10.xxx

Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)

du …

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, le projet d'une révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile en vous proposant de l'approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2008	M	08.3747	Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris de protection de la population. Mise en œuvre du rapport (N 05.09.2008, Commission des finances CN)

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

…

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Aperçu

Contexte

Les structures actuelles du système coordonné de protection de la population, qui englobe les organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile ainsi que les organes de conduite cantonaux, régionaux et communaux, reposent sur la réforme XXI de la protection de la population, qui s'est achevée par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1*) le 1er janvier 2004.*

Principaux responsables opérationnels de la protection de la population, organisée sur un mode fédéraliste depuis lors, les cantons se sont acquittés des obligations résultant de la réforme XXI et ont adapté en conséquence leurs bases juridiques. Axée sur l'éventail des dangers actuels et prévisibles, la protection de la population a pour tâche première la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Représentant aujourd'hui un instrument fondamental de l'architecture de sécurité de la Suisse, la protection de la population a prouvé son utilité lors de divers événements dommageables majeurs, tels que les crues de 2005 et 2007.

Contenu du projet

La présente révision partielle de la LPPCi n'implique pas une réforme fondamentale de la protection de la population ou de la protection civile. Il s'agit bien plus d'optimiser certains domaines en tenant compte de la pratique, à l'image des «travaux de garantie» dans la construction. C'est ainsi que cette révision partielle vise principalement des adaptations en matière d'interventions et d'instruction de la protection civile de même qu'au niveau des ouvrages de protection.

L'expérience montre en effet que le nombre annuel de jours de service fixé actuellement pour les cadres et les spécialistes est insuffisant, surtout en ce qui concerne les cours de répétition. C'est pourquoi il est prévu de prolonger légèrement la durée d'instruction pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les cadres supérieurs ainsi que pour les spécialistes. Les adaptations apportées aux dispositions sur les ouvrages de protection découlent de différentes interventions parlementaires. Dans ce domaine, l'objectif est de maintenir la valeur du parc d'ouvrages de protection, de cibler, voire de réduire l'activité en matière de construction d'abris et d'alléger la charge financière des pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) et des particuliers (propriétaires d'immeubles). Les propriétaires de maisons d'habitation devront en principe continuer à construire des abris dans les zones qui manquent de places protégées. Cependant, il ne devrait être construit d'abris que dans les complexes d'habitation d'une certaine taille. En outre, le montant de la contribution de remplacement à verser sera réduit. Ces contributions seront désormais versées aux cantons, qui pourront ainsi les utiliser à des fins de péréquation.

D'autres adaptations portent notamment sur la collaboration dans la protection de la population, sur l'exemption de l'obligation de servir dans la protection civile pour les membres d'autorités, sur l'introduction d'une durée maximale pour les services d'instruction et pour les interventions en faveur de la collectivité, sur les moyens de droit et sur les dispositions pénales.

Table des matières

Aperçu **2**

1 Partie générale: Contexte et grandes lignes du projet **7**

1.1 La réforme XXI de la protection de la population et de la protection civile 7

1.2 Nécessité d'une révision 7

2 Eléments-clés de la révision partielle **8**

2.1 Services d'instruction dans la protection civile et interventions de la protection civile en faveur de la collectivité 8

2.2 Ouvrages de protection 9

2.2.1 Contexte 9

2.2.2 Abris destinés à la population 10

2.2.3 Constructions protégées 11

2.2.4 Abris pour biens culturels **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

2.2.5 Dépenses financières pour les constructions protégées et des abris pour biens culturels 12

2.3 Autres modifications 13

3 Procédure de consultation **14**

3.1 Etendue de la procédure de consultation 14

3.2 Résultats de la consultation 14

3.2.1 Evaluation générale 14

3.2.2 Tâches de la Confédération 16

3.2.3 Convocation en vue d'interventions en faveur de la collectivité 16

3.2.4 Instruction des cadres 17

3.2.5 Acquisition de matériel et franchise douanière 18

3.2.5.1 Matériel 18

3.2.5.2 Franchise douanière 18

3.2.6 Obligation de construire et contributions de remplacement 19

3.2.6.1 Obligation de construire 19

3.2.6.2 Contributions de remplacement 19

3.2.7 Autres adaptations 20

4 Interventions parlementaires **20**

5 Partie spéciale **21**

5.1 Commentaires détaillé des dispositions du projet 21

5.1.1 Titre 2 Protection de la population 21

5.1.1.1 Chapitre 1 Collaboration au sein de la protection de la population 21

5.1.1.2 Chapitre 2 Instruction au sein de la protection de la population 22

5.1.2 Titre 3 Protection civile 23

5.1.2.1 Chapitre 1 Obligation de servir dans la protection civile 23

5.1.2.1.1 Section 1 Principes 23

5.1.2.1.2 Section 2 Droits et obligations 24

5.1.2.1.3 Section 3 Convocation et tenue des contrôles 24

5.1.2.2 Chapitre 3 Instruction au sein de la protection civile 25

5.1.2.3 Chapitre 4 Systèmes d'alarme et de télématique, matériel 27

5.1.2.4 Chapitre 5 Ouvrages de protection 29
5.1.2.4.1 Section 1 Abris 29
5.1.2.4.2 Section 2 Constructions 31
5.1.2.5 Chapitre 7 Responsabilité en cas de dommages 32
5.1.2.6 Chapitre 8 Droit et procédure de recours 33
5.1.2.6.1 Section 1 Prétentions non pécuniaires 33
5.1.2.6.2 Section 2 Prétentions pécuniaires 34
5.1.2.7 Chapitre 9 Dispositions pénales 34
5.1.3 Titre 4 Dispositions communes 36
5.1.3.1 Chapitre 1 Financement 36
5.1.3.2 Chapitre 2 Traitement de données personnelles 36
5.1.4 Modifications du droit en vigueur 38
5.1.4.1 Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure 38
5.1.4.2 Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé 39
5.1.4.3 Loi sur les douanes 40

6 Conséquences 40
6.1 Conséquences financières et effets sur le personnel 40
6.2 Instruction et interventions en faveur de la collectivité 41
6.3 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes 42

7 Liens avec le programme de la législature 42

8 Aspects juridiques 42
8.1 Constitutionnalité 42
8.2 Délégation de compétences législatives 42

Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) *(Projet)* **44**

Message

1 Partie générale: Contexte et grandes lignes du projet

1.1 La réforme XXI de la protection de la population et de la protection civile

Les structures actuelles de la protection de la population et du système coordonné, lequel englobe les organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile ainsi que les organes de conduite cantonaux, régionaux et communaux, reposent sur la réforme XXI de la protection de la population, qui s'est achevée par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS *520.1*), le 1er janvier 2004.

Principaux responsables opérationnels de la protection de la population, organisée sur un mode fédéraliste depuis lors, les cantons se sont conformés aux exigences résultant de la réforme XXI et ont adapté en conséquence leurs bases juridiques. De même, les éléments essentiels de la réforme ont été réalisés. Axée sur l'éventail des dangers actuels et prévisibles, la protection de la population a pour tâche première la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Les cantons, régions et grandes communes disposent d'organes de conduite opérationnels, la régionalisation systématique de la protection de la population et en particulier de la protection civile suit son cours selon l'objectif et le planning visés, et la collaboration avec les organisations partenaires et entre celles-ci fonctionne. Quant à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, elle a, elle aussi, fait ses preuves dans l'ensemble. La protection de la population est ainsi devenue un instrument fondamental de la sécurité en Suisse et a prouvé son utilité sur le terrain lors de différents événements de grande ampleur.

1.2 Nécessité d'une révision

La présente révision partielle de la LPPCi n'implique pas une réforme fondamentale de la protection de la population ou de la protection civile. Il s'agit bien plus d'optimiser certains domaines en tenant compte de la pratique. Ces mesures d'optimisation, qui concernent avant tout les interventions et l'instruction de la protection civile, ont été élaborées en étroite collaboration avec les cantons, principaux responsables de la protection de la population. Pour ce qui est des adaptations relatives aux ouvrages de protection, celles-ci découlent d'interventions parlementaires. Dans la motion du 18 novembre 2005 (05.3715: Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris), la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) demandait au Conseil fédéral de présenter un état des lieux général au sujet des ouvrages de protection et d'élaborer différentes options. Il faut y ajouter l'initiative parlementaire Pierre Kohler du 9 mars 2005 (05.400: Protection civile. Suppression de l'obligation de construire des abris privés), qui demandait la suppression de l'obligation de construire des abris privés, à laquelle aucune suite n'a cependant été donnée conformément à la décision du Conseil des Etats du 3 mars 2009. Approuvé par le Conseil fédéral le 7 mars 2008, le rapport «Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris» contient une évaluation de la

situation en matière de dangers sous l'aspect des ouvrages de protection et une présentation de diverses options et de leurs conséquences. Se fondant sur ce rapport, le Conseil fédéral recommande de mettre en œuvre l'option 2. Dans sa motion du 5 septembre 2008 (08.3747: Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris de protection de la population. Mise en œuvre du rapport), adoptée par le Conseil national le 8 juin 2009 et par le Conseil des Etats le 7 septembre 2009, la CdF-N s'est exprimée en faveur de cette option. Les mesures correspondantes sont concrétisées dans la présente révision partielle de la LPPCi et dans la révision de l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la protection civile (OPCi, RS *520.11*), qui doit également avoir lieu.

Il importe de souligner que la présente révision partielle porte uniquement sur des mesures d'optimisation élaborées avant la publication du rapport du 23 juin 2010 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (FF *2010 4681*). Ce nouveau rapport doit d'ailleurs servir de point de départ pour l'élaboration de la «Stratégie 2015 plus pour la protection de la population et la protection civile», qui devrait être définie d'ici à la mi-2011 pour être par la suite soumise au Conseil fédéral et à la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (CDMP).

2 Eléments-clés de la révision partielle

2.1 Services d'instruction dans la protection civile et interventions de la protection civile en faveur de la collectivité

Ces dernières années, les expériences des cantons impliqués dans des interventions de la protection civile ont montré que le nombre annuel de jours de service fixé actuellement pour les cadres et les spécialistes n'était pas suffisant. Il en va ainsi notamment des cours de répétition, destinés à vérifier, améliorer et maintenir la disponibilité opérationnelle de la protection civile. Les cadres et les spécialistes de la protection civile doivent d'une part mettre à niveau leurs propres connaissances et capacités et, d'autre part, préparer et réaliser des exercices et des cours pour le personnel.

C'est pourquoi la durée d'instruction prévue pour les cadres et les spécialistes est prolongée légèrement. Ceux-ci pourront ainsi désormais être convoqués à des cours de répétition d'une durée maximale de trois et non plus seulement deux semaines. De même, les commandants et leurs suppléants, responsables de la disponibilité opérationnelle de leur organisation sur les plans des effectifs, du matériel et de la planification, verront la durée maximale de leurs cours de répétition prolongée de deux semaines à quatre semaines. Ils disposeront ainsi du temps nécessaire pour effectuer les travaux préparatoires requis par l'accomplissement de leurs tâches.

Grâce à une solution plus souple, les cantons pourront de plus réaliser eux-mêmes et à leurs propres frais une partie du perfectionnement des cadres et des spécialistes prévu a l'art. 39, al. 2, LPPCi, lequel relève aujourd'hui de la Confédération.

Un nombre annuel maximal de 40 jours par personne astreinte est introduit pour les services d'instruction et les interventions en faveur de la collectivité aux niveaux national, cantonal et communal afin de faire face aux convocations inopportunes et en partie abusives, notamment pour les interventions de la protection civile en faveur

de la collectivité. De plus, sur le total maximal de 40 jours, au maximum trois semaines par année pourront être effectuées au titre des interventions en faveur de la collectivité, y compris les interventions sur le plan national. Cette limitation des jours de service pour lesquels l'APG est versée s'applique également au personnel de la protection civile à plein temps et à temps partiel lorsqu'il assume une fonction de milice en qualité de personne astreinte à servir dans la protection civile. Une autre mesure visant à combattre cette pratique consiste à établir d'ici à la fin 2010, en collaboration avec les cantons, une liste des tâches indiquées pour être accomplies lors d'interventions en faveur de la collectivité. Celle-ci devra servir de directive à l'attention des autorités chargées d'autoriser de telles interventions. D'une manière générale, de telles interventions sont opportunes si elles servent le cause de la protection civile et s'inscrivent dans le cadre de l'instruction de ses membres, si leurs requérants ne disposent pas des moyens suffisants et si le recours à la protection civile ne représente pas une concurrence excessive envers les entreprises privées. En outre, des services de ce genre ne peuvent pas être effectués pour son propre employeur (p. ex. la commune). Des mesures supplémentaires, telles que l'introduction d'un registre central de la protection civile, doivent être examinées au titre de la stratégie 2015 plus pour la protection de la population et la protection civile.

