



Berne, 25 janvier 2023

Modifications de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de
consultation



Condensé

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Alimentation de l'armée et de la protection civile, partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme». Parallèlement, il a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'élaborer un projet de consultation sur la mise en œuvre de mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile. Le présent projet de modification de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, de la loi sur le service civil et de la loi sur l'armée répond à cette demande. D'une part, il est prévu d'étendre l'obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires. D'autre part, il s'agit de créer la possibilité de contraindre les personnes astreintes au service civil à accomplir une partie de leur obligation de servir dans une organisation de protection civile en sous-effectif. Enfin, des mesures seront prises pour améliorer l'appui apporté par les personnes astreintes au service civil en cas de catastrophe ou de situation d'urgence.

Contexte

Les effectifs de la protection civile diminuent depuis des années. Alors que la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ et la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile fixaient un effectif réglementaire de 72 000 membres de la protection civile au 1^{er} janvier 2021, l'effectif réel n'était plus que d'environ 68 000 personnes au 1^{er} janvier 2021. Si l'on part du principe que le nombre de nouveaux recrutés reste stable, soit environ 3000 à 3500 personnes par an, les effectifs de la protection civile seront réduits à environ 51 000 membres d'ici 2030. Ce recul s'explique en premier lieu par la réduction de la durée de l'obligation de servir à 14 ans et par l'introduction de l'aptitude différenciée dans le service militaire. De nombreux conscrits qui auraient été inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile sont désormais aptes au service militaire et ne peuvent donc plus être recrutés pour la protection civile. L'évolution démographique accentue encore ce recul. Si l'effectif réglementaire continue de diminuer, cela conduira inévitablement à une réduction des prestations de la protection civile. Celle-ci ne sera plus en mesure d'accomplir complètement ses tâches. Il ne serait plus possible de garantir la capacité d'intervention, notamment à l'occasion d'engagements de longue durée comme lors de la convocation du Conseil fédéral pour faire face à la pandémie de COVID-19.

Contrairement à la protection civile, le service civil n'a pas d'effectif réglementaire. Dans les premières années qui ont suivi son introduction en 1996, les admissions ont peu augmenté. Ce n'est que lorsque le système de preuve par l'acte a remplacé l'examen de conscience au 1^{er} avril 2009 que le nombre d'admissions a augmenté de manière significative. Cette augmentation s'est stabilisée ces dernières années autour de 6000 personnes par an. Fin 2021, 55 095 personnes étaient astreintes au service civil, dont 53 % (29 369) avaient effectué tous leurs jours de service.

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'analyser, en collaboration avec le DEFR, l'alimentation en personnel de l'armée et de la protection civile. Le rapport devait indiquer comment recruter à moyen et long terme un nombre suffisant de personnes astreintes et de volontaires pour maintenir les effectifs. Par décision du

30 juin 2021, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Alimentation de l'armée et de la protection civile; partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme» et a chargé le DDPS et le DEFR d'élaborer un projet de consultation sur la mise en œuvre de mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile. Il est prévu d'étendre l'obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires. Il s'agit en outre de pouvoir contraindre les personnes astreintes au service civil d'effectuer une partie de leur service dans une organisation de protection civile en sous-effectif permanent. Enfin, il faut créer les conditions permettant aux personnes astreintes au service civil de renforcer davantage de façon autonome les autres établissements d'affectation en cas de catastrophe ou de situation d'urgence.

Contenu du projet

Le projet met en œuvre le mandat du Conseil fédéral conformément à la décision du 30 juin 2021 et aux directives du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile (partie 1). L'obligation de servir dans la protection civile sera étendue aux personnes astreintes au service militaire qui, à la fin de leur 25^e année, n'ont pas encore accompli l'école de recrues et aux militaires qui, après avoir accompli l'école de recrues, deviennent inaptes au service militaire et doivent encore accomplir au moins 80 jours de service restants.

Les organisations de protection civile qui présentent un sous-effectif seront reconnues comme établissements d'affectation du service civil. Les personnes astreintes au service civil peuvent être tenues d'accomplir une partie de leur obligation de servir dans des organisations de protection civile ayant épuisé tous leurs moyens pour remédier à leurs sous-effectifs. Elles suivent l'instruction de base de la protection civile et peuvent également participer à des formations complémentaires et à des formations de cadres. En outre, elles participent à des cours de répétition et peuvent être convoquées pour des interventions en cas d'événement. Les personnes astreintes au service civil ne sont pas soumises à l'obligation constitutionnelle de servir dans la protection civile. Elles restent soumises à la législation sur le service civil. La formation et les interventions dans la protection civile ont la priorité, de sorte que le service civil doit être interrompu si nécessaire. Cela vaut en particulier pour les convocations à court terme en cas d'événement.

