

13.xxx

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection  
de la population et sur la protection civile  
(LPPCi)**

du ...

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, en vous proposant de l'approuver.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*L'objectif premier de la présente révision est d'éviter tout abus en matière de prestations financées par le régime des allocations pour perte de gain. À cette fin, les données relatives aux interventions des personnes astreintes seront désormais saisies dans le Système d'information sur le personnel de l'armée, ce qui permettra à l'Office fédéral de la protection de la population de surveiller le respect du nombre maximal de jours de services.*

### Contexte

*La révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans le cadre de ces travaux, le Conseil fédéral a décidé le 8 septembre 2010 de charger le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports d'élaborer un projet de loi permettant de combler les lacunes identifiées par l'opération Argus (contrôle des allocations pour perte de gain dans la protection civile). Le présent projet vise en particulier à mettre en place un système de gestion des données pour la protection civile et à mieux encadrer la convocation du personnel des organes cantonaux et communaux responsables de la protection civile.*

### Contenu du projet

*L'objectif premier du projet est d'éviter que les personnes astreintes à des services de protection civile ne touchent indûment des prestations financées par le régime des allocations pour perte de gain. Le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2011 sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile a mis au jour l'ampleur des abus et proposé des solutions pour y remédier. Les contrôles de plausibilité effectués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les caisses de compensation et l'Office fédéral de la protection de la population ont constitué une première mesure. La révision partielle du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la LPPCi a ensuite introduit un nombre maximal de jours de service, en particulier pour les interventions en faveur de la collectivité. Le présent projet de révision partielle de la LPPCi prévoit des mesures supplémentaires visant à prévenir les abus en matière de services de protection civile et d'allocations pour perte de gain. La loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (RS 510.91) et la loi sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1) sont adaptées en conséquence.*

*Les autres modifications apportées à la LPPC concernent le non-recrutement de personnes condamnées pénalement, l'instruction et la procédure de recours.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>5</b>
1.1 Contexte	5
1.2 Dispositif proposé	6
1.2.1 Mise en œuvre du mandat du Conseil fédéral: extension du Système d'information sur le personnel de l'armée	6
1.2.2 Intégration complète des contrôles de la protection civile dans le SIPA	6
1.2.3 Mesures d'accompagnement pour l'extension du SIPA	7
1.2.4 Autres adaptations	7
1.3 Appréciation de la solution retenue	7
1.3.1 Extension du SIPA	7
Organe responsable	8
Données à enregistrer	8
Collecte des données	8
Communication des données	9
1.3.2 Mesures d'accompagnement	9
Limitation du droit aux APG pour le personnel de la protection civile	9
Renforcement de la surveillance de la Confédération	10
Travaux de remise en état	11
Intervention de la Confédération	11
1.3.3 Autres adaptations	12
Non-recrutement	12
Durée de l'instruction	12
Procédure de recours	13
Modification d'autres actes	13
1.3.4 Procédure de consultation	13
Aperçu des résultats	14
Adaptation du projet	16
1.4 Mise en œuvre	18
1.4.1 Contrôles	18
1.4.2 Interventions en faveur de la collectivité	19
1.5 Classement d'interventions parlementaires	19
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>20</b>
2.1 Loi sur la protection de la population et sur la protection civile	20
2.2 Loi sur les systèmes d'information de l'armée	26
2.3 Loi sur les allocations pour perte de gain	28
<b>3 Conséquences</b>	<b>29</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	29
3.1.1 SIPA et mesures d'accompagnement	29
3.1.2 Autres adaptations	30

3.2 Conséquences pour les cantons	30
3.2.1 SIPA	30
3.2.2 Mesures d'accompagnement	30
3.2.3 Autres adaptations	30
3.3 Autres conséquences	30
<b>4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>31</b>
4.1 Relation avec le programme de la législature	31
4.2 Relation avec la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+	31
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>31</b>
5.1 Constitutionnalité et légalité	31
5.1.1 Loi sur la protection de la population et sur la protection civile	31
5.1.2 Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée	31
5.1.3 Loi sur les allocations pour perte de gain	32
5.2 Délégation de compétences législatives	32
5.3 Conformité à la législation sur la protection des données	33
<b>Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (projet)</b>	<b>35</b>

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

La révision partielle de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)<sup>1</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans le cadre de ces travaux, le Conseil fédéral a décidé le 8 septembre 2010 de charger le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'élaborer un projet de loi permettant de combler les lacunes identifiées par l'opération Argus (contrôle des allocations pour perte de gain dans la protection civile). Le présent projet de loi vise en particulier à mettre en place un système de gestion des données pour la protection civile et à mieux encadrer la convocation du personnel de la protection civile.

L'objectif premier de la présente révision est d'éviter que les personnes astreintes à des services de protection civile ne touchent indûment des prestations financées par le régime des allocations pour perte de gain (APG). Le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2011 sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile<sup>2</sup> a mis au jour l'ampleur des abus et proposé des solutions pour y remédier. Les contrôles de plausibilité effectués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les caisses de compensation et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ont constitué une première mesure. La révision partielle du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la LPPCi a ensuite introduit un nombre maximal de jours de service, en particulier pour les interventions en faveur de la collectivité.

La loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA)<sup>3</sup> et la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)<sup>4</sup> sont adaptées en conséquence. Les modifications apportées à la LAPG ont notamment pour objectif d'éviter tout abus en matière d'APG dans l'armée.

D'autres modifications sont apportées à la LPPCi. Elles concernent le non-recrutement de personnes condamnées pénalement, la réglementation des jours d'instruction et la procédure de recours.

1 RS 520.1

2 Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Actualité > Informations aux médias > Tous les communiqués de presse > APG / Maternité > Faux décomptes des jours de service de protection civile : système revu en profondeur.

3 RS 510.91

4 RS 834.1

## **1.2 Dispositif proposé**

### **1.2.1 Mise en œuvre du mandat du Conseil fédéral: extension du Système d'information sur le personnel de l'armée**

En vertu de l'art. 28 LPPCi, les contrôles concernant les personnes astreintes à servir dans la protection civile (personnes astreintes) incombent aux cantons. Il n'existe de ce fait aucun registre à l'échelon fédéral répertoriant les données relatives aux personnes astreintes. Il est donc impossible de vérifier le nombre de jours de service effectués par une personne astreinte ou le respect du nombre maximal de jours de service autorisé par la loi, par ex. pour un cours de répétition. Conformément à l'art. 72 LPPCi, l'actuel Système centralisé de gestion de l'information pour la protection civile ne contient que les données de recrutement des personnes astreintes, à l'exclusion de toute autre information (changement de domicile, changement d'incorporation, promotion, jours de service accomplis).

Pour que l'OFPP puisse contrôler les jours de service accomplis dans la protection civile, conformément au mandat du Conseil fédéral (voir ch. 1.1), le SIPA doit contenir davantage de données. Les cantons souhaitent d'ailleurs utiliser à moyen terme le SIPA pour effectuer les contrôles.

Actuellement, le SIPA recense les données des personnes astreintes ayant participé au recrutement commun de l'armée et de la protection civile: aucune autre donnée concernant la protection civile n'y figure. Pour mettre en œuvre le mandat du Conseil fédéral, il faut y ajouter les données permettant à la Confédération de vérifier à grande échelle les jours de service effectués par les personnes astreintes. Le contrôle du nombre de jours maximal fixé par la LPPCi (art. 25a ss.) empêche les abus. L'extension du SIPA permet également de comparer systématiquement les jours de service annoncés avec les données du registre des APG tenu par la Centrale de compensation afin de mettre au jour d'éventuels abus. Les cantons conservent la compétence d'effectuer les contrôles proprement dits. En principe, la Confédération ne modifie pas les données: elle saisit et vérifie uniquement les données transmises par les services en charge des contrôles.

Ces premières adaptations, autrement dit la création d'interfaces pour les cantons et la possibilité pour l'OFPP d'effectuer des contrôles, permettront de jeter les bases d'un système de contrôle plus complet de la protection civile dans le SIPA (cf. ch. 1.2.2).

### **1.2.2 Intégration complète des contrôles de la protection civile dans le SIPA**

À moyen terme, l'objectif est d'intégrer complètement au SIPA les contrôles concernant les personnes astreintes, comme le souhaitent les cantons. Il est en effet judicieux de traiter les données personnelles de même type dans un système unique. L'intégration des contrôles de la protection civile permettra d'unifier les processus des autorités cantonales. Les synergies créées permettront d'être plus efficace et de réduire les coûts.

Afin d'atteindre cet objectif, le SIPA devrait être modifié en conséquence à partir de 2014. Une dernière étape consistera, dès 2016, à intégrer petit à petit les contrôles de la protection civile dans le système (fractionnement de la protection civile, gestion des effectifs réglementaires, planification et gestion du personnel, interventions, instruction et gestion des cours). Les cantons, qui restent responsables des contrôles, se verront accorder un délai de transition pour transférer leurs données dans le SIPA et remplacer leurs systèmes actuels (protection des investissements).

### **1.2.3 Mesures d'accompagnement pour l'extension du SIPA**

Les contrôles de plausibilité effectués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les caisses de compensation et l'OFPP se poursuivront jusqu'à ce que le mandat du Conseil fédéral du 8 septembre 2010 (cf. ch. 1.1 ci-dessus) soit mis en œuvre.

L'extension du SIPA sera accompagnée de mesures supplémentaires visant à empêcher tout abus en matière d'intervention de la protection civile, en particulier dans le domaine des interventions en faveur de la collectivité (cf. ch. 1.3.2).

### **1.2.4 Autres adaptations**

La présente révision de la LPPCi est l'occasion d'effectuer d'autres adaptations (cf. ch. 1.3.3) dans les domaines suivants: non-recrutement de personnes condamnées pénalement, réglementation des jours d'instruction et procédure de recours.