En revanche, les prestations de service de la protection civile demeurent possibles sans aucune restriction en cas de catastrophe, lors de situations d'urgence, de conflits armés et de travaux de remise en état.

2.2 Ouvrages de protection

2.2.1 Contexte

Visé dès le milieu des années 60, l'objectif «une place protégée par habitant» est aujourd'hui globalement atteint à l'échelle nationale, malgré quelques lacunes régionales. Compte tenu de l'évolution des conditions-cadres de la politique de sécurité et du degré élevé de couverture en places protégées, la LPPCi actuelle, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, avait déjà introduit quelques adaptations majeures destinées à freiner la construction d'abris et à alléger la charge financière aussi bien des maîtres d'ouvrage privés que des pouvoirs publics. Aussi, la priorité est-elle aujourd'hui accordée au maintien de la valeur des ouvrages de protection existants.

Le parc d'ouvrages de protection, robuste et équilibré, est une partie essentielle de l'architecture de sécurité de la Suisse et de la protection de la population. Complétés par l'infrastructure de transmission de l'alarme à la population au moyen des sirènes et par le réseau d'information par radiodiffusion et télématique, les ouvrages de protection constituent un système global sur lequel s'appuient également les planifications d'urgence (p. ex. en cas de contamination radioactive). S'il est vrai que l'environnement politico-militaire est aujourd'hui moins marqué par des menaces de conflits symétriques, les formes de conflits asymétriques ont par contre gagné en importance. Bien que l'importance stratégique des armes nucléaires ait changé avec la fin de la Guerre froide, le nombre d'Etats en possession de telles armes ou menant des programmes de recherche et de développement dans ce domaine est en augmentation. En outre, les progrès technologiques permettent de développer des armes de précision pouvant atteindre des cibles de plus en plus éloignées. S'y ajoutent le danger ainsi que la prolifération d'attentats terroristes par des armes de destruction

massive ABC. Les constructions protégées remplissent en outre une fonction essentielle en cas de catastrophe et en situation d'urgence. Elles peuvent en effet soit servir d'emplacements de conduite sécurisés lorsque l'infrastructure normale n'est pas disponible, soit augmenter la capacité d'hôpitaux surchargés, soit encore être utilisées comme lieux d'hébergement temporaire pour des personnes en danger. En bref, nombreuses sont les situations de dangers actuels et futurs dans lesquelles les ouvrages de protection peuvent être utilisés de manière rapide et polyvalente.

Face à l'évolution imprévisible des menaces mais aussi pour des raisons purement économiques, il ne serait donc pas judicieux de démanteler le système d'ouvrages de protection.

A la lumière de la nouvelle donne, les options prévues dans le rapport précité et dont la mise en œuvre est maintenant proposée dans le cadre de la révision partielle de la LPPCi sont conformes aux objectifs de base dans la mesure où elles visent des optimisations selon les principes suivants:

- Maintien de la valeur du parc actuel d'ouvrages de protection, qui peut être assuré avec un investissement financier minimal.
- Construction d'abris adaptée aux besoins et différenciée, qui ne répond plus qu'au besoin induit par le développement démographique et les lacunes existantes et préserve ainsi l'égalité de traitement pour toutes les personnes habitant en Suisse.
- Etat de préparation des constructions protégées (postes de conduite, postes d'attente, centres sanitaires protégés et unités d'hôpital protégées) différencié et adapté à la situation.
- Allègement considérable de la charge financière des propriétaires d'immeubles et des pouvoirs publics.

2.2.2 Abris destinés à la population

Les propriétaires de maisons d'habitation devront continuer à construire des abris dans les zones qui n'en ont pas assez ou à verser des contributions de remplacement dans les régions où le besoin en places protégées est couvert. De même, les communes devront réaliser des abris publics dans les régions qui manquent de places protégées.

Pour les futurs logements et en cas de déficit en places protégées, seuls devront encore être construits des abris comptant au minimum 25 places protégées. Deux places protégées demeurant requises pour trois pièces, seuls les immeubles et complexes d'habitation d'au moins 38 pièces au total seront ainsi concernés par cette restriction (aujourd'hui, il faut déjà construire des abris à partir de huit pièces). Par conséquent, les propriétaires d'immeubles ou de complexes d'habitation comptant moins de 38 pièces ne devront plus construire d'abris mais s'acquitteront en contrepartie d'une contribution de remplacement. Une dérogation à cette réglementation s'appliquera aux communes de moins de 1000 habitants, dans la mesure où l'application de cette obligation de construire est le seul moyen pour combler les lacunes qui subsistent dans le domaine des abris. Dans les petites communes précisément, telles qu'elles existent notamment dans les cantons de montagne, il est en effet difficile de réaliser de grands complexes d'habitation.

Fixé actuellement à environ 1500 francs (coût d'une place protégée dans un petit abri), le montant maximal de la contribution de remplacement à verser pour les immeubles d'habitation devrait être fortement réduit pour atteindre encore 400 à 800 francs par place protégée. Le montant maximal de la contribution – environ 800 francs – correspond plus ou moins aux frais supplémentaires occasionnés par l'aménagement d'une place protégée dans des abris équipés de 25 places protégées.

La réglementation actuelle reste inchangée pour la construction de nouveaux hôpitaux, homes pour personnes âgées et établissements médico-sociaux. Une place protégée doit dès lors être créée par lit d'hôpital et d'établissement médico-social. S'il n'est pas possible de réaliser des abris pour des raisons techniques, il y a lieu de verser des contributions de remplacement dont le montant par place protégée correspond à peu près aux coûts supplémentaires occasionnés par la réalisation d'une place protégée.

Les contributions de remplacement dues à ce titre seront versées aux cantons, lesquels auront désormais la possibilité d'utiliser ces ressources de manière ciblée et conforme aux besoins. Un certain équilibre pourra ainsi être établi entre les communes qui ont bénéficié d'un montant élevé de contributions de remplacement et celles qui n'en touchent pas du tout ou peu. Grâce à cette innovation, l'activité en matière de construction d'abris pourra être encore mieux gérée. Il sera par exemple possible de combler de manière plus ciblée les lacunes existantes. Suivant la pratique ou la décision des cantons, les communes pourront cependant garder les contributions de remplacement qui leur ont été payées jusqu'à présent.

Alors que l'obligation faite aux propriétaires de maisons de veiller à l'entretien des abris demeure en vigueur, la modernisation de ces constructions protégées sera dorénavant financée par des contributions de remplacement. Il en ira de même lorsqu'il s'agit d'abris publics. Il n'en résultera ainsi pas de frais de rénovation pour les propriétaires d'abris publics ou privés. Grâce à cette innovation, le maintien de la valeur des abris est assuré à long terme.

Les mesures précitées apporteront un important allègement financier tant aux particuliers qu'aux communes. Celui-ci se traduira à l'échelon national par une diminution des coûts, qui passeront de quelque 132 millions de francs actuellement à environ 72 millions par an.

2.2.3 Constructions protégées

Avec la régionalisation systématique de la protection civile, il n'est en principe plus nécessaire de réaliser de nouveaux postes de conduite et postes d'attente. Par ailleurs, près de 700 postes de conduite de petite taille ou de construction ancienne qu'il n'est plus prévu d'utiliser comme locaux de conduite pourront être soit réaffectés en tant qu'abris publics, soit désaffectés. La Confédération ne versera plus aucune contribution forfaitaire destinée à garantir l'état de préparation de ces postes de conduite en surnombre.

Le besoin en nouvelles constructions sera couvert pour le moins à long terme pour les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées (lits pour au moins 0,6 % de la population).

Afin d'obtenir une disponibilité opérationnelle en fonction de la situation, seuls seront encore modernisées les constructions protégées de l'ancienne génération qu'il

est prévu d'utiliser en cas de catastrophe et en situation d'urgence. Cette modernisation visera à équiper les constructions selon les normes techniques actuelles et à en maintenir la substance. Quant aux constructions protégées de l'ancienne génération qu'il n'est pas prévu d'utiliser en cas de catastrophe et en situation d'urgence, elles ne seront adaptées à l'état actuel de la technique que dans la perspective d'un conflit armé. En revanche, la substance de ces constructions sera elle aussi maintenue.

2.2.4 Abris pour biens culturels

Selon la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS *0.520.3*), entrée en vigueur en 1962, et le Deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS *0.520.33*), entré en vigueur en 2004, des lieux sûrs doivent être mis à disposition pour les collections importantes. La loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS *520.3*) prévoit les mêmes mesures pour les cas de catastrophe et les situations d'urgence.

A l'avenir, les abris ne devront plus être destinés qu'aux biens culturels d'importance nationale (archives cantonales et collections de valeur), alors que les bases juridiques actuelles permettaient également de protéger les collections d'archives régionales ou communales. Désormais, les contributions versées par la Confédération seront dès lors limitées à la réalisation d'abris pour biens culturels d'importance nationale et à l'aménagement des abris pour biens culturels dans les locaux des archives cantonales. Les propriétaires en assurent le maintien de la valeur et le financent. Ainsi, il sera possible d'économiser à l'échelle fédérale quelque 0,2 million de francs supplémentaires par an.

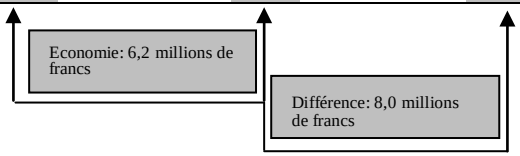
2.2.5 Dépenses financières pour des constructions protégées et des abris pour biens culturels

Le 7 mars 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre l'option 2 contenue dans le rapport «Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris de protection de la population». La réduction du nombre des postes de conduite, le maintien différencié de la valeur et les économies de coûts relatives aux abris pour biens culturels auront ainsi pour effet d'abaisser d'environ 51 à quelque 41 millions de francs par an les coûts à supporter par la Confédération, les cantons et les communes. De ce fait, la Confédération peut s'attendre à des coûts annuels d'environ 21 millions de francs, soit 6 millions de moins que le montant requis selon les bases juridiques actuelles. En revanche, la réaffectation ou la désaffectation de constructions protégées entraînera éventuellement des frais supplémentaires dans la mesure où il s'agira de démonter et d'éliminer certains composants d'ouvrages de protection.

Conformément à son budget 2010 et à son plan financier, la Confédération ne dispose actuellement que d'environ 13 millions de francs, si bien qu'il lui manque par année près de 8 millions de francs pour mettre en œuvre l'option 2.

Tableau: Aperçu des besoins financiers en matière de constructions protégées et d'abris pour biens culturels

	Besoins financiers selon les bases juridiques actuelles, en millions de francs			Besoins financiers selon la présente révision partielle de la LPPCi (correspond à l'option 2), en millions de francs			Budget 2010 et planification financière 2011 à 2013, en millions de francs		
		Cantons Communes Hôpitaux	Total	Confé-dération	Cantons Communes Hôpitaux	Total	Confé-dération	Cantons Communes Hôpitaux	Total
Réalisation de constructions protégées	1,6		1,6				0,4		0,4
Maintien de la valeur des constructions protégées	23,8	23,6	47,4	17,6	20,0	37,6	10,9	23,6	34,5
Désaffecta-tion de construc-tions protégées	0,7		0,7	2,5		2,5	0,5		0,5
Abris pour biens culturels	0,8	0,3	1,1	0,6	0,3	0,9	0,9		0,9
Total	**26,9**	**23,9**	**50,8**	**20,7**	**20,3**	**41,0**	**12,7**	**23,6**	**36,3**



2.3 Autres modifications

Compte tenu des expériences acquises jusqu'à jour, la présente révision de la LPPCi vise aussi des optimisations et des compléments dans d'autres domaines dont en particulier les suivants:

Collaboration dans la protection de la population: En matière de protection de la population, les tâches de la Confédération et du Conseil fédéral sont complétées (art. 5 LPPCi).

Exemption des membres de certaines autorités: Dorénavant, les membres d'autorités cités à l'art. 19 ne seront plus, dès qu'ils entrent en fonction, entièrement libérés de l'obligation de servir dans la protection civile mais ne le seront que pour la durée de leur mandat, cela en vertu d'une disposition d'exception.

Interventions de la protection civile en faveur de la collectivité: Lors d'un dommage causé dans le cadre d'une intervention en faveur de la collectivité au niveau national,

le demandeur devra désormais indemniser la Confédération, les cantons ou les communes concernées.

Voies de recours: Les dispositions correspondantes ont elles aussi été complétées: l'affectation à une fonction pourra ainsi faire l'objet d'un recours auprès du DDPS, dont la décision peut à son tour donner lieu à un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Dispositions pénales: La révision de la partie générale du code pénal (CP, RS *311.0*) appelle une adaptation des dispositions pénales contenues dans la LPPCi. En outre, les cantons ne seront plus obligés de notifier leurs prononcés pénaux et ordonnances de non-lieu au Ministère public de la Confédération qui, jusqu'ici, en informait par la suite l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP).

