitablement du genre de service, du comportement durant le service et de la situation financière de la personne impliquée.

Art. 62 Détérioration ou perte d'objets personnels

¹ Les instructeurs et les personnes astreintes supportent eux-mêmes le dommage résultant de la perte et de la détérioration de leurs objets personnels. La Confédération, les cantons et les communes leur versent une indemnité équitable lorsque le dommage est dû à un accident de service ou qu'il est la conséquence directe de l'exécution d'un ordre.

² Lorsque la faute est imputable au lésé, l'indemnité peut être réduite de façon appropriée. Il est tenu compte du fait que l'utilisation des objets personnels était ou non justifiée du point de vue du service.

¹⁾ RS 220

Art. 63 Prescription

¹ Le droit d'ouvrir une action en dommages-intérêts contre la Confédération, les cantons et les communes en vertu des articles 58 et 62 se prescrit par un an à compter du jour où le lésé a eu connaissance du dommage, et en tout cas dans les cinq ans à compter de l'événement dommageable.

² L'action récursoire de la Confédération, des cantons et des communes fondée sur l'article 59 se prescrit par un an à compter de la connaissance du dommage ainsi que de l'identité du responsable, et en tout cas dans les cinq ans à compter du jour où le fait dommageable s'est produit.

³ Lorsque le droit à réparation ou l'action récursoire résultent d'un acte punissable soumis par le droit pénal à un délai plus long, celui-ci est applicable.

⁴ Les articles 135 à 142 du code des obligations¹⁾ sont applicables par analogie lorsqu'il s'agit d'interrompre et d'invoquer la prescription. Une demande écrite en réparation d'un dommage adressée à la Confédération, aux cantons et aux communes est assimilée à une action.

Chapitre X: Voies de recours et dispositions pénales

Section 1: Voies de recours

Art. 64 Prétentions non pécuniaires

Le recours au Département fédéral de justice et police, qui statue définitivement, est ouvert, dans les trente jours, contre les décisions rendues par l'autorité cantonale de dernière instance qui ne sont pas déclarées définitives et ne concernent pas des prétentions pécuniaires.

Art. 65 Prétentions pécuniaires

¹ Le canton désigne l'autorité compétente pour statuer en première instance sur les demandes en dommages-intérêts et les actions récursoires liées à des prestations de service ordonnées par la commune ou le canton. Les décisions de cette autorité peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'office fédéral.

² L'office fédéral statue sur les demandes en dommages-intérêts et les actions récursoires liées à des prestations de service ordonnées par la Confédération.

³ L'office fédéral statue sur les prétentions de nature pécuniaire de la Confédération ou celles qui sont dirigées contre cette dernière lorsqu'elles sont fondées sur la présente loi et ne concernent pas la responsabilité en cas de dommages.

⁴ Les décisions de l'office fédéral peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de protection civile. Les décisions de cette commission peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

¹⁾ RS 220

Section 2: Dispositions pénales

Art. 66 Infractions à la loi

¹ Quiconque, intentionnellement,

- a. n'aura pas donné suite à une convocation, aura quitté son service sans autorisation, n'aura pas rejoint son lieu de service au terme d'une absence autorisée, ne respectera pas les conditions liées à l'octroi d'un congé ou se sera soustrait de toute autre façon à l'obligation de servir dans la protection civile;
 - b. aura gêné ou mis en péril des services d'instruction et d'autres formes d'activité de la protection civile ou son intervention;
 - c. aura incité publiquement autrui à refuser de servir dans la protection civile ou d'exécuter des mesures ordonnées par les autorités;
 - d. aura endommagé du matériel ou des constructions de la protection civile,
- sera puni de l'emprisonnement, des arrêts ou de l'amende.

² Quiconque aura agi par négligence sera puni de l'amende. Dans les cas de peu de gravité, l'autorité cantonale ou communale compétente pourra, lors de la première infraction, renoncer à l'ouverture d'une action pénale; elle pourra donner un avertissement à la personne fautive.

³ Quiconque

- a. aura refusé d'assumer une tâche ou d'accepter une fonction au sein de la protection civile;
- b. ne se sera pas conformé aux instructions de service;
- c. ne se sera pas conformé aux ordres ou aux règles de comportement émis en cas d'alarme;
- d. aura utilisé abusivement le signe distinctif international de la protection civile ou la carte d'identité du personnel de la protection civile,

sera puni des arrêts ou de l'amende.

⁴ Dans les cas de peu de gravité, le tribunal pourra renoncer à toute peine; l'autorité cantonale ou communale compétente pourra donner un avertissement à la personne fautive.

⁵ La poursuite pénale fondée sur d'autres lois ainsi que les prétentions de droit civil sont réservées.

Art. 67 Infractions aux dispositions d'exécution

¹ Quiconque aura contrevenu intentionnellement aux prescriptions édictées par le Conseil fédéral en exécution de la présente loi sera puni de l'amende et des arrêts dans les cas graves ou en cas de récidive.

² Dans les cas de peu de gravité ou lorsque l'auteur aura agi par négligence, l'autorité cantonale ou communale pourra renoncer à l'ouverture d'une action pénale; elle pourra donner un avertissement à la personne fautive.

Art. 68 Poursuite pénale

¹ La poursuite et le jugement des actes réprimés par la présente loi incombent aux cantons.

² Tout jugement et toute ordonnance de non-lieu seront communiqués en expédition intégrale et sans frais à l'Office fédéral de la police; ce dernier en informera l'office fédéral.

Chapitre XI: Dispositions finales

Art. 69 Surveillance

Le Conseil fédéral exerce la surveillance en matière de protection civile.