## **1.3 Appréciation de la solution retenue**

### **1.3.1 Extension du SIPA**

Le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2011 sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile a mis au jour l'ampleur des abus et proposé des solutions pour y remédier. Les contrôles de plausibilité effectués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les caisses de compensation ont constitué une première mesure. La révision partielle du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la LPPCi a ensuite introduit un nombre maximal de jours de service, en particulier pour les interventions en faveur de la collectivité. Le présent projet propose des mesures supplémentaires visant à éviter tout abus en matière de jours de service dans la protection civile et d'APG, telles que la surveillance par l'OFPP du respect du nombre maximal de jours de service. À cet effet, les données relatives à l'engagement des personnes astreintes doivent être saisies dans le SIPA. Le souhait des cantons d'utiliser eux aussi le SIPA à moyen terme milite en faveur de cette solution.

## **Organe responsable**

En vertu de l'art. 12 LSIA, l'État-major de conduite de l'armée est responsable de l'exploitation du SIPA. Aucune modification n'est prévue à cet égard. L'OFPP vérifiera le respect du nombre maximal de jours de service défini dans la LPPCi. Si ce chiffre est dépassé, l'OFPP interviendra auprès des organisations de protection civile concernées ou du canton compétent.

## **Données à enregistrer**

Les données suivantes relatives aux personnes astreintes seront désormais enregistrées dans le SIPA:

- nouveau numéro AVS (13 chiffres)
- ancien numéro AVS (11 chiffres)
- nom
- prénom(s)
- date de naissance
- sexe
- lieu et canton d'origine
- adresse postale, NPA et lieu de domicile
- organisation de protection civile
- domaine (arme)
- fonction(s) et degré de fonction
- grade
- total des jours de service
- période de service par intervention
- jours de service par intervention avec code APG (20, 21, 22, 23) et référence à l'article de loi
- désignation de la prestation pour chaque intervention.

## **Collecte des données**

Les contrôles des personnes astreintes relèvent des cantons. Ceux-ci sont libres d'effectuer ces contrôles de façon centralisée ou décentralisée (c'est-à-dire en les déléguant aux organisations de protection civile). Actuellement, les cantons utilisent des systèmes de contrôle de différents fournisseurs. Certains cantons ne disposent d'aucun système de gestion des données en réseau, de sorte que certaines modifications sont encore communiquées sur papier ou dans des tableaux Excel.

Le SIPA contiendra désormais les informations mentionnées plus haut. Les cantons seront tenus de transmettre régulièrement des données correctes sous forme électronique. L'art. 73, al. 1, LPPCi règle déjà les modalités en la matière.



## **Communication des données**

La CdC doit avoir accès en ligne aux données d'intervention des personnes astreintes, dans la mesure où ces données lui sont nécessaires pour déceler les abus en matière d'APG.

Selon la procédure actuelle, les formulaires APG sont transmis aux caisses de compensation AVS une fois le service accompli afin qu'elles puissent effectuer le versement des indemnités. Les caisses de compensation définissent le montant des indemnités sur la base des données contenues dans les formulaires. Si elles ont un doute sur l'exactitude des données (par ex. sur l'existence d'une intervention), elles doivent lancer une longue procédure, ce qui retarde de plusieurs semaines le versement des indemnités. Il est donc important que la Centrale de compensation soit en mesure de communiquer aux caisses de compensation AVS qui le souhaitent les données relatives aux interventions des personnes astreintes qui leur sont affiliées: les caisses peuvent ainsi comparer ces données à celles des personnes astreintes en question et déceler un abus avant le versement des APG.

### **1.3.2 Mesures d'accompagnement**

#### **Limitation du droit aux APG pour le personnel de la protection civile**

Comme l'a montré le contrôle des jours de service entre 2003 et 2009, certains employés communaux, en particulier des commandants de la protection civile et des responsables d'offices de la protection civile, ont effectué un nombre élevé de jours de service. De nombreuses tâches relevant de la compétence des communes ont ainsi été effectuées dans le cadre d'interventions en faveur de la collectivité, ce qui a permis aux communes de reporter leurs coûts salariaux sur le régime des APG.

Afin d'éviter de tels abus, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a proposé de ne plus verser de solde aux employés (à plein temps ou à temps partiel) des offices cantonaux et communaux de la protection civile lors d'interventions en faveur de la collectivité, ce qui supprimerait du même coup leur droit aux APG. Cette mesure introduirait toutefois une inégalité de traitement avec les employés de l'armée: ceux-ci ayant droit à la solde pour les prestations effectuées dans le cadre du service militaire, les employés de la protection civile doivent également toucher la solde lorsqu'ils font du service de protection civile. D'un point de vue juridique et politique, il n'est pas possible de traiter différemment les employés de la protection civile et ceux de l'armée. C'est pourquoi la proposition de l'OFAS ne peut être retenue.

La révision partielle de la LPPCi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 offre suffisamment de garanties pour éviter tout abus dans le cadre des interventions en faveur de la collectivité. L'art. 27a, al. 2, LPPCi, limite en effet à 21 jours par an la durée de ces interventions (nationales, cantonales et communales confondues) pour toute personne astreinte. Ce plafond permet d'éviter que les employés de la protection civile effectuent trop de jours de service dans le cadre d'interventions en faveur de la collectivité. De plus, l'art. 25a LPPCi limite la durée totale des interventions et des services d'instruction à 40 jours par an pour toute personne astreinte. Enfin, l'extension du SIPA permet à la Confédération de contrôler les jours de service

effectués. Une attention particulière peut ainsi être portée aux interventions des cadres en faveur de la collectivité.

En remplacement de la proposition de l'OFAS, la présente révision prévoit de supprimer le droit aux APG des employés des offices cantonaux ou communaux de la protection civile lorsqu'ils participent à des interventions en faveur de la collectivité à l'échelon national, cantonal ou communal (art. 27a LPPCi). Une modification de la LAPG est nécessaire à cet effet (modifications du droit en vigueur). On empêche ainsi les communes d'utiliser les APG pour rémunérer leur personnel lors de telles interventions. Les autres droits liés à ces interventions, en particulier le droit à la solde et à l'assurance militaire, sont maintenus.

## **Renforcement de la surveillance de la Confédération**

### **Interventions en faveur de la collectivité**

#### *Compatibilité avec le but et les tâches de la protection civile*

L'octroi des autorisations pour les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal est du ressort des cantons ou des organes compétents selon la législation cantonale (art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 6 juin 2008 sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité [OIPCC]<sup>5</sup>).

Pour mieux combattre les abus, la Confédération doit effectuer davantage de contrôles dans ce domaine. Les cantons sont déjà tenus d'annoncer à l'OFPP toutes les interventions approuvées sur les plans cantonal et communal avant qu'elles ne débutent (art. 8, al. 2, OIPCC). Ils se contentent toutefois d'annoncer qu'une intervention a été approuvée, sans fournir la décision. Compte tenu de ses ressources limitées, l'OFPP n'effectue actuellement un contrôle (formel) que pour les autorisations qui font l'objet d'un contrôle de plausibilité. Les cantons sont donc les seuls à vérifier que les conditions d'autorisation des interventions en faveur de la collectivité fixées à l'art. 2 OIPCC sont bien remplies.

Le présent projet prévoit que les cantons devront désormais soumettre à l'OFPP les autorisations ou les projets de décision avant le début de l'intervention. Les projets de décision doivent émaner des autorités compétentes désignées par la législation cantonale et préciser en particulier le contexte de l'intervention (lieu, durée, nombre maximal de jours de service à accomplir), les travaux que la protection civile doit effectuer et la répartition des coûts entre le canton, la commune et le demandeur. Les dispositions correspondantes seront inscrites dans l'OIPCC. L'OFPP pourra ainsi vérifier sur le fond la compatibilité de l'intervention avec le but et les tâches de la protection civile (art. 2, let. b, OIPCC). Un contrôle systématique du respect de l'ensemble des conditions mentionnées à l'art. 2 OIPCC ne serait possible que si l'OFPP recevait non seulement les décisions, mais également les demandes d'interventions en faveur de la collectivité.

L'extension du SIPA permettra d'attribuer un code spécial à chaque intervention et de la relier avec les prestations effectuées par les membres de la protection civile.

<sup>5</sup> RS 520.14

De plus, la modification de l'art. 27a, al. 4, LPPCi, donne au Conseil fédéral la compétence de régler la procédure d'autorisation des interventions en faveur de la collectivité également sur les plans cantonal et communal. Il pourra ainsi préciser en particulier le contenu d'une autorisation d'intervention en faveur de la collectivité. L'OIPCC devra être adaptée en conséquence.

Les conditions d'autorisation d'une intervention en faveur de la collectivité sont déjà précisées à l'art. 2 OIPCC. Elles s'appliquent à l'ensemble des interventions de ce type, qu'elles soient cantonales ou communales.

### *Guide*

L'OFPP a déjà élaboré un guide en collaboration avec des représentants des cantons pour l'autorisation d'interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal<sup>6</sup>. L'objectif est que les autorités compétentes n'approuvent que les demandes répondant aux conditions fixées dans la législation fédérale. C'est pourquoi le guide rappelle les bases légales et les conditions d'autorisation fixées à l'art. 2 OIPCC. Des critères d'évaluation sont fournis pour chaque condition. Le guide contient également en annexe une liste de contrôle et un schéma de la procédure d'autorisation.