Financement: Dans le domaine des ouvrages de protection, la prise en charge des frais par la Confédération est précisée.

Protection des données: Un complément est également apporté aux dispositions concernant la protection des données, qui contiennent désormais la base légale formelle pour l'utilisation systématique du nouveau numéro d'assuré AVS par les organes fédéral et cantonal dont relève la protection civile.

3 Procédure de consultation

3.1 Etendue de la procédure de consultation

Le 17 février 2010, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lancer à l'échelon national une procédure de consultation relative à une révision partielle de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS *520.1*) auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières de l'économie et des autres milieux intéressés. Le délai de la procédure de consultation a expiré le 31 mai 2010.

Ont pris part à cette consultation tous les cantons, quatre partis représentés aux Chambres fédérales (PDC, PRD, PS, UDC), 18 organisations et associations, de même que 20 groupes d'intérêts non invités, dont onze communes.

3.2 Résultats de la consultation

3.2.1 Evaluation générale

La grande majorité des participants à la procédure de consultation est fondamentalement favorable à la révision partielle de la LPPCi telle qu'elle est proposée et en juge le principe nécessaire. La plupart des points de la révision ont été largement approuvés, dont les adaptations portant sur les services d'instruction et les interventions de la protection civile, ainsi que celles qui concernaient les ouvrages de protection. Par ailleurs, certains domaines ont donné lieu à des demandes d'adaptations minimes ou de précisions.

Au chapitre de l'instruction et des interventions en faveur de la collectivité de la protection civile, ce sont notamment la limitation de la durée des services de protection civile à 40 jours par an (nouvel art. 25*a*) et la possibilité pour les cantons de

convoquer les personnes astreintes en cas de catastrophe ou en situation d'urgence dans une région étrangère limitrophe (art. 27) qui ont été accueillies favorablement. Si la réglementation des convocations en vue d'interventions en faveur de la collectivité dans un article distinct (art. 27*a*) est approuvée, la limitation proposée de la durée totale de ces interventions à deux semaines par an est cependant estimée excessive par certains organismes consultés. Si elle est jugée utile, la nouvelle disposition prévoyant que l'instruction de base doit avoir été accomplie au plus tard avant la fin de l'année durant laquelle les personnes astreintes atteignent 26 ans (art. 33) devrait toutefois, de l'avis de quelques participants à la procédure de consultation, s'assortir d'une disposition spéciale pour les personnes naturalisées. La prolongation de la durée d'instruction pour les cadres est en principe approuvée, même si les avis divergent sur la durée maximale précise (2, 3 ou 4 semaines). La majorité des participants sont favorables à la possibilité qui sera désormais offerte aux personnes astreintes de participer à des exercices transfrontaliers dans une région étrangère limitrophe qui s'inscriront dans le cadre de leurs cours de répétition (art. 36). La possibilité qui sera dorénavant offerte aux cantons d'organiser eux-mêmes, en prenant les coûts en charge, une semaine de perfectionnement pour les personnes astreintes exerçant des fonctions de cadres ou de spécialistes au sens de l'art. 39, al. 2, LPPCi est, elle aussi, accueillie favorablement.

Le maintien général de l'obligation de construire (construction d'un abri et versement d'une contribution de remplacement respectivement, art. 46) a recueilli un accord majoritaire des organisations consultées, de même que la réduction visée de l'activité de construction d'abris, qui amènera un allègement de la charge financière pour les particuliers et les pouvoirs publics. Quelques objections sont néanmoins formulées au sujet des dispositions détaillées sur la construction d'abris et les contributions de remplacement.

Les compléments et adaptations visant le droit de recours et de la protection des données ainsi que les dispositions pénales n'ont pratiquement pas été contestés. Aucun des points de la révision n'a été globalement rejeté de manière nette.

Les modifications le plus souvent souhaitées peuvent être résumées comme suit:

- Une définition claire des tâches et compétences de la Confédération et des cantons est requise. Dans la mesure où elles portent atteinte à l'autonomie des citoyens, des cantons et des communes, les délégations au Conseil fédéral telles qu'elles sont prévues doivent se fonder sur une loi formelle.
- Le projet de loi doit inclure les exigences et les conséquences auxquelles les cantons devront s'attendre sur le plan des finances et du personnel.
- La nouvelle limitation de la durée des interventions en faveur de la collectivité à tous les niveaux (national, cantonal / communal) doit être portée de deux à trois semaines.
- Une partie de l'instruction de cadres destinée aux futurs commandants de la protection civile et à leurs suppléants doit être réalisée par les cantons.
- La durée d'instruction des personnes astreintes auxquelles il est prévu de confier une fonction de cadre autre que celle de commandant doit être portée à trois semaines.
- Dans leur grande majorité, les cantons exigent que l'équipement personnel et le matériel de la protection civile soient à nouveau acquis et financés par la Confédération.

- La loi doit permettre la franchise douanière sur le matériel de protection civile importé de l'étranger non seulement pour la Confédération mais également pour les cantons.
- L'obligation de construire des abris fixée dans le rapport explicatif doit s'appliquer déjà à partir de 25 places protégées (c'est-à-dire aux immeubles d'habitation comptant au moins 38 pièces).
- Le montant de la contribution de remplacement ne doit pas être fixé à 400 francs pour toute la Suisse mais doit varier entre 400 et 800 francs.
- Le projet de révision doit être adapté en ce sens que les cantons sont habilités, lorsqu'ils autorisent la désaffectation d'un abri privé, à percevoir une contribution de remplacement.

De tous les cantons, seul celui des Grisons rejette le présent projet de révision partielle de la LPPCi. Dans son argumentation, ce canton relève un vice essentiel dans le fait que les tâches et compétences fédérales et cantonales de même que les obligations des personnes soumises au droit doivent être non pas définies dans la loi mais réglées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnances.

Parmi les partis politiques qui ont donné leur avis, seule l'Union démocratique du centre s'oppose au projet, tant que celui-ci prévoit la possibilité d'interventions et de cours de répétition dans une région étrangère limitrophe. Le Parti socialiste suisse estime que le système coordonné de protection de la population nécessite une réorganisation fondamentale selon laquelle l'obligation de servir dans la protection civile devrait être entièrement supprimée au profit de différentes formes de volontariat. De plus, il y aurait lieu de renoncer aux interventions en faveur de la collectivité.

En considérant la provenance des objections et des suggestions formulées (pondération plus forte des partis politiques représentés au Conseil fédéral, des cantons et des groupements d'intérêts suisses) et leur fréquence, on peut mettre en évidence les domaines traités sous les ch. 3.2.2 à 3.2.7 ci-après.

3.2.2 Tâches de la Confédération

La Confédération doit, en cas d'événement, pouvoir apporter son soutien aux cantons en ayant recours à ses moyens d'intervention spécialisés, notamment dans le domaine ABC et pour les prestations de la Centrale nationale d'alarme, rattachée à l'Office fédéral de la protection de la population.

3.2.3 Convocation en vue d'interventions en faveur de la collectivité

Les travaux effectués jusqu'à présent au titre du contrôle d'allocations pour perte de gain (APG) indûment touchées (opération ARGUS) ont révélé le risque d'abus lorsque du personnel à plein temps effectue une intervention en faveur de la collectivité pour le compte de son propre employeur. Ils concernent le personnel à plein temps de l'organe cantonal ou communal responsable de la protection civile qui

avait exécuté dans le cadre de telles interventions des tâches administratives prévues en fait dans son contrat de travail usuel.

Pour prévenir des cas de ce genre, le Conseil fédéral avait déjà statué en 2008, lors de la révision totale de l'ordonnance sur les interventions de la protection civile au profit de la collectivité (OIPCC, RS *520.14*), une interdiction générale de confier aux personnes astreintes convoquées à de telles interventions des prestations en faveur de leur propre employeur. Ce faisant, il suivait également les explications contenues dans le message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile (FF *2002* 1685 [p. 1712, commentaire de l'art. 27]).

Pourtant, l'évaluation des contrôles effectués dans le cadre d'ARGUS a montré que des personnes astreintes continuaient à fournir des prestations déclarées illicitement comme des interventions en faveur de la collectivité. Le caractère illicite de ces prestations reposait non seulement sur le fait qu'elles étaient fournies en faveur de l'employeur de la personne astreinte mais également et surtout sur le fait que des interventions en faveur de la collectivité au niveau cantonal ou communal ont souvent été effectuées sans une autorisation juridique suffisante. Pour cette raison, le projet en consultation prévoit désormais de limiter à deux semaines par personne astreinte et par an la durée de ces interventions à tous les échelons (national, cantonal et communal). Cette limitation est soutenue par la majorité des participants à la procédure de consultation, qui demandent cependant d'en prolonger la durée à trois semaines. Le projet de loi a dès lors été adapté en conséquence.

3.2.4 Instruction des cadres

Actuellement, les personnes astreintes auxquelles il est prévu de confier une fonction de cadre doivent suivre un cours d'une semaine au moins et de deux semaines au plus. Or, au cours des dernières années, les cadres et en particulier les commandants de la protection civile ont dû faire face à des exigences croissantes, avant tout dans le cadre des cours de répétition, des interventions en faveur de la collectivité, des tâches de contrôle et de la conduite du personnel. C'est pourquoi il convient de prolonger la formation des commandants, aujourd'hui organisée exclusivement par la Confédération en vertu de l'art. 39, al. 2, LPPCi. La révision prévoit donc d'augmenter d'une à deux semaines la durée de l'instruction pour les futurs commandants; selon la taille et la structure de l'organisation de protection civile (cantonale, régionale ou communale), il devrait ainsi être possible de former les commandants pendant trois à quatre semaines au total. L'instruction peut être divisée en plusieurs modules.

Dans leur grande majorité, les cantons sont favorables à une telle extension tout en souhaitant pouvoir eux-mêmes organiser une partie de cette instruction de cadres. Cette coorganisation se justifie dans la mesure où une instruction organisée par le canton permettrait notamment de tenir compte de la situation et des besoins spécifiques. Suite à la procédure de consultation, l'art. 34, al. 1, du projet de loi a par conséquent été adapté de telle sorte que les personnes astreintes auxquelles il est prévu de confier la fonction de commandant seront à l'avenir convoquées par la Confédération pour deux semaines de formation de cadres et par les cantons pour une semaine au moins et deux semaines au plus.

En outre, les cantons alémaniques souhaitent majoritairement conserver la formulation «bestehen» (traduit par «suivre» dans l'art. 34 PCCi en vigueur) plutôt que «absolvieren» («accomplir» en français) un cours. Etant conforme aux dispositions du droit militaire, le terme de «absolvieren» est néanmoins adopté pour la version en allemand du projet.

Pour les autres fonctions de cadre, la durée d'instruction, actuellement fixée à une semaine au moins et à deux semaines au plus, doit être maintenue, même si une majorité des cantons demandent là aussi de porter cette durée maximale à trois semaines.

3.2.5 Acquisition de matériel et franchise douanière

3.2.5.1 Matériel

L'acquisition et le financement de l'équipement personnel et du matériel nécessaire aux interventions en cas de catastrophe et de secours urgents relèvent des cantons. Quant aux systèmes de transmission d'alarme à la population, aux systèmes télématiques de la protection civile, au matériel lié aux constructions et au matériel ABC de la protection civile, ils sont acquis et financés par la Confédération. Cette réglementation découle de la réforme XXI de la protection de la population et s'inscrit dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (NPF) et de la nouvelle répartition des tâches et du financement en fonction des compétences qui en résulte dans la protection civile. Cette répartition des compétences doit être maintenue. Toutefois, la Confédération soutiendra les projets d'acquisition des cantons, avec lesquels elle élaborera notamment des listes de recommandations ou de références pour le matériel, le but étant de garantir la compatibilité du matériel lors d'interventions intercantonales et une instruction efficace et unifiée à l'échelle suisse.

3.2.5.2 Franchise douanière

L'art. 44 LPPCi qui, en matière de franchises douanières, assimile le matériel de protection civile importé par la Confédération à du matériel de guerre, a certes été modifié dans le projet mis en consultation. Cette adaptation était cependant purement formelle car découlant de la révision de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS *631.0*).

Dans la mesure où près de la moitié des cantons souhaitant étendre la franchise douanière aux cantons, la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS *631.0*) – et par la suite également l'ordonnance du 1er novembre 2006 sur les douanes OD, RS *631.01*) – doivent être complétées en conséquence. Ne revêtant plus qu'un caractère déclaratoire en raison des modifications prévues de la législation sur les douanes, l'art. 44 LPPCi peut être abrogé.