Afin que les personnes astreintes au service civil puissent davantage être directement engagées auprès des établissements d'affectation en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, différentes mesures seront mises en œuvre. Il s'agit par exemple de mettre en place une procédure simplifiée pour la désignation des services d'intervention lorsque le temps presse.

La présente révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1) est aussi l'occasion d'effectuer d'autres modifications. Outre quelques adaptations formelles, les bases légales relatives au Service sanitaire coordonné (SSC), à la coordination des transports en cas d'événement et au système d'alarme seront adaptées. Le SSC doit être transféré du Groupement Défense à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et réorienté dans le cadre du système coordonné de protection de la population. Les bases légales de l'ordonnance sur la coordination des transports dans l'éventualité d'événements (OCTE; RS 520.16) doivent être actualisées. En ce qui concerne le système d'alarme, il s'agit de créer la possibilité de transférer aux cantons certaines tâches liées aux sirènes fixes et mobiles de la Confédération. La nouvelle

réglementation repose sur le constat que la centralisation de toutes les tâches liées aux sirènes auprès de la Confédération, prévue le 1^{er} janvier 2021 dans le cadre de la révision totale de la LPPCi, n'est ni plus judicieuse ni plus économique que l'exécution de ces mêmes tâches par les cantons, qui s'en sont chargés de manière irréprochable jusqu'ici. Lors de la planification de la mise en œuvre, l'exécution par la Confédération s'est avérée plus coûteuse et plus complexe que le transfert des tâches aux cantons, car ces derniers connaissent déjà les procédures et disposent des spécialistes nécessaires.

Table des matières

1	Contexte	6
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	6
1.2	Alternatives examinées et solution retenue	10
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral.....	11
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	11
3	Présentation du projet.....	12
3.1	Réglementation proposée	12
3.2	Adéquation des moyens requis	13
3.3	Mise en œuvre	14
4	Commentaire des dispositions.....	14
4.1	Loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile.....	14
4.2	Loi du 3 février 1995 sur l'armée	22
4.3	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information militaires.....	23
4.4	Loi du 6 octobre 1995 sur le service civil	23
5	Conséquences	29
5.1	Conséquences pour la Confédération	29
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes	29
6	Aspects juridiques.....	30
6.1	Constitutionnalité	30
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	30
6.3	Forme de l'acte à adopter	30
6.4	Frein aux dépenses	31
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	31
6.6	Conformité à la loi sur les subventions	31
6.7	Délégation de compétences législatives	31

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Système de l'obligation de servir

En vertu de l'art. 59, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)¹, tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire; les Suissesses et les Suisses de l'étranger peuvent servir à titre volontaire. Le recrutement a lieu entre 18 et 24 ans (conscription).

Les conscrits qui sont jugés aptes au service militaire lors du recrutement doivent effectuer leur service militaire conformément à la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)². Les personnes astreintes au service militaire qui ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience effectuent, sur demande, un service civil conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)³; la durée de celui-ci est d'une fois et demie celle du service militaire encore à accomplir.

Si les conscrits sont jugés inaptes au service militaire lors du recrutement, ils ne peuvent effectuer ni service militaire ni service civil. Dans la mesure où ils sont aptes à servir dans la protection civile, ils sont soumis à l'obligation de servir dans cette organisation, où ils effectuent un service conformément à la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁴.

Les tâches attribuées à l'armée, au service civil et à la protection civile sont différentes. L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix. Elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception (art. 58, al. 2, Cst.). Le service civil opère dans les domaines où les ressources ne sont pas suffisantes ou sont absentes, pour remplir des tâches importantes de la communauté (art. 2 LSC). Le but de la protection civile est de protéger la population et ses moyens de subsistance en cas d'événement dommageable de grande portée, de catastrophe, de situation d'urgence et de conflit armé, de limiter et maîtriser les effets d'événements dommageables et de prendre des mesures préparatoires (art. 2 LPPCi).

Le système de l'obligation de servir ne remplira son objectif que si les institutions responsables de l'exécution de chaque obligation de servir disposent de ressources suffisantes pour pouvoir accomplir les tâches qui leur sont attribuées.

Effectifs de la protection civile

La stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ et la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021 sont basées sur un effectif réglementaire de 72 000 membres de la protection civile (MPCi) pour l'ensemble de la Suisse. L'effectif réglementaire se fonde sur les besoins de chaque canton. Des facteurs tels que l'analyse des dangers et des risques, la palette et le profil des prestations ainsi que d'autres conditions spécifiques à chaque canton (nombre d'habitants, topographie)

¹ RS 101

² RS 510.10

³ RS 824.0

⁴ RS 520.1

sont déterminants. Lorsque l'on définit l'effectif réglementaire, il faut aussi tenir compte du fait qu'en cas de maladie, de départ à l'étranger ou d'autres raisons, une partie des personnes astreintes incorporées ne pourra pas répondre à une convocation en cas d'événement.