## **Travaux de remise en état**

Le nombre maximal de jours de service (21 jours par an pour toute personne astreinte) doit désormais également s'appliquer aux travaux de remise en état, qui devront en outre être achevés dans un délai de trois ans à compter de l'événement. L'OFPP sera chargé de vérifier le respect de ces nouvelles contraintes, de même que la compatibilité avec le but et les tâches de la protection civile des travaux de remise en état qui ne sont pas achevés trois mois après l'événement. Les cantons devront lui annoncer à cet effet les opérations de remise en état avant leur lancement, en mentionnant les travaux prévus et l'événement qui les a rendus nécessaires.

## **Intervention de la Confédération**

L'OFPP doit pouvoir interdire aux cantons d'effectuer les interventions en faveur de la collectivité ou les travaux de remise en état qui ne sont pas compatibles avec le but et les tâches de la protection civile ou les contraindre à en modifier la nature. Ce principe doit être fixé dans la loi. Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance les modalités de la procédure de surveillance, en particulier les délais applicables pour les cantons et l'OFPP.

<sup>6</sup> Le guide peut être consulté à l'adresse suivante: [www.protectioncivile.ch](http://www.protectioncivile.ch) > Interventions en faveur de la collectivité > Guide.

### 1.3.3 Autres adaptations

#### Non-recrutement

En vertu de l'art. 21, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>7</sup>, les conscrits dont la présence est incompatible avec les impératifs du service militaire parce qu'ils ont été condamnés pour un crime ou un délit ou à une mesure entraînant une privation de liberté ne sont pas recrutés. Dans de tels cas, le non-recrutement est également indiqué pour la protection civile. L'art 21 LAAM a été conçu en premier lieu pour les auteurs de violences graves. Ce qui est incompatible avec l'armée l'est aussi avec la protection civile.

C'est pourquoi, les conscrits qui ne sont pas aptes au service militaire pour des raisons psychiques ne pourront plus être recrutés dans la protection civile s'ils présentent des signes de violence potentielle.

L'art. 16 LPPCi, qui prévoit le recrutement commun de la protection civile et de l'armée, est complété d'un second alinéa à cet effet.

#### Durée de l'instruction

La durée du service d'instruction (instruction de base, instruction des cadres, perfectionnement et cours de répétition) a été fixée en semaines dans la nouvelle LPPCi du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Afin de clarifier la notion de «semaine», l'OFPP en a donné une définition et a calculé la durée de l'instruction en jours dans un document du 7 octobre 2004 intitulé «Commentaires des bases juridiques relatives à l'instruction dans la protection de la population et la protection civile» (ci-après: Commentaires du 7 octobre 2004).

Des modifications concernant les dispositions sur l'instruction (art. 33 ss.) ont été soumises au Parlement dans le message du Conseil fédéral du 8 septembre 2010 concernant la révision partielle de la LPPCi<sup>8</sup>. C'est ainsi que la durée de l'instruction des cadres et des spécialistes a été quelque peu allongée. Dans le projet de loi, la durée de l'instruction a été calculée en semaines, tout comme dans l'ancienne LPPCi. Lors de la révision de la LPPCi en été 2011, les Chambres fédérales ont toutefois décidé de ne plus calculer la durée de l'instruction en semaines, mais en jours. Elles ont fixé la durée d'une semaine à sept jours, à la différence de l'OFPP qui estimait qu'une semaine équivalait à cinq jours, comme c'est le cas dans le monde professionnel. À la demande des cantons, qui souhaitent s'en tenir à une solution qui avait fait ses preuves, le nombre de jours est donc légèrement revu à la baisse.

Le projet introduit au surplus de nouvelles exceptions (al. 2 à 4) au délai fixé à l'art. 33, al. 1, pour suivre l'instruction de base. Enfin, les personnes qui exercent les fonctions de préposé au matériel ou de préposé aux constructions (considérées comme des fonctions de base depuis 2012) pourront être convoquées à des jours d'instruction supplémentaires (art. 35, al. 1, et 36, al. 3, LPCCi).

<sup>7</sup> RS 510.10

<sup>8</sup> FF 2010 5489

## **Procédure de recours**

Pour les prétentions non patrimoniales, la LPPCi prévoit des voies de recours en matière d'appréciation de l'aptitude au service de protection civile (art. 66) et d'affectation à une fonction (art. 66a) ainsi qu'un droit de recours du DDPS (art. 66b). Elle ne prévoit en revanche aucune voie de recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance pour les prétentions non patrimoniales (contrairement à la LPPCi du 4 octobre 2002). De telles décisions n'étant pas exclues, par ex. dans le domaine de la construction d'abris, le présent projet réintroduit une voie de recours à ce sujet.

## **Modification d'autres actes**

### **Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée**

La LSIA est adaptée pour permettre l'extension du SIPA (voir ch. 1.2.1).

### **Loi sur les allocations pour perte de gain**

Les employés (à plein temps ou à temps partiel) des offices cantonaux et communaux de la protection civile engagés dans des interventions de la protection civile en faveur de la collectivité n'auront désormais plus droit aux APG. L'art. 1a, al. 3, LAPG est adapté en conséquence.

L'art. 1a, al. 1, LAPG est en outre être complété: l'armée ayant également connu des cas d'abus en matière d'APG, les employés des administrations militaires de la Confédération ou des cantons n'auront désormais plus droit aux APG. L'art. 1a, al. 4<sup>bis</sup>, est également nouveau (extinction du droit aux APG).

Il faut de plus adapter l'art. 11 (calcul de l'allocation) et introduire un nouvel art. 20a (responsabilité).

## **1.3.4 Procédure de consultation**

Le 27 juin 2012, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lancer une procédure de consultation sur la présente révision partielle de la LPPCi. Les cantons, les partis politiques, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national, les organisations militaires et de protection civile, les associations féminines et d'autres organismes et institutions ont été invités à donner leur avis jusqu'au 19 octobre 2012.

Le DDPS a reçu des prises de position de tous les cantons, de cinq partis politiques (PDC, PLR, PS, UDC, PEV), d'onze organisations ou associations, ainsi que de parties intéressées non invitées à participer à la consultation.

## Aperçu des résultats

La majorité des participants à la consultation approuve le projet. Son objectif premier, soit l'introduction de mesures visant à éviter tout abus en matière de prestations du régime des APG, est globalement soutenu.

Les cantons en particulier saluent les précisions apportées au droit en vigueur afin d'empêcher des abus. Les avis sont toutefois partagés sur l'étendue et l'ampleur des mesures prévues. Des contrôles supplémentaires de la part de la Confédération ne sont pas fondamentalement rejetés, mais certains les jugent excessifs. D'aucuns estiment que la question des abus est trop mise en avant et qu'elle ne tient pas compte des mesures efficaces que les cantons ont déjà prises sur la base de l'opération Argus. Craignant une réduction des compétences cantonales et une trop stricte limitation des possibilités d'intervention de la protection civile, ces participants à la procédure de consultation ont appelé à renoncer aux mesures de contrôle inutiles et à revoir les dispositions concernées.

Le PDC, l'UDC et le PEV soutiennent globalement la révision partielle. Seul le PLR rejette l'ensemble du projet, aux motifs que ce dernier augmente à la fois les compétences de surveillance de la Confédération, alourdit la bureaucratie et restreint trop grandement l'autonomie des cantons. Le PLR a également jugé que le coût de l'extension du SIPA n'était pas suffisamment motivé. Le PS estime à l'inverse que les mesures proposées ne vont pas assez loin. Selon lui, la révision ne touche pas au cœur du problème: ceux qui ordonnent les prestations et en tirent profit ne sont pas ceux qui les paient. Il reste ainsi attrayant, selon le PS, de convoquer des personnes astreintes au service civil pour effectuer des travaux aux frais des APG alors que des entreprises pourraient tout aussi bien les exécuter. Le PS plaide donc pour un abandon pur et simple des travaux de remise en état et des interventions en faveur de la collectivité.

Les principales remarques et propositions de modification peuvent se résumer comme suit:

### **Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile**

#### *Recrutement (art. 16, al. 3)*

Les cantons, tout particulièrement, approuvent majoritairement le non-recrutement par la protection civile de conscrits qui ne satisfont pas aux exigences du service militaire pour des raisons psychiques. Les participants demandent cependant de préciser que les personnes non recrutées pour l'armée en raison d'un résultat négatif du contrôle de sécurité relatif aux personnes ne peuvent pas non plus être recrutées pour la protection civile.

#### *Travaux de remise en état (art. 27, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>)*

Les restrictions dues à l'introduction de délais (intervention dans les trois ans après l'événement; au maximum 21 jours de service par an pour toute personne astreinte) font sens d'une manière générale. Des voix ont toutefois contesté le reproche fait à certains cantons de déclarer des cours de répétition et des interventions en faveur de la collectivité sous le couvert de travaux de remise en état afin de disposer de davantage de jours de service. Une majorité des participants à la consultation propose de limiter les catégories de service aux services d'instruction, cours de répétition et interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence, et de renoncer à la

distinction, souvent difficile dans la pratique, entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité. Plusieurs cantons soulignent que les travaux de remise en état doivent souvent être exécutés rapidement après un événement et qu'il n'est dès lors pas toujours possible de les annoncer à l'OFPP trois mois à l'avance.

#### *Interventions en faveur de la collectivité (art. 27a, al. 4)*

Les contrôles et restrictions ne sont pas foncièrement rejetés, mais certains participants à la procédure de consultation ont dénoncé l'idée que de nombreux cantons règlent insuffisamment l'octroi des autorisations pour les interventions en faveur de la collectivité, affirmant que cette image reflète une situation antérieure à l'opération Argus. Rappeler que les conditions d'autorisation se fondent sur l'OIPCC et sur le guide pour l'autorisation d'interventions en faveur de la collectivité. Des réglementations plus sévères sont rejetées.