3.2.6 Obligation de construire et contributions de remplacement

3.2.6.1 Obligation de construire

Conformément à l'avis du gros des participants, l'obligation générale de construire des abris, prévue dans la loi en vigueur, doit être maintenue. Elle doit cependant être assortie d'une restriction concernant le nombre minimal de places protégées soumis à cette obligation. C'est ainsi que selon le rapport explicatif concernant le projet en consultation, des abris devaient être construits seulement pour les immeubles et complexes d'habitation comptant au moins 77 pièces. En d'autres termes, ces abris devaient disposer de 51 places protégées au moins. Les cantons ne pourront accorder des exceptions qu'aux communes de moins de 1000 habitants. Lorsque le besoin en places protégées est couvert, le montant de la contribution de remplacement à verser sera désormais fortement réduit afin que tous les propriétaires d'immeubles soient traités de manière égale. Grâce à ces mesures, les coûts liés à la construction d'abris pourront dans l'ensemble être considérablement baissés. Il appartiendra au Conseil fédéral de régler les détails par voie d'ordonnance.

La plupart des cantons ayant demandé que des abris doivent déjà être construits pour des immeubles ou des complexes d'habitation à partir de 38 pièces, ce qui correspondrait à 25 places protégées. Pour satisfaire à cette demande, le commentaire relatif à l'art. 46, al. 1, a été adapté en conséquence. De plus, les cantons souhaitent voir examinée la nécessité d'intégrer dans la loi les explications contenues dans ledit rapport et destinées à faire l'objet d'une réglementation par voie d'ordonnance. L'art. 46 du projet de révision de la loi et les explications correspondantes dont le contenu devrait être exécuté par voie d'ordonnance avaient été soumis à l'Office fédéral de la justice déjà avant la procédure de consultation. Celui-ci les a jugés légitimes. De plus, le projet d'ordonnance ad hoc devra, en temps opportun, être soumis aux cantons pour avis à l'occasion d'une procédure d'audition.

3.2.6.2 Contributions de remplacement

A l'avenir, les contributions de remplacement devront être versées aux cantons et servir non seulement à la construction d'abris publics mais également à la modernisation d'abris privés. Les propriétaires d'immeubles concernés seront ainsi déchargés financièrement. En outre, le montant maximal de la contribution de remplacement sera réduit de plus de la moitié et celle-ci servira en premier lieu à financer des abris publics et à moderniser des abris privés. Le Conseil fédéral détermine les conditions-cadres en matière de gestion de la construction des abris et fixe l'affectation de même que le montant des contributions de remplacement. Dans le rapport explicatif sur le projet en consultation, ce montant était chiffré à 400 francs par place protégée dans toute la Suisse. De l'avis de la majorité des cantons, ce montant est d'une part insuffisant pour financer les tâches qui leur sont dévolues (combler le déficit en places protégées, assurer le maintien de la valeur des constructions protégées); d'autre part, les coûts supplémentaires résultant de la réalisation d'un abri équipé de 25 places protégées s'élèvent à quelque 800 francs. C'est pourquoi la très grande majorité des cantons proposent de définir une fourchette allant de 400 à 800 francs pour la contribution de remplacement.

3.2.7 Autres adaptations

Les remarques formulées par les cantons ont donné lieu à d'autres adaptations ou compléments des art. 53 à 66*b* du projet de loi:

- *Art. 53:* Pour les unités d'hôpital protégées, le Conseil fédéral doit fixer non seulement les exigences techniques mais également les conditions-cadres nécessaires à la planification des besoins.
- *Art. 66b:* Dorénavant, les autorités cantonales de dernière instance ne devront plus soumettre leurs décisions au DDPS qu'à la demande de celui-ci.

Au terme de la procédure de consultation, le projet de loi a par ailleurs également été adapté sur la base de propositions formulées en dehors de ladite procédure. Ces adaptations portent sur les articles suivants:

- *Art. 42:* La question de l'interprétation de la notion «à des fins étrangères à leur destination» s'étant posée à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPCi au 1er janvier 2004, le commentaire de l'al. 1 est précisé, alors que la disposition elle-même est maintenue. L'article est en outre complété par un nouvel al. 3, qui oblige désormais les cantons à annoncer à l'OFPP la désaffectation de centres d'instruction de la protection civile.
- *Art. 72 et 73:* Pour les services d'instruction dont l'organisation incombe à la Confédération selon la LPPCi (art. 10, 39 et 40), la gestion des cours aura lieu dès avril 2011 dans le nouveau système VERA, qui remplacera le système actuel. Dans la mesure où VERA contiendra des données concernant la santé (p. ex. «dispensé pour raisons médicales») de même que des profils personnels, il y a lieu de créer les bases légales nécessaires à leur traitement.
- *Art. 9 de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3, ci-après «LPBC»):* Cet article, aux termes duquel le Conseil fédéral nomme un "comité suisse de la protection des biens culturels" comme organe consultatif, est abrogé. Il s'agit là d'une commission consultative extraparlementaire (commission administrative). De telles commissions sont prévues depuis le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2010 respectivement par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS *172.010*; art. 57a – 57g) et par l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS *172.010.1*; art. 8a – 8t). L'institution de commissions administratives relève du Conseil fédéral Seules les commissions décisionnelles (commissions disposant d'un pouvoir de décision) doivent être soumises à une base légale formelle (art. 57a, al. 2, LOGA). Il n'y a donc pas lieu de mentionner cette commission dans la loi et ainsi de restreindre la marge de manœuvre du Conseil fédéral. C'est pourquoi l'art. 9 doit être abrogé.

4 Interventions parlementaires

L'acte législatif ci-joint ayant été traité, l'intervention parlementaire suivante peut être classée:

2008 M 08.3747 Etat des lieux concernant les constructions protégées

et les abris. Mise en œuvre du rapport
(N 05.09.2008, Commission des finances CN)

S'appuyant sur le rapport «Etat des lieux concernant les constructions protégées et les abris» et se conformant à la motion de la CdF-N du 18 novembre 2005 (05.047), le Conseil fédéral s'est exprimé le 7 mars 2008 en faveur du maintien de l'obligation de construire des abris en limitant toutefois celle-ci à des cas déterminés et en l'assortissant d'un allègement financier substantiel pour les propriétaires d'immeuble privés. Cette décision visait à garantir le maintien de la valeur de l'infrastructure de protection existante dans le cadre d'une perspective à long terme en matière de politique de sécurité et à compléter les mesures de défense militaire, comme le demande également la motion 08.3747. Cette motion a été adoptée par le Conseil national le 8 juin 2009 et par le Conseil des Etats le 7 septembre 2009. Le 17 avril et 19 août 2008 respectivement, les Commissions de la politique de sécurité du Conseil des Etats et du Conseil national ont à leur tour approuvé cette option, qui doit à présent être réalisée avec la présente révision de la LPPCi ainsi que dans le cadre de l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la protection civile (OPCi, RS *520.11*).

Les interventions parlementaires suivantes n'ont pas encore été traitées au conseil:

2008	M	08.3691	Suppression de l'obligation générale de construire des abris dans les bâtiments neufs (N 03.10.2008, Pfister Theophil)
2008	M	08.3703	Suppression de l'obligation générale de construire des abris dans les bâtiments neufs (N 03.10.2008, Kiener Nellen Margret)

Libellées de manière identique, ces deux motions demandent de supprimer l'obligation générale de construire des abris pour les propriétaires d'immeubles privés. La solution proposée par les deux motionnaires aurait pratiquement pour effet de mettre fin à l'exploitation de l'infrastructure de protection.

5 Partie spéciale

5.1 Commentaires détaillé des dispositions du projet

5.1.1 Titre 2 Protection de la population

5.1.1.1 Chapitre 1 Collaboration au sein de la protection de la population

Art. 5 Tâches de la Confédération

L'art. 5 fait l'objet d'une révision totale, à l'exception de l'*al. 1*, qui reste inchangé sur le plan matériel, faisant uniquement l'objet d'une adaptation formelle («Suisse» au lieu de «pays»).

Al. 2: Aux termes du nouvel al. 2, la Confédération soutient les cantons en fournissant des moyens d'intervention spécialisés. Ceux-ci comprennent notamment le groupe d'intervention du DDPS (GIDDPS), qui est en mesure de conseiller et d'appuyer les équipes d'intervention cantonales en cas d'événement terroriste impliquant des substances chimiques (événement terroriste C) en ayant recours à un pool d'une vingtaine de spécialistes du centre de compétences ABC de l'armée et du laboratoire de Spiez rattaché à l'OFPP. En complément, la Confédération peut fournir aux cantons des prestations telles que des analyses effectuées par ce laboratoire dans le domaine ABC, de même que l'exploitation d'un centre national d'annonce et de suivi de la situation par la Centrale nationale d'alarme de l'OFPP.

L'*al. 3* reprend par analogie l'actuel al. 2.

Al. 4: La collaboration de la protection de la population avec les autres instruments relevant de la politique de sécurité dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité, c'est-à-dire des organes compétents fédéraux et cantonaux, doit être réexaminée et au besoin optimisée au moyen d'exercices réguliers, de plates-formes communes telles que conférences et groupes de travail, ainsi que par d'autres moyens. De plus, le Conseil fédéral doit être explicitement habilité à régler la collaboration en matière d'instruction.

Bien que les compétences énoncées à l'al. 4 résultent déjà de l'art. 119 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration miliaire (LAAM, RS *510.10*), il y a lieu, pour des raisons de transparence, de créer également une base correspondante dans la LPPCi.

Al. 5: Dans le cadre de l'introduction de la voix officielle unique, l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur l'alarme (OAL, RS *520.12*) sera complétée en ce sens que notamment en cas de danger naturel, un message d'alerte devra être transmis non seulement aux autorités mais également, le cas échéant, à la population. L'OAL contient désormais une liste exhaustive des organes spécialisés de la Confédération (MétéoSuisse, OFEV, ENA, SSS) habilités à émettre des alertes. A cet égard, la Centrale nationale d'alarme de l'OFPP assume un rôle d'intermédiaire en transmettant les messages d'alerte rédigés par les services spécialisés de la Confédération aux autorités et, à l'avenir, également aux médias soumis à l'obligation de les diffuser en vertu de la législation sur la radio et la télévision (l'OAL fait actuellement l'objet d'adaptations correspondantes). Quant à la responsabilité technique, elle incombe aux organes spécialisés concernés de la Confédération.

En particulier pour les raisons précitées, il y a donc lieu d'inscrire sur une base légale formelle le pouvoir pour le Conseil fédéral d'édicter l'OAL.

L'*al. 6* correspond à l'actuel al. 3.

5.1.1.2 Chapitre 2 Instruction au sein de la protection de la population

Art. 10 Soutien de la part de la Confédération

Let. a: La structure de cette disposition a été simplifiée et son contenu a été formulé de manière plus claire. La disposition contient désormais la notion de tiers (ch. 3). Outre les organisations partenaires et l'armée, d'autres institutions entrent en effet en ligne de compte pour une coordination utile en matière de formation, par exemple

l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) ou le Centre de politique de sécurité – Genève (CPS).

5.1.2 Titre 3
Protection civile

5.1.2.1 Chapitre 1
Obligation de servir dans la protection civile

5.1.2.1.1 Section 1
Principes

Art. 12 Exceptions à l'obligation de servir

L'*al. 1* reste inchangé.

Al. 2: Est uniquement adapté sur le plan rédactionnel: on y précisé en particulier que seuls les hommes sont visés, puisque les femmes libérées de l'obligation de servir dans l'armée ne sont pas, aux termes de la LPPCi, astreintes à servir dans la protection civile (elles peuvent cependant s'y engager volontairement; cf. l'art. 15, al. 1, let. d, LPPCi). Quant au contenu de l'al. 2, il n'est pas modifié.

Al. 3: S'il est adapté du point de vue rédactionnel, il reste cependant lui aussi inchangé quant au contenu.

Les formulations différentes des al. 2 et 3 appellent les explications suivantes: Conformément à l'art. 11, al. 3, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (RS *824.0*), une libération avant terme du service civil n'est possible que si la personne astreinte est atteinte d'une incapacité de travail vraisemblablement durable ou si elle est admise au service militaire à sa demande. Par conséquent, une personne libérée du service civil ne peut pas être astreinte à servir dans la protection civile car soit elle ne serait pas apte à servir dans la protection civile en raison d'une incapacité de travail durable, soit elle effectue du service militaire.

Art. 12a et 19 Exemption des membres de certaines autorités

Pour des raisons de cohérence, cette disposition est placée après l'art. 12; l'art. 19 actuel est par conséquent abrogé.

Selon la formulation actuelle et l'interprétation textuelle de la phrase introductive de l'actuel art. 19, les personnes énumérées sont définitivement libérées de leur obligation de servir dans la protection civile dès qu'elles entrent en fonction. Au terme de leur mandat, elles continuent par conséquent d'être libérées de cette obligation même si l'année durant laquelle elles atteignent l'âge de 40 ans n'est pas encore révolue (cf. l'art. 13, al. 1, LPPCi). En règle générale, les personnes concernées ont plus de 40 ans au terme de leur mandat et sont libérées de fait de l'obligation de servir dans la protection civile. Des exceptions apparaissent néanmoins, comme le montre la pratique. Par conséquent, la phrase introductive doit être reformulée en ce sens qu'elle ne statue pas une libération définitive de l'obligation de servir dans la

protection civile mais prévoit uniquement une exemption en faveur des personnes visées, qui sont ainsi dispensées de servir dans la protection civile pendant la durée de leur mandat.