L'effectif réel comprend les personnes astreintes au service effectivement incorporées dans une organisation de protection civile (OPC) et disponibles en cas d'événement. Il se compose de l'effectif d'intervention, des MPCi nouvellement recrutés et d'une partie des MPCi incorporés dans la réserve de personnel. L'effectif d'intervention comprend les MPCi formés et prêts à intervenir, qui sont incorporés dans une OPC et peuvent être convoqués. Les MPCi nouvellement recrutés doivent d'abord suivre l'instruction de base avant de pouvoir être convoqués en cas d'événement. En règle générale, les personnes affectées à la réserve de personnel doivent également être formées au préalable. Idéalement, l'effectif réel équivaut à l'effectif réglementaire. L'effectif réel actuel est d'environ 68 000 personnes, ce qui est déjà inférieur à l'effectif réglementaire.

En se basant sur une durée d'obligation de servir de 14 ans, il faut pouvoir recruter environ 5200 personnes par an pour la protection civile afin de maintenir l'effectif réglementaire de 72 000 MPCi. Ce chiffre n'a plus été atteint depuis 2017 et continue de baisser. Si 8350 personnes ont été recrutées dans la protection civile en 2011, elles n'étaient plus que 3523 en 2021. Ce recul est parallèle à la baisse du nombre total de conscrits, qui est passé d'environ 40 500 en 2010 à environ 31 200 en 2021, et s'explique en premier lieu par la situation démographique. Durant la même période, le taux de recrutement par rapport à l'ensemble des conscrits a augmenté chez les personnes aptes au service militaire (+6,4 %), alors que celui des personnes aptes au service de protection civile a diminué (-7,4 %). Si l'on ne considère que les conscrits aptes au service militaire ou au service de protection civile, la proportion de ceux qui sont aptes au service militaire a même augmenté de 8,9 %, alors que celle des aptes au service de protection civile a diminué de la même proportion. Cette évolution est probablement due, entre autres, au fait que l'armée a adapté ses critères en 2015 en introduisant l'aptitude différenciée. Il en résulte que de nombreux conscrits, qui auraient été inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile, sont désormais aptes au service militaire et ne peuvent donc pas être recrutés pour la protection civile. Actuellement, l'armée dispose des effectifs nécessaires pour remplir sa mission, contrairement à la protection civile⁵.

Sur la base de l'effectif réel de 2021 et du nombre prévu de personnes recrutées (env. 3000) et libérées chaque année, on obtient un effectif réel de seulement 51 000 MPCi environ d'ici 2030⁶.

Conséquences

La situation en matière de menaces et de dangers concernant la protection de la population décrite dans les rapports sur la politique de sécurité 2010⁷, 2016⁸ et 2021⁹ n'a pas fondamentalement changé, mais s'est accentuée dans certains domaines.

⁵ Rapport «Alimentation de l'armée et de la protection civile; partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme» du 30.6.2021, FF 2021 1555, p. 7; cit. rapport sur l'alimentation (partie 1).

⁶ Rapport sur l'alimentation (partie 1), p. 34

⁷ FF 2010 5133

⁸ FF 2016 7763

⁹ FF 2021 2895

Selon le Conseil fédéral, les pénuries et les pannes d'électricité, les pandémies, les tremblements de terre ainsi que les événements naturels extrêmes dus au changement climatique comptent toujours parmi les plus grands risques de catastrophes et de situations d'urgence. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, avec le grand nombre de réfugiés qu'elle a entraîné, ont toutefois démontré de manière frappante que de telles menaces peuvent se concrétiser à tout moment et à court terme. Dans les deux cas, le Conseil fédéral a convoqué la protection civile pour soutenir les cantons et des organes fédéraux. La protection civile a ainsi effectué près de 560 000 jours de service dans le cadre de la pandémie de COVID-19.

Ce contexte laisse à penser que la protection civile peut être davantage sollicitée à l'avenir. Il s'agit d'interventions à court terme, par exemple suite à des événements naturels tels que des tempêtes ou des inondations. Dans ce cas, il faut pouvoir convoquer un nombre suffisant de MPCi rapidement et de manière contraignante. La capacité de la protection civile à faire face à des situations d'urgence de longue durée, comme une pandémie, une pénurie d'électricité ou un conflit armé, est également essentielle. Il faut disposer de suffisamment de personnes astreintes pour pouvoir gérer les événements à court terme, remplir les mandats de prestations cantonaux et fournir les prestations d'appui intercantionales.