#### *Contrôles (art. 28)*

La mise en œuvre des mesures de contrôle prévues est jugée problématique par certains participants, qui relèvent que les travaux de remise en état doivent parfois s'effectuer à court terme. Aussi les délais visés à l'al. 4 devraient-ils tenir compte de la réalité du terrain et être fixés par voie d'ordonnance.

#### *Instruction de base (art. 33)*

La notion de «formation équivalente» doit être définie. Les formations militaires et les formations civiles (par ex. auprès des organisations partenaires ou en matière psychologique) doivent être considérées équivalentes. Certains participants à la consultation proposent que les personnes incorporées dans la réserve qui n'ont effectué aucune instruction de base avant l'âge de 30 ans puissent être libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile.

#### *Cours de perfectionnement (art. 35)*

Plusieurs participants demandent que les cantons puissent convoquer à des cours de perfectionnement non seulement les personnes astreintes visées à l'art. 39, al. 2 (les commandants, leurs suppléants, les cadres de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels, certains spécialistes), mais aussi ceux qui exercent toutes les fonctions mentionnées à l'art. 35, al. 1.

### **Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée**

#### *Extension du SIPA (art. 13 et 14)*

Le principe d'une introduction échelonnée du SIPA pour la protection civile est approuvé. À moyen terme, les cantons souhaitent expressément intégrer l'ensemble des contrôles dans le SIPA. Ils ont toutefois souhaité des indications complémentaires sur le processus de transfert de données, sur les interfaces entre les systèmes cantonaux et le SIPA et sur les obligations des cantons. Les cantons entendent être associés à la mise en œuvre du système, sans qu'il n'en résulte pour eux des frais supplémentaires. Ils estiment qu'il incombe à la Confédération de créer des interfaces entre les systèmes cantonaux et le SIPA et de supporter les coûts qui y sont liés.

#### *Communication des données (art. 16)*

Certains participants ont jugé inadmissible que les caisses de compensation doivent vérifier l'exactitude des données relatives à l'accomplissement du service: cette tâche

ne serait pas de leur ressort et elles ne seraient d'ailleurs pas en mesure de l'exécuter. Selon eux, la lutte contre les abus devrait se faire au sein de l'armée et de la protection civile.

### **Loi sur les allocations pour perte de gain**

#### *Restriction du droit à l'allocation pour perte de gain (art. 1a, al. 3)*

La disposition prévue créerait une inégalité de traitement entre le personnel de l'armée (art. 1a, al. 1, LAPG) et celui de la protection civile. Or, les employés de la protection civile (à plein temps ou à temps partiel) et les employés de l'administration militaire devraient bénéficier des mêmes conditions. La notion de personnel de la protection civile (à plein temps ou à temps partiel) devrait se limiter aux commandants de la protection civile engagés à plein temps et aux responsables des organisations de protection civile.

#### *Responsabilité (art. 20a)*

Étant donné que ce sont en règle générale les communes et non les cantons qui décident des convocations pour les interventions de la protection civile, la responsabilité des communes devrait également être prise en compte. La possibilité de compenser les dommages prévue à l'al. 4 fait pour sa part l'objet d'un refus unanime et catégorique: pour les participants à la procédure de consultation, il serait choquant, par exemple, que des contributions fédérales pour les prestations complémentaires à l'AVS puissent servir à couvrir des dommages pour lesquels la Confédération ferait valoir un droit à réparation.

### **Adaptation du projet**

Les adaptations suivantes ont été apportées au projet sur la base des remarques et propositions exposées ci-avant:

### **Loi sur la protection de la population et sur la protection civile**

#### *Recrutement (art. 16, al. 2)*

Un conscrit dont la présence au sein de l'armée est incompatible avec les impératifs du service militaire en raison d'un contrôle de sécurité négatif ne doit pas automatiquement être écarté du recrutement pour la protection civile. Le texte de loi a cependant été adapté de manière à exclure du recrutement les personnes qui présentent certains signes psychologiques permettant de conclure à un risque de violence.

#### *Travaux de remise en état (art. 28)*

L'abandon de la distinction entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité modifierait complètement le modèle de prestations actuel. La question devra par conséquent être examinée de façon approfondie dans le cadre du projet donnant suite à la Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (rapport du Conseil fédéral, du 9 mai 2012<sup>9</sup>). Les délais fixés à l'art. 28, al. 3 et 7, ont cependant été adaptés.

<sup>9</sup> FF 2012 5075



### *Interventions en faveur de la collectivité (art. 27a, al. 4)*

Le Conseil fédéral maintient son intention de fixer par ordonnance la teneur des autorisations d'intervention en faveur de la collectivité. Cette précision ne sera pas une nouveauté pour les cantons. L'OFPP les a en effet déjà informés des points devant figurer dans une autorisation au début de l'année 2010, dans le cadre du contrôle des APG.

### *Contrôles (art. 28)*

Les délais que doivent respecter les cantons et l'OFPP ne figurent plus dans la loi: le Conseil fédéral les définira par voie d'ordonnance. L'art. 28 a été adapté en conséquence (al. 7).

### *Instruction de base (art. 33)*

Le commentaire relatif à l'art. 33, al. 4, a été complété: il contient désormais des indications sur la notion de «formation équivalente».

La durée de l'obligation de servir dans la protection civile et la question des effectifs de la réserve sont deux points centraux. Aussi seront-ils examinés dans le cadre du projet donnant suite à la Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+.

En revanche, l'art. 33, al. 3, est modifié afin d'assurer une égalité de traitement entre Suisses de souche et naturalisés.

### *Cours de perfectionnement (art. 35)*

Le projet initial répondait déjà au vœu des cantons, puisque l'art. 35, al. 2, se réfère uniquement à des personnes qui sont formées par la Confédération en vertu de l'art. 39, al. 2, mais que les cantons peuvent désormais convoquer à une partie des cours de perfectionnement en vertu de l'art. 35, al. 2. Les cantons peuvent de toute façon convoquer à des cours de perfectionnement les personnes astreintes qui exercent des fonctions ou sont appelées à des fonctions mentionnées à l'art. 35, al. 1, puisqu'il est en principe de leur ressort de former les personnes astreintes à servir dans la protection civile (la seule exception à cet égard est précisément fixée à l'art. 39, al. 2). Aucun changement n'est donc apporté à cette disposition.

## **Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée**

### *Extension du SIPA (art. 13 et 14)*

L'État-major de conduite de l'armée a lancé un projet d'intégration de la gestion des contrôles de la protection civile dans le SIPA. Des représentants de l'OFPP et des cantons y participent également. Les spécifications techniques pour les interfaces et le processus de transmission des données entre les cantons et le SIPA seront mises au point au cours de la première phase (réalisation du contrôle des jours de service). La Confédération assumera la totalité des coûts en question.

### *Communications des données (art. 16)*

Plusieurs participants à la consultation craignent que les caisses de compensation soient tenues de vérifier la légalité d'une demande d'APG. Cette crainte est infondée. Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> vise uniquement des cas particuliers de soupçon d'abus (notamment en cas de doute sur l'accomplissement réel d'un service de protection civile). Il doit permettre aux caisses de compensation de comparer en tel cas la

demande d'APG avec les données relatives aux interventions des personnes astreintes pour déceler un éventuel abus avant le versement des APG.

## **Loi sur les allocations pour perte de gain**

### *Restriction du droit aux indemnités (art. 1a, al. 3)*

Pour les employés de l'administration militaire, le but de la révision est d'éviter que ces employés effectuent leur service en qualité de militaires de milice sur leur lieu de travail et qu'ils accomplissent donc leurs tâches habituelles en touchant des APG. Pour les employés de la protection civile, le but est d'empêcher que des APG versées pour des interventions en faveur de la collectivité puissent servir à financer des salaires pour des travaux qui relèvent de la compétence des communes. Le cadre (service obligatoire ou volontaire) dans lequel le personnel de la protection civile participe à une intervention en faveur de la collectivité ne joue à cet égard aucun rôle.

La notion de «personnel à plein temps ou à temps partiel» doit être comprise dans un sens plus large que ce que demandent les cantons. Elle recouvre toutes les personnes qui ont des relations de travail (à temps plein ou partiel) avec un service public, autrement dit l'autorité cantonale ou communale (ou, selon l'organigramme du canton, une association de communes ou l'organisation de protection civile), et qui assument des tâches pour la protection civile conformément à leur contrat de travail. Cette définition vaut en particulier pour les commandants et les instructeurs de la protection civile, engagés à plein temps ou à temps partiel. Le texte de la loi ne subit donc aucune modification. Le commentaire a toutefois été adapté.

### *Responsabilité (art. 20a)*

Seuls les cantons doivent être responsables des dommages au régime des APG. Aussi le projet de loi n'est-t-il pas modifié. Les cantons sont toutefois libres de prévoir des droits de recours internes et de se retourner contre des services ou personnes qui ont commis une faute. L'art. 20a, al. 4, LAPG, qui prévoyait la possibilité de compenser des dommages avec d'autres prestations de la Confédération, a été retirée du projet.

## **1.4 Mise en œuvre**

### **1.4.1 Contrôles**

Plusieurs cantons ont émis des critiques sur la mise en œuvre des mesures de contrôle, notamment parce que les travaux de remise en état doivent souvent être exécutés dans un bref délai après un événement. L'art. 28 a été adapté en conséquence.

Quelques cantons ont demandé à être indemnisés pour les frais qu'entraîneront les contrôles de l'OFPP (transmission des projets de décision pour des interventions en faveur de la collectivité, annonces de travaux de remise en état). Les frais d'exécution du droit fédéral étant à la charge des cantons, aucune modification n'a été apportée au projet.