En allemand, la let. b est en outre complétée par les titres féminisés.

Art. 21 Exclusion

Dans le cadre de la révision de la partie générale du CP, les peines privatives de liberté de moins de six mois ont été converties dans la mesure du possible en peines pécuniaires (cf. art. 41, al. 1, CP). Avec cette adaptation du texte de la LPPCi, il sera à nouveau possible d'exclure du service de protection civile les personnes astreintes qui ont commis des délits passibles de sanctions pénales de cet ordre.

5.1.2.1.2 Section 2 Droits et obligations

Art. 25a Durée des services de protection civile

Le nouvel article introduit une durée annuelle maximale de 40 jours pour les services de protection civile, à savoir les services d'instruction et les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal, régional et communal. Jusqu'à présent, il était théoriquement possible d'effectuer du service de protection civile sans aucune restriction dans le cadre d'interventions en faveur de la collectivité. Il s'agit là d'une mesure supplémentaire (cf. art. 27*a*, al. 2, LPPCi) destinée à prévenir les abus lors de l'exercice du droit aux APG.

Cette limitation du nombre de jours de service exclut le service de protection civile en cas de catastrophe ou en situation d'urgence, en cas de conflit armé ainsi que pour des travaux de remise en état. Dépendant de la durée et de la maîtrise de l'événement, ces engagements réels ne peuvent pas être limités dans le temps.

5.1.2.1.3 Section 3 Convocation et tenue des contrôles

Art. 27 Convocation en vue d'interventions en cas de catastrophe, en situation d'urgence, en cas de conflit armé ou pour des travaux de remise en état

Al. 1 et 2: Jusqu'ici, les convocations en vue d'interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence, pour des travaux de remise en état, en cas de conflit armé ou encore pour des interventions en faveur de la collectivité étaient réglées dans un seul et même article. Ne pouvant pas être comparées à celles qui sont émises en cas de catastrophe ou en situation d'urgence, les convocations en vue d'interventions en faveur de la collectivité font l'objet du nouvel art. 27*a*. Aussi, les al. 1, let. d, et 2, let. c, actuels sont-ils abrogés.

L'*al. 2, let. a,* est complété en ce sens que les cantons peuvent eux aussi convoquer des personnes astreintes en vue d'interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence touchant d'autres cantons ou une région limitrophe à l'étranger.

La formulation de l'*al. 3* est simplifiée par la suppression de la précision «en vue d'interventions», laquelle est superflue.

Art. 27a Convocation en vue d'interventions en faveur de la collectivité

L'*al. 1* a été repris en substance de l'art. 27 en vigueur.

Al. 2: Dans la mesure où certaines interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal, régional ou communal ont fait l'objet d'abus ces dernières années, la durée totale des interventions de ce type, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux cantonal, régional et communal, ne devra désormais pas dépasser trois semaines par année. Cette limitation vise en premier lieu à prévenir de tels abus.

A l'*al. 3,* le législateur propose de fixer désormais la date pour l'envoi de la convocation à six semaines au moins avant le début de l'intervention concernée, s'alignant ainsi sur le délai prévu pour les convocations aux services d'instruction. De plus, seule est réglée la convocation en vue d'interventions en faveur de la collectivité. Les conditions, compétences, procédures, etc. relatives aux interventions de ce type sont fixées dans l'OIPCC.

L'*al. 4* complète l'art. 75, al. 3, en explicitant que les cantons règlent les modalités de la convocation.

5.1.2.2 Chapitre 3 Instruction au sein de la protection civile

Art. 33 Instruction de base

Selon la nouvelle teneur, l'instruction de base ne doit plus avoir lieu au plus tard trois ans après le recrutement mais doit se faire avant la fin de l'année durant laquelle la personne astreinte a 26 ans révolus. Par cette modification, les personnes astreintes à servir dans la protection civile pourront également terminer une formation de longue durée sans devoir l'interrompre à cause de l'instruction de base.

Art. 34 Instruction des cadres

Al. 1: Les exigences croissantes auxquelles doivent répondre les commandants, en particulier dans le cadre des cours de répétition, des interventions en faveur de la collectivité, des tâches de contrôle et de la conduite du personnel, justifient une prolongation de la durée de l'instruction des cadres d'une à deux semaines. Grâce à cette mesure, la formation des cadres devrait pouvoir s'étendre sur trois à quatre semaines au total, selon la taille et la structure de l'organisation de protection civile (cantonale, régionale ou communale). L'instruction peut être divisée en plusieurs modules.

A l'image du perfectionnement (art. 35), l'instruction des cadres doit elle aussi être organisée partiellement par les cantons afin que la situation et les besoins cantonaux et communaux puissent être pris en compte. Les coûts sont entièrement à la charge

du canton qui convoque. La Confédération prend à sa charge les coûts pour les deux semaines qui relèvent de sa compétence.

Al. 2: Pour les autres fonctions de cadres, la durée de cours prévue actuellement – une à deux semaines – doit être maintenue.

Dans les deux alinéas du texte allemand, le terme «bestehen» (= «suivent») sera dorénavant remplacé par «absolvieren» (= «accomplissent»), par analogie avec la terminologie utilisée dans le droit militaire.

Art. 35 Perfectionnement

Le contenu de l'*al. 1* correspond à celui de l'art. 35 actuel. Pour les personnes concernées, la période de quatre ans mentionnée dans cet alinéa court à partir de l'année qui suit l'accomplissement de l'instruction de cadre ou de spécialiste.

Grâce aux cours de perfectionnement prévus à l'*al. 2*, les cantons doivent pouvoir introduire rapidement des changements essentiels, tels que de nouvelles prescriptions d'exécution cantonales destinées à la protection civile et relatives à l'organisation de l'aide cantonale, régionale et communale en cas de catastrophe et en situation d'urgence, aux planifications et préparatifs en vue de l'engagement, au concept d'instruction cantonal, à l'administration et à la tenue des contrôles à l'échelon cantonal, ainsi qu'à l'introduction de nouveau matériel et de nouveaux systèmes. Là aussi, les coûts sont entièrement à la charge du canton qui convoque.

En revanche, les rapports réunissant des cadres et des spécialistes doivent se dérouler lors de cours de répétition au sens de l'art. 36.

Art. 36 Cours de répétition

Désormais, l'art. 36 se compose de quatre alinéas dont le *al. 1* ne contient rien de nouveau.

Al. 2 et 3: Les cours de répétition servent en premier lieu à contrôler, améliorer ou maintenir la disponibilité opérationnelle des organisations de protection civile. Jusqu'à présent, les cadres et les spécialistes pouvaient être convoqués chaque année à une semaine supplémentaire de cours de répétition. La pratique a montré que cette semaine de cours additionnelle n'était pas suffisante. Les cadres et les spécialistes doivent en effet maintenir leurs connaissances et leurs capacités au niveau requis et en plus préparer des exercices et des cours pour le personnel. A l'avenir, ils disposeront de deux semaines supplémentaires, c'est-à-dire de trois semaines au total, à cet effet. Les commandants et leurs suppléants, qui sont responsables de la disponibilité opérationnelle de leur organisation, pourront désormais être convoqués à une troisième semaine supplémentaire au plus, soit à quatre semaines au total, pour préparer les cours de répétition nécessaires.

En vertu de l'*al. 4*, les cantons auront désormais pouvoir de convoquer les personnes astreintes en vue de cours de répétition dans une région étrangère limitrophe. Ceux-ci devront avoir lieu au titre de la collaboration en matière d'instruction avec les organisations partenaires des Etats voisins dans le cadre d'exercices communs dans une région étrangère limitrophe (rayon d'environ 30 km).

En vertu des accords sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave passés entre la Confédération suisse et, respectivement, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République italienne, la République

d'Autriche et la Principauté du Liechtenstein, les autorités compétentes participent notamment, dans les limites du droit national, à des cours spécialisés et à des exercices d'interventions sur le territoire suisse et sur celui d'un des Etats contractants. Faisant actuellement défaut dans la LPPCi, une compétence des cantons en matière de convocation à de tels cours et exercices est créée par le nouvel al. 4.

Art. 38 Convocation aux services d'instruction

Al. 2: Dans tout l'acte législatif en vigueur, la formulation «organe fédéral dont relève la protection civile» est systématiquement remplacée par «OFPP», pour la première fois dans la présente disposition, si bien que la nouvelle notion doit y être introduite.

Art. 39 Soutien apporté par la Confédération

Al. 2: Le contenu de la disposition demeure inchangé. Le terme «commandants de la protection civile» est remplacé par «commandants» tout court.

Art. 42 Désaffectation de centres d'instruction de la protection civile

Al. 1: Si la disposition demeure inchangée, le commentaire ad hoc doit cependant être précisé.

Au moment de l'examen du remboursement de subventions fédérales versées à des centres d'instruction de la protection civile, qui a lieu en cas de désaffectation de ceux-ci, la question s'est posée de savoir si une exploitation d'un tel centre par une autre organisation partenaire de la protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques) représentait une utilisation à des fins étrangères à sa destination première au sens de l'art. 42, al. 1, LPPCi. La documentation disponible ne contient pas de réponse explicite à cette question. En considérant le système coordonné de protection de la population instauré dans le cadre de la réforme XXI de la protection de la population, qui regroupe, dans une *organisation de conduite commune*, les partenaires précités et la protection civile, on doit cependant y répondre par la négative. Si elle ne correspond plus tout à fait à sa destination première, une (co)utilisation d'un centre d'instruction de la protection civile par une ou plusieurs organisations partenaires ne saurait toutefois, au sens du législateur, être qualifiée d'une utilisation *à des fins étrangères à la destination première*.

Al. 3: Afin de pouvoir étudier un éventuel remboursement des subventions fédérales versées, la Confédération doit préalablement avoir connaissance d'une désaffectation. C'est pourquoi les cantons seront à l'avenir tenus d'annoncer toute désaffectation d'un centre d'instruction de la protection civile.

5.1.2.3 Chapitre 4 Systèmes d'alarme et de télématique, matériel

Titre précédant l'art. 43

Si ce titre n'est pas modifié quant au fond, il est cependant reformulé en mentionnant le matériel à la fin, ce qui est plus logique.

Art. 43 Confédération

L'*al. 1* correspond a l'art. 43 actuel, le commentaire ad hoc doit cependant être précisé.

En ce qui concerne les systèmes d'alarme, la Confédération assume les frais de projet, d'acquisition du matériel, d'installation et de remplacement (cf. art. 20 OAL). Les frais d'exploitation et d'entretien sont à la charge des cantons et des communes. Pour ce qui est des systèmes télématiques destinés à la protection civile et définis par la Confédération, en particulier POLYCOM, la Confédération assume les coûts des terminaux et participe à la mise en place du réseau POLYCOM par des contributions uniques en faveur de l'infrastructure du système. Toutes les autres charges, telles que les frais de maintenance (entretien et réparation), les frais d'exploitation, les coûts des accessoires, etc., sont supportées par les exploitants ou les utilisateurs des réseaux partiels.

Al. 2: La Confédération est responsable du matériel standardisé, c'est-à-dire actuellement du matériel de protection ABC de la protection civile, et du matériel utilisé en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Le Conseil fédéral définit la nature et la quantité de ce matériel.

Art. 43a Cantons

Al. 1: L'acquisition et le financement de l'équipement personnel des membres de la protection civile et du matériel nécessaire aux interventions de la protection civile en cas de catastrophe et en situation d'urgence relèvent des cantons.

Al. 2: Afin de garantir une uniformité maximale à l'échelle suisse, l'OFPP établit, en étroite collaboration et d'accord avec les cantons, une liste des références et des recommandations pour l'équipement personnel et le matériel d'intervention. Ce faisant, il se fonde sur des catalogues de tâches et de prestations, également élaborés en commun, pour chacune des formations de protection civile. Ces mesures sont destinées d'une part à uniformiser l'image de la protection civile à l'échelon suisse et, d'autre part, à garantir la compatibilité du matériel requise lors d'interventions intercantonales. En plus, elles faciliteront la création de bases d'instruction uniques.

Art. 43b Système d'alarme-eau

Vu leur nature – les installations d'alarme d'un ouvrage d'accumulation représentent en premier lieu un système d'alarme et moins des ouvrages de protection stricto sensu –, l'art. 54 actuel est abrogé pour être inséré dans ce chapitre sous un titre adapté en conséquence.