Une réduction de l'effectif réglementaire entraînerait inévitablement une diminution des prestations à moyen terme. Selon l'ampleur d'un événement, le soutien aux organes de conduite cantonaux et régionaux ainsi que l'appui et l'assistance à la population concernée ne pourraient plus être assurés de manière suffisante. En outre, les prestations ne pourraient plus être fournies dans la même mesure lors d'interventions nécessitant beaucoup de personnel, par exemple des travaux de remise en état après une catastrophe. En cas d'interventions de longue durée, comme dans le cadre de la pandémie de COVID-19, la capacité d'intervention de la protection civile serait fortement réduite.

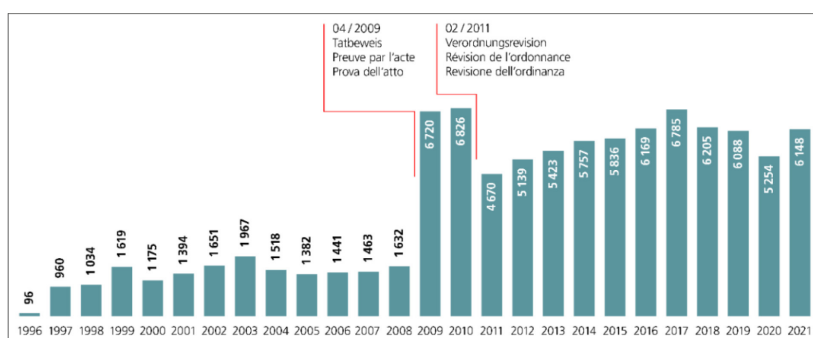
Pour éviter cette réduction des prestations, l'effectif réglementaire de la protection civile de 72 000 personnes astreintes doit donc être maintenu.

Service civil

Sont admises au service civil les personnes astreintes au service militaire aptes au moment de l'admission mais qui ne peuvent pas concilier ce service avec leur conscience. Le service civil opère dans les domaines où les ressources ne sont pas suffisantes ou sont absentes, pour remplir des tâches importantes de la communauté (art. 2, al. 1, LSC). Il est actif dans les domaines suivants: santé, service social, instruction publique, conservation des biens culturels, protection de la nature et de l'environnement, agriculture, coopération au développement et aide humanitaire, ainsi que prévention et maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence et rétablissement après de tels événements (art. 4, al. 1, LSC).

Contrairement à l'armée et à la protection civile, le service civil ne peut pas avoir un effectif prédéfini en raison de son but constitutionnel, car l'évolution effective des admissions et le moment où elles se produisent ne peuvent être ni planifiés ni contrôlés. Après son lancement en 1996, les admissions ont d'abord connu une croissance modérée. Lorsque la preuve par l'acte a remplacé la commission d'admission (appelée «examen de conscience») au 1^{er} avril 2009, le nombre d'admissions a dans un premier temps augmenté de manière significative pour se stabiliser ces dernières années à

environ 6 000 personnes par an. Fin 2021, 55 095 personnes étaient astreintes au service civil, dont 53 % (29 369) avaient effectué tous leurs jours de service¹⁰.



Nombre d'admissions au service civil de 1996 à 2021

Il est dans l'intérêt du DEFR de clarifier et de définir, sur les plans juridique et opérationnel, la manière dont les personnes astreintes au service civil peuvent, en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, soit être affectées à des OPC, soit effectuer des missions autonomes et complémentaires auprès d'autres organisations d'intervention. Cette démarche dont la nécessité est reconnue depuis plusieurs années n'a pas encore pu être mise en œuvre jusqu'à présent pour diverses raisons. Elle s'est confirmée lors de la pandémie de COVID-19 et lors de l'accueil des réfugiés ukrainiens. Le besoin s'est même accentué, car les demandes d'appui par des personnes astreintes au service civil, dans le but de décharger d'autres acteurs de la politique de sécurité, sont arrivées plus tôt et plus rapidement que prévu, et des interventions avec des délais de préparation plus courts ont été nécessaires¹¹. La nécessité de clarification et d'adaptation a également été abordée par le Parlement dans plusieurs interventions¹² et évoquée par le Contrôle fédéral des finances¹³. Le projet mis en consultation apporte les éclaircissements nécessaires. Il reste à déterminer, à un stade ultérieur du processus législatif, dans quelle mesure la convocation des personnes astreintes au service civil pour une affectation en cas de catastrophe et de situation d'urgence selon les art. 7a et 14 LSC doit être réglée différemment. La réglementation devrait s'inspirer des convocations pour le service militaire et le service de protection civile.