## 1.4.2 Interventions en faveur de la collectivité

La majorité des cantons partent du principe que les dispositions régissant l'autorisation d'interventions cantonales et communales en faveur de la collectivité ne seront pas précisées par voie d'ordonnance. Le Conseil fédéral maintient cependant son intention de fixer la teneur de ces autorisations. Cette précision ne sera pas une nouveauté pour les cantons. L'OFPP les a en effet déjà informés des points devant figurer dans une autorisation au début de l'année 2010, dans le cadre du contrôle des APG.

## 1.5 Classement d'interventions parlementaires

L'intervention parlementaire suivante ne peut pas être classée, car elle n'a pas encore été traitée au conseil:

Motion Evi Allemann du 23 décembre 2011 (11.4171), «Allocations pour perte de gain. Davantage de prudence».

Afin d'éviter la perception abusive d'APG, l'auteur de la motion demande que les cantons ne puissent recourir à ces allocations pour financer le salaire de substitution des personnes engagées en service d'appui de l'armée que sur autorisation expresse de l'Assemblée fédérale. Dans le domaine de la protection civile, seuls les engagements en cas de catastrophe et en situation d'urgence pourraient être financés par les APG: toute indemnité APG serait exclue pour les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité.

En ce qui concerne la protection civile, les adaptations prévues par la présente révision et les mesures prises lors de la modification du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la LPPCi offrent une garantie suffisante pour éviter des abus. L'extension du SIPA permettra à la Confédération de vérifier à grande échelle les jours de service effectués et le respect du nombre maximal de jours de service. Le renforcement des compétences de surveillance de la Confédération et les restrictions relatives aux travaux de remise en état et à la perception des APG pour le personnel à plein temps ou à temps partiel des organes cantonaux ou communaux responsables de la protection civile contribueront également à prévenir des abus. Aucune mesure supplémentaire ne s'impose, d'autant que de nouvelles mesures limiteraient trop grandement les possibilités d'intervention de la protection civile.

S'agissant de l'armée, la révision de l'ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires<sup>10</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012. L'autorisation du service militaire volontaire et du service au sein de l'administration militaire est désormais régie par des dispositions plus claires, ce qui permettra de limiter les abus. En outre, des modifications de l'ordonnance du 29 octobre 2003 concernant les activités hors du service de la troupe<sup>11</sup> et 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<sup>12</sup> sont en préparation. Elles visent à empêcher toute perception abusive de prestations du régime des APG.

<sup>10</sup> RS 512.21

<sup>11</sup> RS 512.38

<sup>12</sup> RS 513.74

Le Conseil fédéral est convaincu que toutes ces mesures permettent de tenir compte de façon appropriée de l'objectif de la motion. Aussi a-t-il demandé son rejet le 29 août 2012.

## **2** **Commentaire des dispositions**

### **2.1** **Loi sur la protection de la population et sur la protection civile**

*Art. 15* Service dans la protection civile à titre volontaire

*Al. 5:* l'analyse des données APG a montré qu'en 2011, 58 personnes âgées de 65 ans au moins ont effectué des services de protection civile. La plus âgée d'entre elles avait 85 ans. Il n'est pas indiqué de verser aux retraités une indemnité pour perte de gain en plus de leur rente vieillesse puisque, par définition, ils ne subissent aucune perte de gain.

*Art. 16* Recrutement

*Al. 2*

*Let. a:* selon l'art. 21, al. 1, LAAM, les conscrits dont la présence est incompatible avec les impératifs du service militaire parce qu'ils ont été condamnés pour un crime ou un délit ou à une mesure entraînant une privation de liberté ne sont pas recrutés. À leur demande, ces personnes peuvent toutefois être admises au recrutement à condition d'avoir subi avec succès la mise à l'épreuve en cas de condamnation avec sursis ou sursis partiel ou en cas de libération conditionnelle et si l'armée a besoin d'elles (art. 21, al. 2, LAAM).

Dans de tels cas, le non-recrutement est également indiqué pour la protection civile. L'art. 21 LAAM a été conçu en premier lieu pour les auteurs de violences graves. Ce qui est incompatible avec l'armée pour les raisons citées à l'al. 1 l'est aussi pour la protection civile. L'art. 16 LPPCi, qui prévoit le recrutement commun de la protection civile et de l'armée, est donc complété par un second alinéa.

*Let. b:* à l'avenir, les conscrits qui ne satisfont pas aux exigences de l'armée pour des raisons psychiques, parce qu'ils présentent des signes permettant de conclure à un risque de violence, ne seront pas non plus recrutés par la protection civile. Ces troubles peuvent en effet également se manifester dans la protection civile.

L'actuel art. 16 devient l'al. 1.

*Titre précédant l'art. 27*

Le titre de la section est adapté en raison de l'introduction des tâches de contrôle de l'OFPP à l'art. 28.

*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. 2<sup>bis</sup>*: les dispositions fédérales en vigueur ne fixent aucune durée maximale aux interventions pour des travaux de remise en état. Les personnes astreintes peuvent donc être convoquées à cette fin pour une période illimitée. En revanche, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les interventions en faveur de la collectivité effectuées sur les plans national, cantonal et communal sont limitées à 21 jours par an pour toute personne astreinte (art. 27a, al. 2, LPPCi).

Deux conditions limiteront désormais dans le temps les prestations fournies pour des travaux de remise en état. Tout d'abord, ceux-ci ne pourront être effectués qu'au cours des trois années qui suivent l'événement. Ensuite, un nombre maximal de 21 jours d'intervention par an sera fixée pour chaque personne astreinte. L'art. 25a limite la durée totale des interventions en faveur de la collectivité aux trois échelons de l'État, et des jours de formation à 40 jours par an pour toute personne astreinte. Les 21 jours visés à l'art. 27 ne seront cependant pas comptabilisés dans les 40 jours de l'art. 25a: les travaux de remise en état doivent en effet être traités comme des interventions en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence. La limite applicable aux services d'instruction ne doit par conséquent pas être imposée à ces interventions.

Selon la topographie des cantons ou l'ampleur de l'événement, il n'est pas exclu que la durée des travaux de remise en état dépasse les limites fixées (délai de trois ans, 21 jours de service au maximum par an). Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les critères de prolongation des délais pour ces cas exceptionnels. En vertu de l'art. 47, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>13</sup>, le Conseil fédéral peut déléguer le pouvoir de décision à l'OFPP. Celui-ci pourra dès lors prolonger les délais en appliquant les critères émis par le Conseil fédéral.

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

*Al. 4*: dans l'OIPCC, le Conseil fédéral règle en particulier les conditions matérielles pour les interventions sur les plans national, cantonal et communal et la procédure d'autorisation pour les interventions à l'échelle nationale. Aux termes de l'art. 8, al. 1, OIPCC, les cantons régulent l'octroi des autorisations pour les interventions sur les plans cantonal et communal. Afin d'éviter des autorisations non fondées et d'unifier la pratique, le Conseil fédéral réglera dans les grandes lignes la procédure d'autorisation pour les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. L'OIPCC sera complétée en particulier par des dispositions précisant les points que doit obligatoirement contenir une autorisation (voir le commentaire relatif à l'art. 28).

*Al. 5*: les cantons restent compétents pour la procédure d'autorisation des interventions en faveur de la collectivité. L'al. 5 correspond matériellement à l'actuel al. 4.

*Art. 28* Contrôles

*L'al. 1* correspond matériellement à l'actuel art. 28.

<sup>13</sup> RS 172.010

## Al. 2

*Let. a:* conformément à la décision du Conseil fédéral du 8 septembre 2010, l'OFPP vérifiera à l'avenir le respect du nombre maximal de jours de service fixé par la LPPCi. Il exercera donc un contrôle. Toutefois, les cantons restent compétents pour effectuer les contrôles proprement dits. L'OFPP vérifiera au surplus le respect du délai fixé pour la réalisation des travaux de remise en état.

L'art. 73 prévoit déjà que les services cantonaux responsables des contrôles doivent communiquer à l'OFPP les données relatives aux personnes astreintes afin qu'il puisse remplir les tâches que la LPPCi lui confie. L'OFPP a désormais besoin de certaines données pour vérifier le respect du nombre maximal de jours de service de protection civile fixé dans la LPPCi. Ces données lui seront fournies par voie électronique dans un délai qui sera défini par voie d'ordonnance.

*Let. b:* l'OFPP doit également vérifier la compatibilité des travaux de remise en état avec le but et les tâches de la protection civile. Pour que ces contrôles puissent avoir lieu, les cantons doivent lui annoncer les travaux de remise en état prévus avant leur lancement (al. 3), en indiquant notamment quel événement est à l'origine de ces travaux et la nature exacte de ceux-ci. L'OFPP surveille uniquement les travaux de remise en état qui ne sont pas achevés dans les trois mois à compter de l'événement. Par conséquent, les cantons peuvent effectuer tous les travaux de remise en état achevés dans les trois mois à compter de l'événement sans les annoncer à l'OFPP, ces travaux devant souvent être exécutés sans délai.

L'OFPP vérifie au surplus que les interventions cantonales, régionales et communales en faveur de la collectivité sont compatibles avec le but et les tâches de la protection civile. Les cantons doivent lui remettre à cet effet les autorisations ou les projets de décision avant le début de l'intervention (al. 3). Les projets de décision sont établis par l'autorité compétente en matière d'autorisation désignée par la législation cantonale. Ils doivent préciser le cadre de l'intervention (lieu et durée, nombre maximal de jours de service à effectuer), les travaux que la protection civile doit effectuer et la répartition des coûts entre le canton, la commune et le demandeur. L'OFPP peut ainsi vérifier que les interventions en faveur de la collectivité sont compatibles avec le but et les tâches de la protection civile (art. 2, let. b, OIPCC). Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance. Cette disposition ne représente aucune nouveauté pour les cantons, étant donné que l'OFPP leur a déjà indiqué par écrit dans le cadre du contrôle des APG les points qui doivent figurer dans une autorisation.