Si son sens n'est pas modifié, cet article fait toutefois l'objet d'une précision rédactionnelle, au même titre que les art. 49, 52 et 53. C'est ainsi que le complément actuel «conformément aux prescriptions de la Confédération», figurant au premier alinéa, est supprimé. Un deuxième alinéa habilite désormais le Conseil fédéral à

définir les exigences techniques auxquelles doivent répondre les systèmes d'alarme-eau et les installations nécessaires. L'OAL contient d'ores et déjà des dispositions concernant notamment les systèmes d'alarme-eau, par exemple à l'art. 15, al. 2, qui prévoit de sous-déléguer à l'OFPP la compétence pour définir les exigences techniques que doivent remplir les systèmes de transmission de l'alarme à la population, y compris donc les systèmes d'alarme-eau. La compétence du Conseil fédéral pour édicter l'OAL doit également être statuée de manière explicite dans le cadre de la présente révision (art. 5, al. 5).

Art. 44 Franchise douanière

Selon l'art. 44 en vigueur, le matériel de protection civile importé par la Confédération bénéficie des mêmes franchises douanières que le matériel de guerre visé à l'art. 14, ch. 17, de la loi du 1er octobre 1925 sur les douanes et à l'art. 22 de l'ordonnance du 10 juillet 1926 sur les douanes. L'entrée en vigueur de la nouvelle LD et de la nouvelle OD au 1er mai 2007 n'a entraîné aucune modification matérielle, dans la mesure où elles continuent à prévoir une franchise douanière.

La franchise douanière doit dorénavant aussi être appliquée au matériel de protection civile importé par les cantons, si bien que la loi sur les douanes – et par la suite l'ordonnance relative à cette loi – doivent être complétées en conséquence. Ne revêtant plus qu'un caractère déclaratoire en raison des modifications prévues de la législation sur les douanes, l'art. 44 LPPCi doit être abrogé.

Une telle extension aux cantons du droit à l'importation en franchise du matériel de protection civile est justifiée d'une part par les compétences qui ont été déléguées aux cantons en matière d'achats et, d'autre part, par des considérations économiques. Sur le plan strictement douanier, la franchise qui sera accordée n'aura pratiquement aucune incidence financière. En effet, pour une très large majorité des biens destinés à la protection civile, la franchise de douane est déjà accordée en application des accords de libre-échange conclus par la Suisse. D'autre part, la franchise prévue vise exclusivement les droits de douane; la TVA demeure exigible, comme pour le matériel de guerre de la Confédération.

5.1.2.4 Chapitre 5 Ouvrages de protection

5.1.2.4.1 Section 1 Abris

Art. 46 Obligation de construire

Al. 1: Afin que l'égalité de traitement soit garantie, l'obligation de mettre une place protégée à proximité du domicile à la disposition de chaque habitant de la Suisse est conservée, d'où le maintien de l'obligation générale de construire des abris en cas de déficit en places protégées. La seule différence, c'est que cette obligation sera limitée aux immeubles et complexes d'habitation comptant au moins 38 pièces. En d'autres termes, seuls devront encore être construits des abris disposant de 25 places protégées au moins. Les cantons pourront accorder des exceptions aux communes de moins de 1000 habitants. Lorsque le besoin en places protégées est couvert, le montant de la contribution de remplacement à verser sera désormais fortement réduit afin

que tous les maîtres d'ouvrage soient traités de manière égale. Grâce à ces mesures, les coûts liés à la construction d'abris pourront dans l'ensemble être considérablement baissés. Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance.

Al. 2: Dans la loi révisée, les places protégées sises dans les homes et hôpitaux sont réglées dans un alinéa distinct. Il s'agit en effet d'abris spéciaux destinés à des personnes nécessitant des soins légers.

Une place protégée doit dès lors être créée par lit d'hôpital et d'établissement médico-social.

L'aménagement des abris dont doivent s'équiper les homes et hôpitaux diffère de celui des abris construits dans les immeubles d'habitation, mentionnés à l'al. 1. Par conséquent, l'obligation générale de construire des abris n'est pas fonction du nombre des places protégées dans les immeubles d'habitation et les abris publics. Si, malgré l'obligation de construire, par exemple pour des raisons techniques, il n'est pas possible de réaliser des abris spéciaux dans un home ou un hôpital, une contribution de remplacement devra être versée au même titre que pour les abris équipant les immeubles d'habitation. Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance.

L'*al. 3* correspond à l'actuel al. 2.

L'*al. 4* correspond à l'actuel al. 3, complété par la précision «d'importance nationale» (biens culturels d'importance nationale). Les ouvrages d'importance nationale ont été évalués d'après des critères uniformes dans le cadre de la révision de l'Inventaire suisse des biens culturels. Les subventions seront ainsi décidées sur la base de critères objectifs.

Art. 47 Gestion, contributions de remplacement

L'art. 47 est entièrement révisé.

L'*al. 1* reste inchangé. La construction des abris est gérée par les cantons. A cet effet, la Confédération établit des instructions sur la base des actes législatifs adaptés, c'est-à-dire de la LPPCi révisée, de même que de l'OPCi, également révisée.

Al. 2: L'obligation pour les propriétaires d'immeubles de verser une contribution de remplacement dans les communes où le nombre de places protégées est suffisant est réglée dans l'art. 46, al. 1, adapté. A l'avenir, les contributions de remplacement devront servir non seulement au financement d'abris publics mais également à la modernisation d'abris privés. Celle-ci englobe des mesures visant à maintenir la substance telle que la réparation ou le remplacement du système de ventilation (p. ex. ventilateur, filtre, valve anti-explosion). Les propriétaires d'immeubles concernés seront ainsi déchargés financièrement. En outre, le montant maximal de la contribution de remplacement sera réduit de près de la moitié et celle-ci servira en premier lieu à financer des abris publics et à moderniser des abris privés. Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions de remplacement par place protégée. Celui-ci est déterminé par les coûts supplémentaires moyens d'un abri équipé de 25 à 100 places protégées et varie désormais entre 400 et 800 francs. Les mesures décrites ci-dessus permettent une égalité de traitement sur le plan financier entre d'une part les propriétaires de maisons soumis à l'obligation de construire des abris et, d'autre part, ceux qui sont tenus d'acquitter par place protégée une contribution de remplacement réduite, fixée entre 400 et 800 francs. Le Conseil fédéral définit les conditions-cadres en matière de gestion de la construction des abris et fixe l'affectation de même que le montant des contributions de remplacement (cf. al. 4).

Al. 3: Cet alinéa est supprimé dans la mesure où l'obligation de construire des abris sera désormais limitée aux communes présentant un déficit en places protégées.

Selon la nouvelle teneur de l'al. 3, les contributions de remplacement dues et réduites par rapport aux montants prévus actuellement reviendront dorénavant au canton, qui pourra ainsi les utiliser à des fins de péréquation. Cette nouvelle disposition devra profiter avant tout aux communes où l'activité de construction est faible et donc le nombre de places protégées insuffisant et qui pourront éventuellement réaliser des abris publics. En outre, ces contributions seront dorénavant également utilisées pour la modernisation d'abris privés.

Les cantons règlent les rapports de propriété et l'affectation des contributions de remplacement versées avant l'entrée en vigueur de la présente révision.

Al. 4: voir les explications sous l'al. 2.

Art. 48a Entretien

L'art. supplémentaire 48*a* garantit l'entretien de tous les abris.

Art. 49 Désaffectation

Faisant uniquement l'objet d'une précision rédactionnelle, l'art. 49 n'est pas modifié quant au contenu. C'est ainsi que le complément actuel «conformément aux prescriptions de la Confédération» est explicité dans un nouveau deuxième alinéa. Aux termes de celui-ci, le Conseil fédéral fixe les conditions d'une désaffectation et règle le remboursement des contributions fédérales perçues lors de la désaffectation d'abris publics. Les prescriptions correspondantes figurent d'ores et déjà dans l'OPCi, à l'art. 29. Le remboursement des contributions doit être réglé dans le cadre de la gestion des abris (art. 47, al. 4).

5.1.2.4.2 Section 2 Constructions

Art. 51 Confédération

L'art. 51 est maintenu sous sa forme actuelle; les explications suivantes servent uniquement à des fins d'information.

Prévue dans le cadre de la réforme de la protection de la population, la réorganisation de la protection civile par des mesures de régionalisation a en principe annulé l'obligation de réaliser de nouveaux postes de commandement et postes d'attente, le besoin en la matière étant couvert. Toutefois, l'évolution démographique exigera éventuellement la construction d'unités d'hôpital protégées et de centres sanitaires protégés supplémentaires. Le canton a le devoir de mettre à disposition des lits dans des unités d'hôpital pour au moins 0,6 % de la population. En raison de l'effectif suffisant des constructions sanitaires protégées, le besoin en nouvelles constructions est couvert à long terme.

Art. 52 Cantons

Comme l'art. 49, l'art. 52 reste lui aussi inchangé sur le fond, tout en faisant l'objet des adaptations et précisions rédactionnelles décrites sous l'art. 49.

Art. 53 Institutions dont relèvent les hôpitaux

Voir les explications concernant les art. 49 et 52. L'art. 31 OPCi contient d'ores et déjà des prescriptions ad hoc.

Art. 55 Désaffectation

Al. 4: Aux termes de l'art. 31, al. 1, OPCi, les cantons doivent prévoir des possibilités de soins et des lits dans des unités d'hôpital protégées et dans des centres sanitaires protégés pour au moins 0,6 % de la population. Si ce taux d'équipement n'est pas atteint, les constructions sanitaires manquantes doivent être réalisées.

Dans certains cas, il peut pourtant être opportun, dans l'intérêt du demandeur, de donner suite à une demande de désaffectation d'un centre sanitaire protégé ou d'une unité d'hôpital protégée, par exemple lors de l'extension d'une unité d'hôpital existante. Dans la mesure où une telle désaffectation entraîne une diminution de l'effectif des lits à un taux inférieur à celui qui est prescrit (0,6 %), celle-ci doit être compensée par la mise en place des constructions nécessaires pour garantir le maintien du nombre minimal prescrit de lits de patients. Si un nouveau centre sanitaire protégé ou une nouvelle unité d'hôpital protégée doit être créée à cet effet, la Confédération ne participe pas aux frais de réalisation (cf. art. 71, al. 2).

5.1.2.5 Chapitre 7 Responsabilité en cas de dommages

Art. 61 Action récursoire et dommages-intérêts

Al. 2: Dorénavant, l'auteur d'une demande d'intervention de la protection civile en faveur de la collectivité à l'échelle nationale devra, en cas de sinistre, indemniser la Confédération, les cantons et les communes pour la fourniture de prestations à des tiers. Le nouvel al. 2 s'inspire de l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC, RS *513.74*). A la différence de cet article, l'indemnisation résulte en l'occurrence directement de la loi et non pas, comme dans l'OEMC, d'un engagement contractuel du demandeur.

La disposition prévue vise une égalité de traitement en matière de responsabilité et de dédommagement avec les interventions correspondantes de l'armée. Dans la mesure où son contenu diffère des principes énoncés à l'art. 60 LPPCi, cette nouvelle disposition doit être prévue à l'échelon législatif.

5.1.2.6 Chapitre 8 Droit et procédure de recours

5.1.2.6.1 Section 1 Prétentions non pécuniaires

Remarque préliminaire concernant les articles relatifs aux moyens de droit (art. 66 à 66b):

La révision de la LAAM adoptée par le Parlement le 19 mars 2010 (FF *2010 1889*) entraîne celle de plusieurs dispositions de la LPPCi, dont celles qui portent sur les moyens de droit (de plus, le ch. 8 est désormais divisé en deux sections). Les modifications prévues ont déjà été soumises aux cantons et partis politiques de même qu'aux autres milieux intéressés dans le cadre de la consultation sur la LAAM. Elles seront effectives avec la mise en vigueur de la LAAM révisée, c'est-à-dire probablement à partir du début 2011.

La révision en cours de la LPPCi prévoit, elle aussi, des modifications relatives aux dispositions concernant les moyens de droit. Dans la mesure où la LPPCi révisée n'entrera en vigueur qu'après la révision de la LAAM, les versions reproduites ci-après sont celles qui devraient s'appliquer après l'entrée en vigueur de la LAAM révisée.

Art. 66a Affectation à une fonction

Le nouvel art. 66*a* porte sur l'affectation à une fonction de la protection civile lors du recrutement. Conformément aux bases juridiques actuelles, l'affectation à une fonction de base de la protection civile (pionnier, collaborateur d'état-major, préposé à l'assistance) peut faire l'objet d'un recours direct au Tribunal administratif fédéral (art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS *173.32*]). Cette voie étant matériellement illogique, il y a lieu de prévoir préalablement la possibilité d'adresser un recours au DDPS. L'art. 32, al. 2, let. a, LTAF exige qu'une telle disposition soit explicitement inscrite dans une loi.