Art. 70 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution et de procédure dans la mesure où la présente loi ne délègue pas cette compétence au Département fédéral de justice et police.

² L'exécution des prescriptions incombe pour le surplus aux cantons et, sous la surveillance de ceux-ci, aux communes.

Art. 71 Abrogations du droit en vigueur

La loi fédérale du 23 mars 1962¹⁾ sur la protection civile est abrogée.

Art. 72 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36223

¹⁾ RO 1962 1127, 1964 483, 1968 81 1065, 1969 318, 1971 751 1461, 1978 50 570, 1985 1649, 1990 1882, 1992 288

Loi fédérale sur les constructions de protection civile (Loi sur les abris, LCPCi)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 août 1993¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 4 octobre 1963²⁾ sur les constructions de protection civile est modifiée comme il suit:

Article premier

1. Obligation
de construire
a. Communes

Les constructions nécessaires à la protection de la population doivent être réalisées dans toutes les communes.

Art. 2, 1^{er} à 3^e al.

¹ Les propriétaires d'immeubles doivent réaliser des abris lors de la construction de bâtiments et d'annexes qui sont habituellement pourvus de caves.

² Les cantons déterminent si des abris doivent être réalisés dans les bâtiments dépourvus de caves ou si les propriétaires de ces bâtiments doivent verser des contributions de remplacement.

³ Dans certains cas, les cantons peuvent autoriser des exceptions. S'il en résulte des économies pour les propriétaires d'immeubles, ceux-ci sont tenus de verser une contribution équivalant aux frais qu'ils auraient dû engager pour permettre la réalisation, la modernisation et l'équipement de constructions publiques de protection civile. Si la commune a réalisé toutes les constructions publiques de protection prescrites, les contributions de remplacement peuvent être affectées à d'autres mesures de protection civile. Le Conseil fédéral règle les détails.

¹⁾ FF 1993 III 785

²⁾ RS 520.2

Art. 3

c. Hôpitaux

¹ Selon les besoins des services sanitaires, des centres opératoires protégés seront réalisés et équipés lors de la construction ou de l'agrandissement d'hôpitaux.

² Le canton peut prescrire la réalisation de centres opératoires protégés dans les hôpitaux existants.

Art. 4, 1^{er} et 2^e al.

¹ Les communes pourvoient à la construction et à l'équipement d'abris publics pour la population résidant en permanence dans des régions où le nombre de places protégées sises dans des abris conformes aux exigences minimales n'est pas suffisant.

² Afin d'harmoniser l'état de préparation de la protection civile, le canton peut prescrire où et dans quels délais les abris publics doivent être réalisés.

Art. 5, 1^{er}, 3^e et 5^e al.

¹ La Confédération participe, en fonction de la capacité financière des cantons, à raison de 30 à 70 pour cent:

- a. Aux frais de construction, de modernisation et d'équipement:
 - 1. Des centres opératoires protégés,
 - 2. Des abris publics nécessaires à la protection de 90 pour cent – ou 80 pour cent sur décision du Conseil fédéral – de la population résidante permanente, si ces abris comptent au moins 50 places protégées ou douze places protégées lorsqu'ils sont situés dans des communes ou des parties de communes de moins de 200 habitants;
- b. Aux frais de modernisation d'abris obligatoires, pour autant que ces travaux permettent d'éviter la construction d'abris publics au sens du 1^{er} alinéa, lettre a, chiffre 2.

³ La Confédération ne participe pas:

- a. Aux frais relatifs à l'acquisition de terrain et aux indemnités liées à l'utilisation des biens-fonds publics et privés;
- b. Aux frais de construction non liés à la réalisation de centres opératoires protégés ou d'abris publics;
- c. Au paiement des suppléments de coûts qu'entraînent les travaux de protection civile pour les autres parties du bâtiment;
- d. Au paiement des taxes et des émoluments cantonaux et communaux;
- e. Au paiement des intérêts du capital;
- f. Aux frais d'entretien.

⁵ Les crédits prévus pour la construction et l'équipement de centres opératoires protégés et d'abris publics sont répartis entre les cantons en fonction des besoins de la protection civile et du nombre d'habitants. Les crédits qu'un canton n'utilise pas peuvent être attribués à d'autres cantons.

Art. 6

b. Subventions cantonales et communales

Les cantons et les communes supportent le reste des frais de construction, de modernisation et d'équipement des centres opératoires protégés et des abris publics. Le droit cantonal détermine la part des frais communaux couverts par les subventions cantonales.

Art. 14, note marginale, 2^e et 3^e al.

9. Recours contre des décisions de nature non pécuniaire

² Les décisions de l'autorité cantonale ou de l'Office fédéral de la protection civile relatives à des prétentions de nature non pécuniaire peuvent être déférées dans les trente jours au Département fédéral de justice et police, qui statue définitivement.

³ Le recours est régi par l'article 15, 3^e alinéa, si des propriétaires contestent dans la même procédure leur obligation de construire ou de verser des contributions de remplacement.

Art. 15

10. Prétentions pécuniaires

¹ L'autorité compétente d'après le droit cantonal statue sur les prétentions de nature pécuniaire du canton ou de la commune et sur celles qui sont dirigées contre eux, lorsqu'elles sont fondées sur la présente loi.

² L'Office fédéral de la protection civile statue sur les prétentions de nature pécuniaire de la Confédération et sur celles qui sont dirigées contre elle.

³ Les décisions de l'autorité cantonale compétente et celles de l'Office fédéral de la protection civile peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de recours en matière de protection civile et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36223

Message concernant la révision de la législation sur la protection civile du 18 août 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.063
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.11.1993
Date	
Data	
Seite	785-862
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 550

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.