Un contrôle complet de l'ensemble des conditions mentionnées à l'art. 2 OIPCC ne serait possible que si l'OFPP recevait non seulement les projets de décision, mais aussi les demandes d'interventions en faveur de la collectivité. Au vu du nombre élevé d'interventions cantonales et communales, un tel contrôle n'est pas réalisable. Il ne serait pas non plus judicieux de le confier à l'OFPP puisque la responsabilité du respect des conditions en matière d'interventions en faveur de la collectivité doit rester entre les mains des cantons.

*Al. 3:* le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance les délais dans lesquels les cantons devront annoncer à l'OFPP les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la communauté et les données qui devront lui être transmises (cf. commentaire relatif à l'al. 2, let. b).

*Al. 4:* si l'OFPP constate que le nombre maximal de jours de service a été dépassé, il demande au canton de ne plus convoquer la personne astreinte concernée pour le type de service en question (par ex. cours de répétition). La Centrale de compensation doit être informée afin qu'elle puisse à son tour contacter la caisse de compensation de l'AVS.

*Al. 5:* lorsque des travaux de remise en état n'ont pas été achevés plus de trois ans après l'événement, l'OFPP ordonnera au canton concerné de ne pas les achever.

*Al. 6:* dans les cas où les travaux de remise en état planifiés ou les interventions en faveur de la collectivité prévues sur les plans cantonal et communal ne sont pas compatibles avec le but et les tâches de la protection civile (cf. al. 2, let. b), l'OFPP pourra ordonner aux cantons de renoncer à l'intervention ou de procéder aux ajustements nécessaires, comme dans les cas prévus aux alinéas 4 et 5.

*Al. 7:* le Conseil fédéral règlera les modalités de la procédure de surveillance par voie d'ordonnance. Il fixera notamment les délais que les cantons et l'OFPP devront respecter.

### *Art. 33*            Instruction de base

*Al. 1:* cette disposition porte sur les personnes astreintes incorporées dans une organisation de protection civile après le recrutement (à distinguer des personnes astreintes dont il est question à l'al. 2). La durée de l'instruction de base est adaptée aux Commentaires du 7 octobre 2004 (cf. ch. 1.3.3): une semaine correspond à cinq jours de service, deux semaines (consécutives) correspondent à douze jours de service et trois semaines (consécutives) correspondent à 19 jours de service. L'instruction de base ne peut être dispensée sur plusieurs jours de service isolés; elle doit être effectuée en une semaine au minimum, soit en cinq jours de service. Le nombre minimal de jours de service à effectuer est donc de dix (deux semaines non consécutives de cinq jours chacune) et le nombre maximal de jours de service est de 19 (trois semaines consécutives, les deux premières comprenant chacune sept jours et la troisième cinq jours).

*Al. 2:* parfois, lorsque les effectifs de la protection civile sont largement suffisants, des personnes astreintes sont incorporées dans la réserve directement après leur recrutement, sans suivre l'instruction de base (art. 18 LPPCi). Pourtant, si les besoins viennent à changer, ces personnes peuvent être incorporées. Elles sont donc convoquées à l'instruction de base après le délai fixé à l'al. 1. L'al. 2 inscrit cette exception dans la loi.

*Al. 3:* les personnes naturalisées après l'année de leurs 25 ans ne sont plus recrutées par l'armée (cf. art. 9, al. 3, LAAM). Comme elles peuvent encore être recrutées par la protection civile, leur aptitude au service doit être contrôlée. L'art. 13a de l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la protection civile<sup>14</sup> prévoit ainsi que les personnes naturalisées à partir de l'année de leurs 26 ans accomplissent l'instruction de base au plus tard trois ans après le recrutement. Comme pour l'al. 2, cette exception doit figurer dans la loi et le moment à partir duquel elle s'applique doit être précisé. La législation militaire prévoit que les personnes naturalisées après l'année de leurs 25 ans ne peuvent plus être convoquées (par le SIPA et l'ordre de marche). La convocation et l'indemnisation sont donc ensuite régies par la législation sur la

protection civile. La protection civile doit de ce fait convenir des tests d'aptitude avec les centres de recrutement. L'office cantonal responsable de la protection civile se charge d'annoncer les candidats au recrutement.

Comme à l'al. 2, il est prévu que les personnes naturalisées effectuent l'instruction de base au plus tard l'année de leurs 30 ans.

*Al. 4:* une autre exception doit être faite pour les personnes voulant accomplir un service de protection civile à titre volontaire, conformément à l'art. 15 LPPCi. Ces personnes doivent pouvoir être recrutées au-delà du délai fixé à l'al. 1 (art. 7 de l'ordonnance du 10 avril 2002 sur le recrutement<sup>15</sup>) et suivre l'instruction de base, sans quoi l'art. 15 LPPCi n'aurait pas de sens puisqu'un engagement à titre volontaire après l'année au cours de laquelle la personne atteint l'âge de 26 ans ne serait plus possible.

Les personnes ayant suivi une formation équivalente à l'instruction de base ne suivent cette dernière (en partie ou en totalité) qu'à la demande du canton. Sont considérées comme équivalentes les instructions militaires (école de recrue, formation des sous-officiers et lieutenants) et les instructions civiles, telles celles données par les organisations partenaires de l'OFPP (par ex. instruction de base des sapeurs-pompiers) ou celles relevant du domaine de l'aide psychologique d'urgence (par ex. psychologues, aumôniers). La décision de reconnaître une formation comme équivalente revient au canton.

#### *Art. 34* Instruction des cadres

*Al. 1:* la durée de l'instruction des cadres est adaptée aux Commentaires du 7 octobre 2004. Une semaine correspond à cinq jours de service et deux semaines consécutives correspondent à douze jours de service. Tout comme l'instruction de base, l'instruction des cadres ne peut être dispensée sur plusieurs jours isolés: elle doit s'effectuer en une semaine au minimum, soit en cinq jours de service. Le nombre minimum de jours de service à effectuer est donc de quinze (trois semaines non consécutives de cinq jours chacune). La Confédération peut convoquer les personnes astreintes à deux semaines de cinq jours et les cantons à une semaine de cinq jours. Le nombre maximal de jours de service est de 24, la Confédération et les cantons pouvant convoquer les personnes astreintes à douze jours de service au plus chacun (deux semaines consécutives comprenant sept jours de service [première semaine] et cinq jours de service [deuxième semaine]).

*Al. 2:* voir commentaire relatif à l'al. 1.

#### *Art. 35* Cours de perfectionnement

*Al. 1:* contrairement à l'instruction de base et à l'instruction des cadres, il n'y a ni nombre minimum de jours de cours de perfectionnement à accomplir ni d'obligation d'enchaîner les jours de service. Selon les Commentaires et par analogie à l'art. 34, al. 1, les personnes astreintes peuvent être convoquées à douze jours de service au maximum.

Depuis début 2012, la protection civile dispose de six fonctions de base. Aux trois fonctions existantes (collaborateur d'état-major, pionnier et préposé à l'assistance)

<sup>15</sup> RS 511.11



viennent s'ajouter les fonctions de préposé au matériel, de préposé aux constructions et de cuisinier. Les fonctions de préposé au matériel et de préposé aux constructions étaient jusque-là fonctions de spécialistes. À la demande des cantons, elles ont été classées en fonctions de base. L'ordonnance du 9 décembre 2003 sur les fonctions, les grades et la solde dans la protection civile<sup>16</sup> a été modifiée en conséquence le 1<sup>er</sup> février 2012.

Les personnes astreintes qui sont incorporées dans une des nouvelles fonctions de base ne sont pas des spécialistes et doivent donc être intégrées à l'art. 35, al. 1, afin de pouvoir suivre des cours de perfectionnement. Au vu des progrès techniques, une formation continue est indispensable notamment pour les préposés aux constructions.

*Al. 2:* il n'y a ni nombre minimum de jours de service à accomplir ni d'obligation de les enchaîner. Selon les Commentaires du 7 octobre 2004 et, par analogie à l'art. 34, al. 1, les personnes astreintes peuvent être convoquées par les cantons à cinq jours de service au maximum.

La disposition précise clairement que les cantons ne peuvent pas convoquer les personnes concernées à cinq jours de service supplémentaires puisque ces cinq jours sont déjà compris dans les douze jours visés à l'al. 1.

#### *Art. 36* Cours de répétition

*Al. 1:* cette disposition ne subit aucun changement. Afin de tenir compte des différents impératifs des cantons, il est actuellement possible d'effectuer jusqu'à sept jours de cours de répétition. Cette durée correspond à celle indiquées dans les Commentaires. Comme pour l'instruction de base et des cadres, un minimum de deux jours de cours est obligatoire pour les personnes astreintes.

*Al. 2:* en dérogation aux Commentaires mais par analogie aux autres catégories de cours, trois semaines équivalent à 19 jours de cours. Il n'y a ni nombre minimum de jours de service (supplémentaires) à accomplir ni d'obligation de les enchaîner.

*Al. 3:* en dérogation aux Commentaires mais par analogie aux autres catégories de cours, deux semaines équivalent à douze jours de cours. Il n'y a ni nombre minimum de jours de service (supplémentaires) à accomplir ni d'obligation de les enchaîner. Les personnes astreintes incorporées dans la fonction de base de préposé au matériel ou de préposé aux constructions figurent désormais dans la disposition (cf. commentaire relatif à l'art. 35, al. 1).

#### *Art. 38* Convocation aux services d'instruction

Le sigle de l'OFPP étant introduit à l'art. 28, al. 2, il doit être utilisé dans la présente disposition.