L'art. 66*a (selon la révision de la LAAM)* est supprimé sans être remplacé, étant donné que la première phrase est superflue (même en l'absence d'une base légale, les personnes astreintes à servir dans la protection civile peuvent déposer auprès de l'organe chargé de convoquer une demande de réexamen concernant les convocations ou les décisions en matière de demande d'ajournement de service) et que la deuxième phrase, selon laquelle la décision rendue par l'organe qui convoque est sans appel, n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

Art. 66b Droit de recours du DDPS

En vertu du nouvel art. 66*b*, le DDPS peut recourir devant le Tribunal administratif fédéral contre les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance.

La disposition contenue dans l'art. 66*b (selon la révision de la LAAM)* est superflue, dans la mesure où la LPPCi ne prévoit pas de décisions cantonales sans appel.

5.1.2.6.2 Section 2 Prétentions pécuniaires

Art. 67 Compétences et recours

Cet article est désormais précédé d'un titre.

Art. 67a Opposition *(nouveau)*

En vertu de l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS *172.021*). Les possibilités d'opposition ou de recours préalable doivent résulter de la loi spéciale (art. 32, al. 2, let. a, LTAF).

Dans les cas où l'OFPP, en qualité d'organe fédéral dont relève la protection civile, refuse de supporter complètement ou en partie les frais supplémentaires conformément à l'art. 71, al. 2 et 2bis, LPPCi, ou refuse de verser la contribution forfaitaire au sens de l'art. 71, al. 3, LPPCi, il est matériellement logique que la décision de l'OFPP ne doive pas être soumise pour appréciation au Tribunal administratif fédéral mais qu'elle fasse l'objet, dans le cadre d'une procédure d'opposition, d'une nouvelle appréciation par l'OFPP lui-même. Le nouvel art. 67*a* crée la base juridique formelle nécessaire à cette procédure. Cette disposition n'est certes pas nouvelle quant au contenu, s'inspirant de dispositions analogues contenues dans l'OPCi aux art. 33 et 36 (à chaque fois al. 4); édictées seulement à l'échelon réglementaire, ces dispositions ont cependant été rendues caduques, pour les raisons précitées, par la LTAF entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

5.1.2.7 Chapitre 9 Dispositions pénales

Art. 68 Infractions à la loi

L'entrée en vigueur de la nouvelle partie générale du CP au 1er janvier 2007 (RO *2006 3459*) exige également une adaptation correspondante des dispositions pénales figurant dans la présente loi. Jusqu'à présent, les peines prévues dans ces dernières devaient être converties afin de correspondre aux nouveaux genres de peine (amende, peine pécuniaire, peine privative de liberté) au moyen des règles fixées à l'art. 333, al. 2 à 5, CP).

Si l'art. 68 est entièrement révisé, les let. a à c actuelles de l'*al. 1* de même que les let. a à d actuelles de l'*al. 3* sont maintenues.

Al. 3 et 4: Contrairement aux autres infractions, celle qui est visée à l'art. 68, al. 3, n'est aujourd'hui pas différenciée selon qu'elle a été commise intentionnellement ou par négligence. A l'avenir, une telle différenciation sera faite et le délit commis par négligence sera réglé séparément à l'al. 4 et passible d'une amende de 5000 francs au plus.

Al. 5: Vu l'art. 52 CP, il serait théoriquement possible de renoncer à la réglementation du «cas de peu de gravité». Dans la pratique, la possibilité pour les autorités administratives de prononcer un avertissement au lieu de déposer systématiquement

une plainte pénale a toutefois fait ses preuves et doit dès lors être maintenue. La nouvelle disposition tient compte du fait que les autorités compétentes citées à l'al. 5 peuvent, selon les bases du droit cantonal, être soit des organes administratifs, soit des organes judiciaires. Les conditions déterminant le peu d'importance de la culpabilité de l'auteur et des conséquences de son acte ont été reprises de l'art. 52 CP; elles doivent être réunies toutes les deux. Une autorité administrative appelée à juger de la culpabilité de l'auteur en déterminera le degré en appliquant par analogie les critères de fixation de la peine énumérés à l'art. 47 CP. Les autorités cantonales de poursuite pénale ne sont pas liées par l'avis de l'autorité administrative: en effet, même si celle-ci dépose un plainte pénale parce qu'elle estime que l'on ne peut qualifier la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte de peu importantes, l'autorité cantonale de poursuite pénale peut, en vertu de l'art. 52 CP, renoncer à une poursuite pénale, à un renvoi devant le juge ou à une sanction.

Art. 69 Infractions aux dispositions d'exécution

Cet article est lui aussi adapté à la nouvelle partie générale du CP.

L'*al. 1* représente une norme-cadre pénale qui ne définit pas le comportement interdit ou requis. C'est pourquoi celle-ci est complétée en conséquence.

Al. 2: L'infraction par négligence aux dispositions d'exécution fait désormais l'objet d'une réglementation distincte (al. 2).

Al. 3: Là aussi, l'art. 52 CP permettrait de renoncer à une réglementation du «cas de peu de gravité». Pour les raisons mentionnées à l'art. 68, al. 5, ce cas y est cependant à nouveau réglé.

Art. 70 Poursuite pénale

Aux termes de l'actuel *al. 2,* les cantons ont l'obligation de communiquer tout jugement et toute ordonnance de non-lieu en expédition intégrale et sans frais au Ministère public de la Confédération; celui-ci doit par la suite en informer l'organe fédéral dont relève la protection civile. N'étant cependant pas compétent sur le fond, le Ministère public de la Confédération transmettra à l'OFPP directement et sans les avoir consultés les prononcés pénaux et les décisions de non-lieu qui lui ont été soumis. L'OFPP n'évaluera pas non plus ces pièces ni n'établira des statistiques ou autres documents similaires à leur sujet. Pour les raisons mentionnées, il est donc indiqué d'abroger purement et simplement l'al. 2 actuel, ce qui permet également de décharger les cantons.

5.1.3 Titre 4
Dispositions communes

5.1.3.1 Chapitre 1
Financement

Art. 71

Al. 2: Le besoin en constructions protégées étant en principe couvert grâce à la régionalisation de la protection de la population et de la protection civile, la Confédération n'aura à long terme plus à supporter les coûts occasionnés par la réalisation de ces constructions. A l'avenir, la participation financière de la Confédération se limitera aux mesures de maintien de la valeur (entretien, modernisation) des constructions protégées. En ce qui concerne la désaffectation de constructions protégées, on précise désormais que la Confédération prendra uniquement à sa charge les coûts pour le démontage des équipements techniques qui sont exigés par les prescriptions déterminantes en matière de sécurité et de protection de l'environnement (par exemple les prescriptions de la SUVA, les normes de l'ASE ou la réglementation sur la protection de l'air). Les détails correspondants sont réglés dans une directive ad hoc.

Conformément aux bases juridiques actuelles (art. 71, al. 2, LPPCi), la Confédération est tenue de supporter les frais supplémentaires reconnus comme étant liés à la réalisation d'un centre sanitaire protégé ou d'une unité d'hôpital protégée. A l'avenir, la Confédération doit être dégagée de cette obligation qui sera transférée sur le demandeur, en vertu du principe de causalité, dans les cas où une désaffectation exigera de nouvelles constructions pour atteindre à nouveau le nombre minimal prescrit de lits de patients (cf. les explications concernant l'art. 55, al. 4).

Al. 2bis: Le besoin en abris pour les biens culturels est globalement couvert. Dorénavant, la Confédération ne supportera plus que les frais supplémentaires reconnus comme étant liés à la réalisation, à la modernisation et à l'équipement d'abris pour biens culturels destinés aux archives d'Etat. En ce qui concerne les abris pour biens culturels destinés aux collections d'importance nationale, la Confédération ne versera plus de contributions que pour la couverture des frais supplémentaires reconnus comme étant liés à la réalisation et à la modernisation de ces abris.

5.1.3.2 Chapitre 2
Traitement de données personnelles

Art. 72 Traitement de données

Al. 1: L'al. 1, qui porte sur le traitement de données par l'OFPP à l'aide du système centralisé de gestion de l'information pour la protection civile (ZEZIS), n'est désormais plus formulé sous forme d'une disposition potestative. Le délai de conservation des données ZEZIS – dix ans – est fixé dans l'OPCi.

Al. 1bis: Conformément aux art. 10, 39 et 40 LPPCi, la Confédération soutient les cantons dans l'instruction des membres d'organes de conduite, cadres et spécialistes de la protection civile de même que du personnel enseignant. C'est ainsi qu'elle forme, aux termes de l'art. 39, al. 2, LPPCi, les commandants de la protection civile

et leurs suppléants ainsi que les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels.

Dès avril 2011, les données personnelles des participants à ces cours seront gérées dans le nouveau système VERA, qui remplacera le système actuel. Dans la mesure où cette base de données contiendra également des données concernant la santé (p. ex. «dispensé pour raisons médicales») de même que des profils personnels, il y a lieu de créer les bases légales nécessaires à leur traitement. Dans ce nouvel alinéa, le législateur a volontairement étendu la notion de personne astreinte à servir dans la protection civile à celle, plus générale, de participant au cours, puisque les personnes qui effectuent les services d'instruction définis aux art. 10 et 40 ne doivent pas obligatoirement être astreintes à servir dans la protection civile.

En particulier les types de données suivants doivent être saisis dans VERA:

- indications personnelles (nom, adresse, date de naissance, langue, téléphone, téléfax, courriel, nº AVS/d'assurance sociale, lieu d'origine);
- catégorie de participant (particulier/membre de la protection civile/d'une organisation partenaire, instructeur à plein temps/à titre accessoire);
- données importantes pour la protection civile (office cantonal compétent, cours de l'OFPP suivis à ce jour, jours de service effectués);
- grade et fonction (activité professionnelle et protection civile);
- données relatives aux cours (adresse de facturation, catégorie de logement, personnes à contacter en cas d'urgence, type de moyen de transport pour le déplacement vers le lieu de cours, hébergement désiré, statut [activité professionnelle/activité dans le cadre de la protection civile], profession, employeur, activité dans la politique de sécurité/protection de la population, coordonnées postales/bancaires);
- statut par rapport au déroulement du cours (annoncé, invité/convoqué, sur liste d'attente, inscription annulée, annoncé en retard, entré en service, non entré en service, ajournement de service demandé, ajournement de service accepté, ajournement de service refusé, congé accordé, dispensé pour raisons médicales, licencié pour raisons médicales, licencié, formulaire APG envoyé, facture envoyée, facture payée);
- qualifications (diplômes, compétences spécifiques, expériences d'intervention, examens/tests auprès de l'OFPP);
- évaluations de cours par les participants et les directeurs de cours.

Al. 3: Dans le libellé allemand, le terme «löschen» (= effacer) est remplacé par «vernichten» (= détruire), étant ainsi adapté à la terminologie actuelle du texte français. Si elles étaient seulement effacées, les données électroniques pourraient en effet être rétablies à l'aide de simples programmes auxiliaires dont la plupart des ordinateurs personnels sont aujourd'hui équipés. En outre, il y est précisé que l'al. 3 s'applique uniquement aux données traitées par les cantons selon l'al. 2 et que celles-ci doivent être détruites au plus tard un an après la libération de l'obligation de servir. Ce délai d'un an devrait s'avérer utile notamment dans les cas où des données du service sanitaire concernant la capacité de servir seraient requises, par exemple sous l'angle du droit des assurances.

Al. 5: Selon l'art. 50*e*, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS *831.10*), le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que si le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis.

Du moins pour l'utilisation du numéro AVS par l'OFPP, les dispositions de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (RS *834.1*), ajoutées à celles de la LAVS, devraient en fait constituer une base suffisante. Il paraît néanmoins judicieux de régler cette question de manière explicite dans le cadre de la présente révision de la LPPCi, en particulier pour créer une base légale à l'échelon fédéral pour l'utilisation du numéro AVS par les cantons, auxquels il incombe de tenir le contrôle des personnes astreintes en vertu de l'art. 28 LPPCi. En qualité d'organe fédéral dont relève la protection civile, l'OFPP est également concerné, notamment quant au contrôle de l'instruction (p. ex. décomptes APG ou demandes d'annonce de cas à l'assurance militaire), puisqu'il forme en particulier les commandants de la protection civile et leurs suppléants (art. 39 LPPCi).

Art. 73 Communication de données

Al. 2bis: Il y a quelque temps, les cantons ont demandé que la Confédération soumette à une évaluation les personnes astreintes qui ont suivi un cours fédéral au sens de l'art. 39, al. 2, LPPCi, et qu'elle transmette les formulaires ad hoc aux cantons. Comme dans l'armée, les cantons se serviront des conclusions pour l'appréciation de l'aptitude des participants à servir comme cadres ou comme spécialistes; les formulaires d'évaluation sont ainsi spécialement axés sur ce besoin des cantons.