Rapport sur l'alimentation (partie 1)

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'analyser, en collaboration avec le DEFR, l'alimentation en personnel de l'armée et de la protection civile. Le rapport devait indiquer comment recruter à moyen et à long terme un nombre suffisant de personnes astreintes et de volontaires pour maintenir les effectifs.

Par décision du 30 juin 2021, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Alimentation de l'armée et de la protection civile; partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme»¹⁴. Le rapport analyse l'évolution des effectifs de l'armée et de la protection civile, les causes de leur diminution au cours des dernières années et propose

¹⁰ Rapport annuel 2021 CIVI (<https://2021.zivi-jahresbericht.ch>)

¹¹ Dans le Plan suisse de pandémie Influenza 2018, il est question d'une période de préparation de quatre à six semaines. Les attentes lors de la demande d'appui par des personnes astreintes au service civil et le développement effectif de la pandémie de COVID-19 ont montré la nécessité d'accélérer la capacité d'intervention.

¹² Cf. Ip 20.3261; Ip 20.3617; Ip 20.3841; Ip 20.3848; Ip 20.4631; Mo 20.4407

¹³ Rapport CDF-20542

¹⁴ FF 2021 1555

différentes mesures permettant d'améliorer l'alimentation de la protection civile à court et à moyen terme.

Afin de mettre en œuvre le plus rapidement possible les mesures visant à améliorer l'alimentation de la protection civile, le Conseil fédéral a chargé le DDPS et le DEFR d'élaborer un projet soumis à consultation comportant les adaptations nécessaires de la LPPCi, de la LAAM et de la LSC.

Le projet doit contenir les éléments suivants:

- l'extension de l'obligation de servir dans la protection civile aux personnes astreintes qui sont libérées de l'armée à la fin de leur 25^e année sans avoir accompli l'école de recrues (ER);
- l'extension de l'obligation de servir dans la protection civile aux militaires qui deviennent inaptes au service militaire après avoir accompli la totalité de l'ER;
- l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer une partie de leur service dans une OPC en sous-effectif permanent.

En outre, le Conseil fédéral a chargé le DDPS, en collaboration avec la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, d'examiner la possibilité de déroger au principe du domicile pour l'affectation ainsi que l'opportunité de prévoir une aptitude différenciée pour la protection civile.

Il a en outre chargé le DEFR d'inclure dans la prochaine révision de la LSC les mesures visant à améliorer le soutien apporté par les personnes astreintes au service civil en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

1.2 Alternatives examinées et solution retenue

Conformément au mandat découlant de la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2021 et aux prescriptions du rapport sur l'alimentation (partie 1), les mesures suivantes ont été examinées pour améliorer les effectifs de la protection civile.

Mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile

Les mesures possibles à court et à moyen terme pour améliorer les effectifs de la protection civile ont déjà été examinées dans le cadre du rapport sur l'alimentation et évaluées par le Conseil fédéral¹⁵. Il n'est donc pas nécessaire d'étudier d'autres alternatives dans le cas présent.

Abandon du principe du domicile

Le principe du domicile prévoit que les personnes astreintes à la protection civile sont incorporées en priorité dans l'OPC de leur lieu de domicile. Selon le droit en vigueur, elles peuvent cependant déjà être incorporées dans n'importe quelle OPC de leur canton de domicile ou même d'un canton voisin (art. 35, al. 1, LPPCi).

Une suppression plus large du principe du domicile impliquerait de nouvelles exigences. Contrairement à l'armée, la protection civile ne dispose pas de logements pour héberger les personnes astreintes. En cas d'incorporation de personnes astreintes au-delà des cantons voisins, il faudrait en créer de nouveaux, ce qui

¹⁵ Rapport sur l'alimentation (partie 1), p. 41 s.

entraînerait des coûts supplémentaires. De plus, la protection civile est en principe un moyen d'intervention cantonal et l'ancrage régional des personnes astreintes joue un grand rôle. Il n'apparaît dès lors pas approprié de déroger davantage au principe du domicile.

Toutefois, l'art. 36 LPPCi est désormais complété par une disposition permettant à l'OFPP d'incorporer directement les personnes astreintes des cantons ayant des effectifs suffisants dans des cantons où les effectifs sont insuffisants.