#### *Art. 66b* Recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance

Conformément à l'art. 33, let. i, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral<sup>17</sup>, le recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre les décisions

<sup>16</sup> RS 520.112

<sup>17</sup> RS 173.32

d'autorités cantonales est recevable dans la mesure où d'autres lois fédérales prévoient un tel recours. S'agissant des affaires non pécuniaires, la LPPCi prévoit actuellement des voies de recours en matière d'appréciation de l'aptitude au service de protection civile (art. 66) et d'affectation à une fonction (art. 66a), ainsi qu'un droit de recours du DDPS (art. 66b). Elle ne prévoit en revanche aucune voie de recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance (comme dans la LPPCi de 2002). Des litiges n'étant pas exclus à cet égard, par ex. dans le domaine de la construction d'abris, l'art. 66b est complété par un nouvel alinéa (al. 1).

L'actuel art. 66b devient l'al. 2.

#### *Art. 72*            Traitement des données

*Al. 1<sup>er</sup>*: cet alinéa sert de base légale en matière de contrôle par l'OFPP des jours de service effectués par les personnes astreintes et pour le traitement de leurs données.

Le traitement de ces données ne nécessite pas l'acquisition d'un nouveau système d'information. Le SIPA existe déjà: il sera simplement étendu à la protection civile. Le SIPA étant régi par la LSIA, cette loi est modifiée en conséquence, de même que l'ordonnance du 16 décembre 2009 sur les systèmes d'information de l'armée<sup>18</sup> (cf. commentaire relatif à l'art. 13f LSIA).

Les données personnelles qui seront ajoutées dans le SIPA ne sont pas sensibles. Aussi ne serait-il pas indispensable de disposer d'une base légale formelle pour les saisir. Les nouvelles dispositions inscrites à l'art. 28, al. 2, LPPCi doivent toutefois être réglées formellement dans la loi. C'est pourquoi les modifications des dispositions nécessaires à l'extension du SIPA doivent également être effectuées au niveau de la loi, à savoir dans la LSIA.

*Al. 5*: le remplacement de termes ne concerne que le texte allemand.

## **2.2**                                    **Loi sur les systèmes d'information de l'armée**

### *Remarque liminaire*

Comme exposé au ch. 1.2, le SIPA doit être étendu afin d'intégrer l'ensemble des contrôles de la protection civile. Dans un premier temps l'extension du SIPA permettra uniquement à l'OFPP d'effectuer ses nouvelles tâches de contrôle prévues à l'art. 28, al. 2, let. a, LPPCi. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter le titre et le champ d'application de la LSIA.

#### *Art. 13*                    **But**

*Let. k*: les tâches que le SIPA permet d'accomplir figurent sous une lettre supplémentaire. Celle-ci indique ainsi que le SIPA sert à empêcher les abus en matière d'APG. L'OFPP surveillera le respect des durées maximales fixées aux art. 25a, 27, al. 2<sup>bis</sup>, 27a, al. 2 et 33 à 36 LPPCi. La CdC aura également la possibilité d'effectuer des contrôles et de vérifier, par ex., qu'un service de protection civile a bien été effectué (cf. commentaire relatif à l'art. 16, al. 1, let. h, LSIA).

<sup>18</sup> RS 510.911

Art. 14           Données

Al. 2

*Let. b<sup>bis</sup>*: actuellement, le SIPA recense les données des personnes astreintes ayant participé au recrutement commun de l'armée et de la protection civile. Afin que l'OFPP puisse effectuer les nouvelles tâches de contrôle qui lui incombent en vertu de l'art. 28, al. 2, let. a, LPPCi, le SIPA doit contenir les données détaillées concernant les interventions effectuées, en particulier les jours de service réellement accomplis. Le catalogue complet des données saisies dans le système figurera dans l'ordonnance du 16 décembre 2009 sur les systèmes d'information de l'armée.

Art. 16           Communication des données

*Al. 1*: la communication des données à l'OFPP ne requiert aucune modification de la disposition. Selon la let. f, en effet, l'État-major de conduite de l'armée donne accès en ligne aux données du SIPA aux autorités cantonales et fédérales responsables de la protection civile. L'OFPP aura donc également accès aux données concernant l'intervention des personnes astreintes enregistrées dans le SIPA et pourra ainsi effectuer ses contrôles conformément au nouvel art. 28, al. 2, let. a, LPPCi.

*Let. h*: grâce à son fichier central, la Centrale de compensation joue un rôle important en matière de lutte contre les abus dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, du régime des APG et des allocations familiales AVS/AI/APG/AF. Elle doit désormais avoir accès en ligne aux données des personnes astreintes afin d'empêcher les abus en matière de versement des APG.

*Al. 1<sup>bis</sup>*: les expériences des dernières années ont montré un risque important d'abus dans le domaine des APG. Selon la procédure actuelle, les formulaires APG sont transmis aux caisses de compensation AVS une fois le service accompli afin qu'elles puissent effectuer le versement des indemnités. Les caisses de compensation définissent le montant des indemnités sur la base des données contenues dans les formulaires et procèdent à leur versement. Si elles ont un doute sur l'exactitude des données, elles doivent lancer une longue procédure qui retarde de plusieurs semaines le versement des indemnités. Il est donc important que la Centrale de compensation soit en mesure de communiquer aux caisses de compensation AVS qui le souhaitent les données relatives aux interventions des personnes astreintes qui leur sont affiliées. Le but n'est pas que les caisses entreprennent une vérification de la légalité d'un service accompli. Les caisses doivent uniquement avoir la possibilité, lorsqu'elles suspectent un abus (notamment en cas de doute sur l'accomplissement réel d'un service de protection civile), de comparer aisément les demandes d'APG aux données des personnes astreintes en question et de déceler ainsi un abus avant le versement des APG.

La CdC pourra en outre procéder à intervalles réguliers à des comparaisons systématiques des données APG et des données du SIPA auxquelles elle a accès. Elle pourra ainsi vérifier que les APG ont été versées à bon droit ou, au contraire, exiger leur remboursement.

*Al. 2*: l'adaptation formelle de la phrase introductive ne concerne que le texte allemand.

*Art. 1a*

L'al. 1 est complété par une deuxième phrase, qui exclut certains employés de l'administration militaire de la Confédération ou des cantons du droit à une allocation.

Certaines unités de l'administration militaire sont représentées, dans l'organisation de l'armée, par des états-majors militaires puisque les tâches desdites unités reviennent en partie à ces états-majors en cas d'engagement. Les employés de l'administration militaire astreints au service militaire et disposant de connaissances techniques sont fréquemment incorporés dans ces états-majors. Ils effectuent au bureau leurs tâches habituelles tout en portant l'uniforme. L'enquête sur les services volontaires et le versement des APG effectuée en 2011 dans l'armée a montré que, au sein de l'état-major de l'armée, les militaires ont effectué davantage de service que le travail d'état-major ou les exercices ne l'exigeaient. La révision de l'ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires<sup>19</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012, a introduit divers changements limitant le service militaire au poste de travail. Cependant, ces mesures ne peuvent empêcher complètement ce type de prestations. Afin d'éviter que la Confédération ou les cantons ne touchent, en leur qualité d'employeurs, des APG pour des employés soumis à l'obligation de servir dans l'armée qui effectuent leur service sur leur lieu de travail, et qui accomplissent donc leurs tâches habituelles, les prestations en question ne doivent plus donner droit aux APG.

Al. 3: la première phrase, qui pose le principe que les personnes qui effectuent un service de protection civile ont droit à une allocation pour chaque jour entier pour lequel elles reçoivent la solde, conformément à la LPPCi, ne subit qu'une modification rédactionnelle: le renvoi à la loi sur la protection civile abrogée au 31 décembre 2003 est remplacé par un renvoi à la LPPCi. La deuxième phrase est nouvelle: elle introduit une exception pour les employés à plein temps et à temps partiel des offices cantonaux et communaux de la protection civile lorsque ceux-ci sont engagés dans le cadre d'interventions en faveur de la collectivité sur les plans national, cantonal, régional ou communal. La nature obligatoire (art. 11 LPPCi) ou volontaire (art. 15 LPPCi) du service ne joue aucun rôle. On entend par personnel de la protection civile à plein temps ou à temps partiel toutes les personnes qui ont des rapports de travail (à plein temps ou à temps partiel) avec un organe étatique, soit avec un canton ou une commune (selon l'organisation cantonale, il peut aussi s'agir d'associations de communes ou d'organisations de la protection civile) et qui effectuent des tâches pour la protection civile dans le cadre de leur contrat de travail. Les commandants et les instructeurs de la protection civile à plein temps ou à temps partiel sont notamment visés. Ces modifications ont été justifiées au ch. 1.3.2.

Al. 4<sup>bis</sup>: les APG visent à compenser (en partie) la perte de gain que subissent les personnes qui effectuent un service militaire, un service civil ou un service de protection civile. Les retraités n'exercent généralement plus d'activité lucrative: ils ne peuvent donc être dédommagés. Les personnes qui touchent une rente AVS ou qui ont atteint l'âge de percevoir une rente de vieillesse ne doivent donc pas avoir droit aux APG pour des services militaires ou de protection civile par ailleurs volontaires.

<sup>19</sup> RS 512.21

## *Art. 11*            Calcul de l'allocation

*Al. 1:* la modification de la première phrase est purement rédactionnelle (le sigle LAVS est désormais introduit à l'art. 1a, al. 4<sup>bis</sup>).