Se fondant sur l'art. 40, let. f et g, OPCi, l'OFPP dispose d'ores et déjà de la possibilité d'évaluer cette aptitude des personnes arrivées au terme d'un service d'instruction et de mettre cette évaluation à la disposition des organes cantonaux compétents. L'expérience ayant montré que ces évaluations contiennent généralement des profils personnels et, dans certains cas, des données concernant la santé, la présente disposition vise à créer la base légale formelle pour la communication de ces données.

Al. 3: Mis à part quelques adaptations formelles, le contenu de cet alinéa a été modifié en ce sens que seuls seront désormais encore mentionnés les «organes cantonaux compétents en matière de protection civile» (le personnel ne sera plus cité).

5.1.4 Modifications du droit en vigueur

5.1.4.1 Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

Art. 19 *Personnes assujetties*

Al. 1, phrase introductive et let. cbis:

En règle générale, les personnes ayant accès à des constructions classifiées doivent se soumettre à un contrôle de sécurité, puisque la trahison d'une seule personne peut rendre la construction inutilisable. Certains membres de la protection civile doivent eux aussi accomplir des tâches dans des postes de conduite combinés classifiés ouvrages militaires.

L'art. 19 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS *120*) énumère de manière exhaustive les personnes pouvant être soumises à des contrôles de sécurité. Contrairement aux agents de la Confédération cités à l'art. 19 LMSI, aux militaires et aux tiers précisés à l'art. 6 de l'ordonnance du 19 décembre 2001 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP, RS *120.4*), les personnes astreintes à servir dans la protection civile ne peuvent pas être soumises à un contrôle de sécurité faute de bases juridiques. Par le fait de compléter la LMSI et, par la suite, l'OCSP, il sera désormais possible de soumettre à un contrôle de sécurité également les personnes astreintes à servir dans la protection civile.

5.1.4.2 Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Art. 9 Comité national

Cet article, aux termes duquel le Conseil fédéral nomme un "comité suisse de la protection des biens culturels" comme organe consultatif, est abrogé. Il s'agit là d'une commission consultative extraparlementaire (commission administrative). De telles commissions sont prévues depuis le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2010 respectivement par la LOGA (art. 57a – 57g) et par l'OLOGA (art. 8a – 8t). L'institution de commissions administratives relève du Conseil fédéral. Seules les commissions décisionnelles (commissions disposant d'un pouvoir de décision) doivent être soumises à une base légale formelle (art. 57a, al. 2, LOGA). Il n'y a donc pas lieu de mentionner cette commission dans la loi et ainsi de restreindre la marge de manœuvre du Conseil fédéral, raison pour laquelle l'art. 9 doit être abrogé.

Art. 14 Obligations des propriétaires et des possesseurs

La LPBC est adaptée conformément au complément «d'importance nationale» apporté dans l'art. 46, al. 4, LPPCi. C'est pourquoi référence est faite ici au commentaire ad hoc.

Art. 24 Taux de subventionnement

L'art. 24 LPBC est entièrement révisé. Les al. 1 et 2 actuels sont abrogés sur la base des réflexions suivantes: les art. 71, al. 2, LPPCi, et 24, al. 1 et 2, LPBC, règlent explicitement le financement d'abris pour biens culturels. Dans la mesure où elles portent sur cette question, la LPPCi et la LPBC revêtent les deux, dans leur rapport mutuel, le caractère d'une loi spéciale. C'est pourquoi il faut partir du principe général «lex posterior derogat legi priori» selon lequel la LPPCi, plus récente, prime la LPBC. Les dispositions contenues à l'art. 24, al. 1 et 2, LPBC ont ainsi été annulées matériellement déjà au moment de l'entrée en vigueur de la LPPCi le 1er janvier 2004. Avec la présente révision, ces dispositions sont encore abrogées formellement.

Al. 1: Il s'agit ici d'une adaptation due à la nouvelle péréquation financière.

Al. 2: En vertu de l'art. 31 LTAF, les recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA doivent être adressés au Tribunal administratif fédéral. Les possibilités d'opposition ou de recours préalable doivent résulter de la loi spéciale (art. 32, al. 2, let. a, LTAF).

Dans les cas où l'OFPP, en qualité d'organe fédéral responsable de la protection des biens culturels, réduit le montant de la subvention promise, réduit le montant de la subvention lors de la révision du décompte ou refuse de verser une subvention, il est logique que ces décisions de l'OFPP ne soient pas soumises pour appréciation au Tribunal administratif fédéral mais qu'elles fassent l'objet, dans le cadre d'une procédure d'opposition, d'un réexamen par l'OFPP lui-même. Le nouvel al. 2 de l'art. 24 crée la base juridique formelle nécessaire à cette procédure. Cette disposition n'est certes pas nouvelle quant au contenu, s'inspirant de dispositions analogues contenues dans l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels (RS *520.31*) aux articles 26 et 29; édictées seulement à l'échelon d'une ordonnance, ces dispositions ont cependant été rendues caduques, pour les raisons précitées, par la LTAF entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

5.1.4.3 Loi sur les douanes

Art. 8 Marchandises en franchise

Selon l'art. 44 en vigueur, le matériel de protection civile importé par la Confédération bénéficie des mêmes franchises douanières que le matériel de guerre visé à l'art. 14, ch. 17, de la loi du 1er octobre 1925 sur les douanes et à l'art. 22 de l'ordonnance du 10 juillet 1926 sur les douanes. L'entrée en vigueur de la nouvelle LD et de la nouvelle OD au 1er mai 2007 n'a entraîné aucune modification matérielle, dans la mesure où elles continuent à prévoir une franchise douanière.

Près de la moitié des cantons souhaite que la franchise douanière soit étendue aux cantons. Cela présuppose que la loi sur les douanes – et par la suite l'ordonnance sur les douanes – soient complétées en conséquence. Ne revêtant plus qu'un caractère déclaratoire en raison des modifications prévues de la législation sur les douanes, l'art. 44 LPPCi doit être abrogé.

Une telle extension aux cantons du droit à l'importation en franchise du matériel de protection civile est justifiée d'une part par les compétences qui ont été déléguées aux cantons en matière d'achats et, d'autre part, par des considérations économiques. Sur le plan strictement douanier, la franchise qui sera accordée n'aura pratiquement aucune incidence financière. En effet, pour une très large majorité des biens destinés à la protection civile, la franchise de douane est déjà accordée en application des accords de libre-échange conclus par la Suisse. D'autre part, la franchise prévue vise exclusivement les droits de douane; la TVA demeure exigible, comme pour le matériel de guerre de la Confédération.

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières et effets sur le personnel

Dans le domaine des ouvrages de protection, la révision partielle de la LPPCi génère des économies de coûts pour la Confédération, les cantons et les communes, de même que pour les particuliers (propriétaires d'immeubles). La réduction de l'activité en matière de construction d'abris et l'abaissement des contributions de remplacement – en particulier pour les tiers (propriétaires d'immeubles) – auront

pour effet d'alléger la charge financière de quelque 60 millions de francs par an. En d'autres termes, les coûts annuels baisseront à l'échelle nationale, passant d'environ 132 millions de francs à quelque 72 millions de francs.

Du côté des constructions protégées, la Confédération pourra bénéficier chaque année d'une économie de coûts de 6 millions de francs, c'est-à-dire d'une réduction globale de 26,1 actuellement à 20,1 millions de francs à l'avenir. Au niveau des communes, les coûts diminueront en plus de quelque 3,6 millions de francs. Sur le plan des abris pour biens culturels finalement, la Confédération pourra bénéficier chaque année d'une économie de coûts de 0,2 millions de francs, c'est-à-dire d'une réduction globale de 0,8 actuellement à 0,6 millions de francs à l'avenir.

Compte tenu de l'ensemble des besoins financiers actuels de la Confédération, qui se chiffrent à quelque 27 millions de francs, la Confédération pourra ainsi réaliser annuellement des économies pour un montant total d'environ 6 millions de francs. A ce propos, il importe toutefois de souligner qu'en raison de restrictions budgétaires, la Confédération ne dispose actuellement que d'environ 13 millions de francs par année. La réalisation du présent projet exige cependant environ 21 millions de francs. Les quelque 8 millions de francs manquants doivent dès lors être budgétisés en rehaussant le plafond des coûts en conséquence.

Tableau: Aperçu des besoins financiers actuels et futurs en matière d'ouvrages de protection

Coûts en millions de francs par an et par unité d'imputation	Abris		Constructions protégées		Abris pour biens culturels	
	actuels	futurs	actuels	futurs	actuels	futurs
Confédération			26,1	20,1	0,8	0,6
Cantons			4,1	4,1	0,1	0,1
Communes	17,0		17,8	14,2	0,1	0,1
Hôpitaux			1,7	1,7		
Particuliers	115,0	72,0			0,1	0,1
Total	**132,0**	**72,0**	**49,7**	**40,1**	**1,1**	**0,9**

6.2 Instruction et interventions en faveur de la collectivité

La légère prolongation de la durée d'instruction, notamment pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique et pour les cadres supérieurs, ainsi que pour les spécialistes de la protection civile, entraînera une hausse modérée des coûts à supporter par les cantons. Du fait de la limitation annuelle de la durée totale à 40 jours pour les services d'instruction et à trois semaines pour les interventions en faveur de la collectivité, les coûts occasionnés par le versement des APG vont en revanche baisser d'une manière générale.

6.3 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes

Désormais, les contrôles de sécurité doivent également viser les personnes astreintes à servir dans la protection civile qui ont accès à des postes de conduite combinés classifiés ouvrages militaires. La présente révision de la LPPCi prévoit de compléter en conséquence l'art. 19, al. 1, LMSI par une nouvelle let. c^{bis}.

Le service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes devra effectuer ces contrôles supplémentaires avec les ressources humaines dont il dispose actuellement. Une dizaine de cantons ont annoncé le besoin de contrôles de sécurité pour un total de quelque 800 membres de la protection civile. Ces vérifications s'étendront cependant sur plusieurs années.

7 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF *2008* 639 711).

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

La LPPCi repose sur l'art. 61 de la Constitution (RS *101*), qui confère à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de protection civile. Dans le domaine de la protection de la population, la LPPCi se limite à régler la collaboration et à délimiter les compétences.

Les modifications proposées au titre de la présente révision partielle de la LPPCi sont toutes conformes à la Constitution.

8.2 Délégation de compétences législatives

Les compétences législatives suivantes du Conseil fédéral ont soit été ajoutées, soit précisées si elles existaient déjà:

- *Art. 5, al. 4*: Le Conseil fédéral est explicitement habilité à régler la collaboration en matière d'instruction entre les partenaires de la protection de la population et les autres instruments relevant de la politique de sécurité.
- *Art. 5, al. 5:* Le pouvoir pour le Conseil fédéral de régler l'alerte des autorités et la transmission de l'alarme à la population en cas de danger imminent est désormais explicitement prévu.
- *Art. 43, al. 2:* Le Conseil fédéral est explicitement chargé de définir la nature et l'étendue du matériel standardisé.

- *Art. 43b, al. 2:* Le complément actuel «conformément aux prescriptions de la Confédération», figurant au premier alinéa, est supprimé. Un deuxième alinéa habilite désormais le Conseil fédéral à déterminer la nature et l'étendue des systèmes d'alarme-eau et des installations correspondantes. L'OAL contient d'ores et déjà des dispositions concernant le système d'alarme-eau, par exemple à l'art. 16. La compétence du Conseil fédéral pour édicter l'OAL doit également être statuée de manière explicite dans le cadre de la présente révision (art. 5, al. 5).
- *Art. 47, al. 4:* Le Conseil fédéral détermine les conditions-cadres en matière de gestion de la construction des abris et fixe l'affectation de même que le montant des contributions de remplacement.
- *Art. 49, al. 2:* Là aussi, le complément actuel «conformément aux prescriptions de la Confédération» est explicité dans un nouveau deuxième alinéa. Aux termes de celui-ci, le Conseil fédéral fixe les conditions d'une désaffectation et règle le remboursement des contributions fédérales perçues lors de la désaffectation d'abris publics. Les prescriptions correspondantes figurent d'ores et déjà dans l'OPCi, à l'art. 29.
- *Art. 52, al. 3:* Le complément «conformément aux prescriptions de la Confédération» est également précisé dans les al. 1 et 2 actuels; aux termes du nouvel al. 3, le Conseil fédéral détermine le cadre de la planification des besoins.
- *Art. 53, al. 2:* Le complément «conformément aux prescriptions de la Confédération» y est précisé. Les prescriptions correspondantes figurent d'ores et déjà dans l'OPCi, à l'art. 31.

La compétence suivante est directement déléguée à l'OFPP en qualité d'organe fédéral responsable de la protection de la population et de la protection civile:

- *Art. 43a:* Afin que le matériel de la protection civile puisse être uniformisé au maximum et que l'interopérabilité dans la protection civile puisse ainsi également être assurée sur le plan intercantonal, l'OFPP doit, en accord avec les cantons, élaborer des recommandations pour uniformiser l'acquisition de ce matériel par les cantons.