Aptitude différenciée pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile

L'introduction d'une aptitude différenciée pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile telle qu'elle existe déjà dans l'armée a également été examinée. Contrairement à l'armée, qui compte environ 150 fonctions différentes, il n'existe que 6 fonctions de base dans la protection civile: préposé à l'aide à la conduite, préposé à l'assistance, pionnier, cuisinier, préposé à l'infrastructure et préposé au matériel. En outre, toutes les personnes astreintes doivent en principe pouvoir être engagées pour des activités physiquement exigeantes, par exemple dans le cadre de travaux de remise en état. La marge de manœuvre pour une aptitude différenciée est donc très limitée dans la protection civile et tout au plus envisageable dans le domaine de l'aide à la conduite. Cette mesure est abandonnée faute d'un potentiel suffisant.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020¹⁶ sur le programme de la législature 2019 - 2023, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020¹⁷ sur le programme de la législature 2019 - 2023. La présente révision de la LPPCi, de la LSC et de la LAAM se fonde sur le rapport sur l'alimentation (partie 1) et sert à mettre en œuvre l'arrêté du Conseil fédéral du 30 juin 2021 et, par conséquent, à réaliser l'objectif 15 du programme de la législature 2019 - 2023¹⁸.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les adaptations proposées concernent exclusivement des domaines du droit national, de sorte qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des prescriptions du droit européen.

Les conditions et les réglementations en matière de protection civile et de service civil dans les pays européens voisins sont très différentes de celles de la Suisse et ne peuvent donc pas être utilisées à des fins de comparaison.

¹⁶ FF 2019 2244

¹⁷ FF 2019 2245

¹⁸ FF 2019 1859

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Extension de l'obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires

L'obligation de servir dans la protection civile est désormais étendue à deux catégories de personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires. Cela concerne d'une part les personnes astreintes au service militaire qui sont libérées de l'armée à la fin de l'année au cours de laquelle elles atteignent l'âge de 25 ans sans avoir accompli l'ER. Jusqu'à présent, ces conscrits étaient libérés de l'armée mais pas de l'obligation de servir dans l'armée, de sorte qu'ils ne pouvaient pas effectuer de service de protection civile (art. 49, al. 2, LAAM, en relation avec l'art. 29, al. 2, LPPCi). Désormais, ils seront également libérés de l'obligation d'accomplir le service militaire et donc astreints à servir dans la protection civile s'ils sont aptes à le faire (art. 49, al. 2, LAAM).

L'extension de l'obligation de servir dans la protection civile concerne d'autre part les militaires qui, après avoir accompli la totalité de l'ER, deviennent inaptes au service militaire. Ils sont alors astreints à la protection civile dans la mesure où il leur resterait au moins 80 jours de service à accomplir.

Obligation des personnes astreintes au service civil d'effectuer des périodes de service civil dans la protection civile

Il s'agit désormais de pouvoir contraindre les personnes astreintes au service civil d'effectuer une partie de leur service dans une OPC en sous-effectif. Cette affectation constitue un service civil dans le cadre de l'accomplissement de l'obligation de servir au sein du service civil. Les personnes astreintes au service civil ne seront donc pas soumises à l'obligation de servir dans la protection civile. L'Office fédéral du service civil (CIVI)¹⁹ reste compétent sur le plan administratif. Les OPC en sous-effectif sont reconnues comme établissements d'affectation du service civil.

La définition du sous-effectif est prospective: si, au cours d'une année donnée, le nombre de personnes astreintes libérées dans une OPC est supérieur à celui des nouvelles incorporations (en incluant les personnes astreintes issues de la réserve et les anciens militaires), l'OPC présente un sous-effectif pour cette année-là. Il s'agit en premier lieu de combler ce manque par les moyens de la protection civile, c'est-à-dire par la réaffectation de personnes astreintes provenant d'autres régions et de cantons voisins. Ce n'est que lorsque le sous-effectif n'a pas pu être comblé par ces mesures que des personnes astreintes au service civil peuvent être engagées.

Les personnes astreintes au service civil suivent l'instruction de base régulière de la protection civile et peuvent également suivre des cours complémentaires ou de cadres.

Les personnes astreintes au service civil accomplissent au maximum 80 jours de service civil dans l'OPC concernée. L'obligation prend fin au plus tard quatre ans avant la fin de leur obligation de servir dans le service civil, car il n'est pas possible de déterminer à l'avance combien de jours de service civil une personne astreinte au service civil accomplira effectivement dans une OPC en sous-effectif. Les quatre années de réserve continuent de garantir que, jusqu'à la libération, tous les jours de

¹⁹ Depuis le 1er janvier 2019, le CIVI est l'organe d'exécution de la Confédération pour le service civil, cf. art. 6 LSC.

service civil prescrits lors de l'admission sont effectués dans des établissements d'affectation courants (cf. obligation selon l'art. 9, let. d, LSC).

Les personnes astreintes au service civil peuvent opter volontairement pour une carrière de cadre au sein de la protection civile. A cet effet, elles peuvent s'engager à effectuer des jours de service supplémentaires au sein de l'OPC jusqu'à la fin de leur obligation de servir dans le service civil.