## *Art. 20a*            Responsabilité

La responsabilité des dommages causés au régime d'allocation pour perte de gain n'est pas ou pas assez réglée. En renvoyant aux dispositions de la LAVS, la LAPG ne règle actuellement que les cas où les dommages ont été causés par des organes ou des employés d'une caisse de compensation. Le nouvel art. 20a règle désormais la responsabilité en cas de dommages causés notamment par le non-respect des prescriptions lors de la convocation à des interventions de la protection civile et lors de l'autorisation d'interventions en faveur de la collectivité.

*Al. 1:* les cantons doivent respecter les prescriptions légales lors des convocations, en tenant compte en particulier du nombre maximal de jours de service. Le canton ou le service désigné par celui-ci approuve les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. Les cantons doivent veiller à ce que seules les interventions en faveur de la collectivité qui remplissent les conditions fixées à l'art. 2, let. a à d, OIPCC soient approuvées (cf. ch. 1.3.2). Seuls les cantons seront responsables en matière d'APG. Chaque canton est toutefois libre, en son sein, de prévoir des possibilités de recours ou de faire recours contre les organes ou les personnes fautifs.

*Al. 2:* l'OFAS doit notifier sa décision dans un délai d'un an dès qu'il a connaissance du dommage, mais dans tous les cas dix ans après le dommage. Si la créance naît d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, celui-ci est déterminant. Le projet reprend ainsi les mêmes délais de prescription que ceux prévus dans le code des obligations<sup>20</sup>.

*Al. 3:* l'OFAS fixe le montant de la réparation par voie de décision. La procédure est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative<sup>21</sup>.

## **3**                            **Conséquences**

### **3.1**                            **Conséquences pour la Confédération**

#### **3.1.1**                        **SIPA et mesures d'accompagnement**

Les frais uniques (coûts d'investissement et de gestion) engendrés par l'extension du SIPA (nouvelles tâches de contrôle de l'OFPP prévues à l'art. 28, al. 2, let. a, LPPCi) s'élèvent à environ 600 000 francs. Des frais de gestion annuels de 100 000 francs s'y ajouteront dès 2014. Le DDPS financera l'extension du SIPA avec ses propres moyens.

L'OFPP devra par ailleurs engager du personnel supplémentaire pour l'exécution des tâches de contrôle. Le renforcement de la surveillance des interventions en faveur de la collectivité et des travaux de remise en l'état par la Confédération requiert ainsi un poste supplémentaire, justifié notamment par l'examen d'environ

<sup>20</sup> RS 220

<sup>21</sup> RS 172.021

800 interventions en faveur de la collectivité effectuées chaque année dans toute la Suisse aux échelons cantonal ou communal. La compatibilité avec le but et les tâches de la protection civile des travaux de remise en état qui ne sont pas achevés trois mois après l'événement doit également être contrôlée. La surveillance du respect du nombre maximal de jours de services fixé à l'art. 28, al. 2, let. a LPPCi et la gestion des données en question dans le SIPA s'ajoutent aux éléments précités (cf. ch. 1.3.1). Au total, les données de quelque 76 000 personnes astreintes actives effectuant environ 400 000 jours de service par an devront être gérées.

### **3.1.2                   Autres adaptations**

Le non-recrutement, les adaptations de la durée de l'instruction et les modifications apportées aux voies de recours ne devraient pas avoir de conséquence notable pour la Confédération.

## **3.2                       Conséquences pour les cantons**

### **3.2.1                   SIPA**

Les cantons doivent veiller à la transmission régulière au SIPA des données nécessaires au contrôle des jours de service effectués par les personnes astreintes. Les interfaces nécessaires entre les systèmes cantonaux et le SIPA seront réalisées et financées dans le cadre du projet d'intégration des contrôles de la protection civile dans le SIPA (cf. ch. 1.3.4).

La révision n'a aucune autre conséquence notable pour les cantons.

### **3.2.2                   Mesures d'accompagnement**

Les cantons devront désormais transmettre à l'OFPP les projets d'autorisation d'interventions en faveur de la collectivité et lui annoncer les travaux de remise en état prévus (cf. ch. 1.3.2), d'où une légère augmentation de leurs dépenses.

La révision ne devrait avoir aucune autre conséquence notable pour les cantons.

### **3.2.3                   Autres adaptations**

La révision ne devrait avoir aucune autre conséquence notable pour les cantons..

## **3.3                       Autres conséquences**

La révision ne devrait avoir aucune autre conséquence.

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de législature 2011 à 2015<sup>22</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>23</sup>. Comme il découle d'un mandat donné par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.1), il doit être soumis au Parlement, en particulier afin de pouvoir mettre en œuvre rapidement les mesures visant à prévenir les abus en matière d'APG.

### **4.2 Relation avec la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+**

La présente révision partielle de la LPPCi ne tient pas compte des éventuelles mesures prévues dans la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. La mise en œuvre de la stratégie commencera en 2013. Elle permettra d'examiner certaines questions soulevées lors de la consultation relative à la présente révision, comme la distinction entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité ou la durée de l'obligation de servir dans la protection civile (cf. ch. 1.3.4).

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

#### **5.1.1 Loi sur la protection de la population et sur la protection civile**

La LPPCi se fonde sur l'art. 61 de la Constitution (Cst.)<sup>24</sup>, qui confère à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de protection civile. S'agissant 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 conformes à la Constitution.

#### **5.1.2 Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée**

La LSIA se fonde sur les art. 40, al. 2, et 60, al. 1, Cst., qui donnent à la Confédération la compétence de légiférer sur les Suisses de l'étranger et sur l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée.

<sup>22</sup> FF 2012 349

<sup>23</sup> FF 2012 6667

<sup>24</sup> RS 101

Les modifications proposées au titre de la présente révision de la LSIA sont conformes à la Constitution.

### **5.1.3 Loi sur les allocations pour perte de gain**

La LAPG se fonde sur les art. 59, al. 4, 61, al. 4, 116, al. 3 et 4, 122 et 123 Cst.

Les APG visent à compenser les pertes de gain qui découlent du service militaire, du service de protection civile ou du service civil. Les services effectués pour le compte de son employeur, pendant lesquels la personne en service accomplit ses tâches professionnelles habituelles, n'impliquent aucune perte de gain ou de travail et ne justifient donc pas le versement d'APG. Certains services effectués par des employés de l'administration militaire, notamment les services effectués au sein de l'administration militaire ou les prestations fournies dans le cadre du service militaire volontaire ou du service militaire obligatoire prolongé sur une base volontaire, ont presque toujours lieu au profit de l'employeur (cf. commentaire relatif à l'art. 1a, al. 1, LAPG). Le nouvel art. 1a, al. 1, LAPG, qui supprime le droit aux APG pour les prestations précitées, représente donc une inégalité de traitement justifiée et conforme à la Constitution par rapport à d'autres prestations.

L'exception prévue à l'art. 1a, al. 3, LAPG ne concerne que le personnel des organes cantonaux ou communaux responsables de la protection civile, car ces personnes effectuent essentiellement des prestations au profit de leur employeur lorsqu'elles participent à des interventions en faveur de la collectivité. L'exception est donc justifiée. Elle ne représente pas non plus une inégalité de traitement par rapport au personnel de l'administration militaire (art. 1a, al. 1, LAPG) puisqu'elle vise à éviter d'une manière générale un report des coûts salariaux des organes responsables de la protection civile sur le régime des APG (cf. commentaire relatif à l'art. 1a, al. 1 et 3, LAPG et ch. 1.3.2 et 1.3.4).

L'accomplissement d'un service n'entraîne pas non de perte de gain pour les personnes qui touchent une rente vieillesse de l'AVS ou ont atteint l'âge donnant droit à une telle rente (cf. commentaire relatif à l'art. 1a, al. 4<sup>bis</sup>, LAPG). Ces prestations étant par ailleurs fournies exclusivement sur une base volontaire, la suppression du droit à l'indemnité prévu à l'art. 1a, al. 4<sup>bis</sup>, LAPG représente là aussi une inégalité de traitement justifiée et conforme à la Constitution par rapport à d'autres prestations.

Les autres modifications de la LAPG sont également conformes à la Constitution.

## **5.2 Délégation de compétences législatives**

Le Conseil fédéral se voit doté des compétences législatives suivantes:

- *Art. 27, al. 2<sup>bis</sup>*: les critères de prolongation des délais et du nombre maximum de jours de service doivent refléter la pratique et être adaptés au besoin dans un délai utile. Le Conseil fédéral doit donc obtenir la compétence législative nécessaire.
- *Art. 27a, al. 4*: dans l'OIPCC, le Conseil fédéral règle en particulier les conditions à des interventions en faveur de la collectivité sur les plans natio-



nal, cantonal et communal et la procédure d'autorisation d'interventions à l'échelle nationale. Afin d'éviter des autorisations non fondées et d'unifier la pratique, le Conseil fédéral doit régler dans les grandes lignes la procédure d'autorisation des interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. L'OIPCC précisera en particulier les points que doit obligatoirement contenir une autorisation.

- *Art. 28, al. 7*: les contrôles et la surveillance exercés par l'OFPP doivent en principe être inscrits dans la loi. Le Conseil fédéral règlera les modalités de la procédure de surveillance par voie d'ordonnance, notamment les délais que les cantons et l'OFPP devront respecter.

### **5.3 Conformité à la législation sur la protection des données**

La présente révision implique une extension du SIPA. Les données personnelles qui seront ajoutées dans le système ne sont pas sensibles. Aussi ne serait-il pas indispensable de disposer d'une base légale formelle pour les saisir. Les nouvelles dispositions inscrites à l'art. 28, al. 2, LPPCi doivent toutefois être réglées formellement dans la loi. C'est pourquoi les modifications des dispositions nécessaires à l'extension du SIPA doivent également être effectuées au niveau de la loi, à savoir dans la LSIA.