Étant donné que chaque année, seul le nombre de personnes astreintes au service civil effectivement nécessaire pour combler les sous-effectifs sera engagé dans les OPC, cela ne concernera qu'une partie des personnes astreintes au service civil. Les critères de sélection pour une affectation dans une OPC seront précisés par voie d'ordonnance. On se fondera en premier lieu sur le domicile, les aptitudes et la formation de la personne astreinte au service civil et sur les besoins de l'OPC concernée. Les OPC ont en principe la priorité par rapport à d'autres établissements d'affectation du service civil. Cela vaut en particulier en cas d'événement prioritaire pour la protection de la population et de convocation en cas d'urgence.

Autres modifications

La présente révision est aussi l'occasion d'effectuer d'autres modifications dans la LPPCi, concernant d'une part le Service sanitaire coordonné (SSC) et d'autre part le système d'alarme. Le SSC doit être transféré du Groupement Défense à l'OFPP et réorienté dans le cadre du système coordonné de protection de la population. Les bases légales de l'OCTE doivent être actualisées. En ce qui concerne le système d'alarme, il s'agit de créer la base juridique permettant à la Confédération de transférer aux cantons les travaux à effectuer sur place en rapport avec les sirènes fixes et mobiles.

Par ailleurs, diverses adaptations formelles seront apportées, qui n'entraînent toutefois pas de modifications de fond.

3.2 Adéquation des moyens requis

Conséquences financières

La mise en œuvre des modifications prévues n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour l'OFPP. Les OPC étant exonérées de la taxe imposée aux établissements d'affectation, la Confédération perdra les recettes correspondantes. Du côté des autorités, la charge de travail liée à l'échange de données entre la protection civile et le service civil augmentera, car les interventions dans les OPC s'écartent du principe actuel des prestations de service civil organisées sous responsabilité propre. Cette charge de travail supplémentaire peut être absorbée à l'interne. Cela concerne également les cantons et les OPC, qui devront coordonner avec le CIVI la planification des affectations des personnes astreintes au service civil.

L'intégration du SSC à l'OFPP comprend également les ressources financières actuelles.

Dans le cadre de la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021, les compétences en matière de sirènes fixes et mobiles ont été transférées des cantons à la Confédération. La solution envisagée ici, avec transfert des tâches aux cantons, est moins coûteuse que l'exécution par la Confédération. Les cantons connaissent déjà les tâches qui leurs sont transférées et disposent des structures et du personnel spécialisé nécessaires. La proximité géographique des services cantonaux et la réduction de

la charge administrative entraînent également une baisse des coûts. Selon les dispositions transitoires actuelles, la Confédération indemnise les cantons pour l'entretien et la disponibilité permanente des sirènes à hauteur de 400 CHF au plus par an et par sirène (art. 99, al. 1, LPPCi). À l'avenir, le forfait comprendra l'exploitation, la maintenance et la réparation des sirènes. Il est donc porté à 450 CHF par sirène. Les frais de personnel ne sont pas couverts par le forfait car ils relèvent de la compétence des cantons. Ils sont remboursés dans le cadre des moyens prévus à cet effet (3 millions CHF). Le cadre financier a été fixé lors de la révision totale de la LPPCi. La Confédération supporte de nouvelles charges financières dans le domaine des systèmes d'alarme et de télécommunication (Polyalert et système national d'échange de données sécurisé). En revanche, les cantons prennent en charge depuis lors les coûts liés à la réduction du nombre de constructions protégées lorsque celles-ci sont affectées à une autre utilisation. Cela permet d'éviter des transferts de charges non financés entre la Confédération et les cantons.

Conséquences dans le domaine du personnel

La mise en œuvre du projet n'entraînera pas de besoins en postes supplémentaires au sein de l'administration fédérale. Toutefois, la charge administrative liée à l'enregistrement des OPC en sous-effectif en tant qu'établissements d'affectation du service civil pèsera à court terme, tandis que la charge liée au contrôle annuel de l'obligation d'affectation augmentera à long terme. Il convient de remédier à ces évolutions en accroissant l'efficacité ou en élaborant des projets dans le cadre de la transformation numérique.

Le transfert du SSC à l'OFPP inclut également les collaborateurs concernés. Si le projet de réorientation du SSC devait engendrer des charges supplémentaires en personnel, les ressources nécessaires devraient faire l'objet d'une nouvelle demande.

3.3 Mise en œuvre

La protection civile est un moyen d'intervention cantonal, même si le Conseil fédéral peut, sous certaines conditions, convoquer des personnes astreintes. Elle est organisée à l'échelon fédéral et relève de la compétence des cantons du point de vue opérationnel. En revanche, le service civil relève, comme l'armée, de la compétence de la Confédération et est organisé de manière centralisée. Obliger des personnes astreintes au service civil d'accomplir leur service dans des OPC en sous-effectif contraint les organes impliqués à tenir compte de ces deux formes d'organisation. Il est crucial de limiter les processus administratifs au minimum et de garantir l'échange de données entre le système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile et le système d'information automatisé du service civil.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile

Art. 6, al. 2^{bis} et 2^{ter}

L'ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné (OSSC)²⁰ se fonde actuellement sur l'art. 75, al. 1a, LPPCi et l'art. 150, al. 1, LAAM. L'art. 75, al. 1a, LPPCi a été abrogé lors de la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021. L'art. 150, al. 1,

²⁰ RS 501.31

LAAM ne peut plus être utilisé comme base juridique en raison de l'orientation civile du SSC. Le préambule de l'OSSC, qui sera révisée au 1^{er} janvier 2023, renverra donc désormais à l'art. 6, al. 1, LPPCi, qui régit les tâches de la Confédération en matière de coordination des organisations partenaires dans le domaine de la protection de la population. Désormais, les tâches du SSC sont clairement mentionnées dans la LPPCi. Elles correspondent sur le fond à l'actuel art. 1, al. 1, OSSC. La coordination de l'engagement des moyens des organes impliqués (partenaires du SSC) comprend également des tâches de préparation et de planification. Conformément au champ d'application de la LPPCi, le SSC est en premier lieu responsable de la coordination des organes civils. Dans le cadre d'événements concrets, il peut toutefois arriver que des moyens de l'armée soient également engagés, ce qui nécessite une coordination entre les moyens civils et militaires. Le Conseil fédéral continue de régler les détails par voie d'ordonnance (OSSC).

Le secrétariat de la coordination des transports dans l'éventualité d'événements (CTE) est responsable de la préparation et de la coordination de toutes les activités dans le domaine des transports et de la protection de la population. Ces tâches doivent être représentées de manière analogue à celles du SSC dans la LPPCi révisée.

Art. 9, al. 2, deuxième et troisième phrases, et 5

Dans le cadre de la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021, les compétences relatives au système de transmission de l'alarme à la population en cas d'événement, composé du système de télécommande Polyalert, des sirènes fixes et des sirènes mobiles, relèvent uniquement de la Confédération. Avant la révision, les compétences étaient partagées: la Confédération était responsable du dispositif de déclenchement à distance centralisé, tandis que les cantons étaient responsables des sirènes fixes et mobiles. La révision se justifiait par l'élimination des doubles emplois et des chevauchements et, en particulier, par l'obtention de conditions plus avantageuses pour l'acquisition des sirènes grâce aux quantités plus importantes (Message concernant la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile du 21 novembre 2018²¹, p. 537).

Or, lors de la planification de la mise en œuvre du nouveau droit, il s'est avéré que la nouvelle solution entraînait dans la pratique des problèmes plus importants et notamment des coûts plus élevés. La prise en charge des sirènes tout au long de leur cycle de vie (planification de l'alarme et des emplacements, préparation des emplacements, mise à disposition, entretien, maintenance, démontage, etc.) se fait sur place. L'OFPP ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer lui-même sur place les travaux qui lui incombent. Le risque est qu'une solution existante qui fonctionne bien soit remplacée par une solution non éprouvée et inappropriée.

L'acquisition commune des sirènes s'avère également très coûteuse dans la pratique, car elle ne concerne pas seulement les sirènes elles-mêmes, mais aussi les prestations d'installation qui sont propres à chaque bâtiment et qui ne permettent pas d'économies notables dues à la quantité.

La Confédération doit donc pouvoir confier les travaux à effectuer sur place aux cantons contre indemnisation. Cette solution est appropriée et rentable, car les cantons disposent déjà du personnel spécialisé nécessaire, qui connaît bien les tâches à accomplir. Comme il s'agit d'un domaine très technique, les détails seront réglés par

²¹ FF 2019 521; cit. Message LPPCi

voie d'ordonnance. Cela comprend notamment la description détaillée des tâches qui seront transférées aux cantons ainsi que l'établissement des montants forfaitaires.

Comme le délai de transition pour la mise en œuvre de la LPPCi révisée est fixé au 31 décembre 2024, alors que la présente révision n'entrera probablement pas en vigueur d'ici là, la réglementation se fait d'abord au niveau de l'ordonnance. Elle sera répercutée au niveau de la loi avec cette modification.

L'al. 5 est simplement reformulé de manière à le rendre plus compréhensible, sans qu'il y soit apporté de modification de fond.

Art. 12, al. 4

La révision totale de la LPPCi a permis de créer d'autres organisations d'intervention spécialisées de la Confédération, en plus des équipes d'intervention du DDPS (EEVBS) existantes qui ont déjà fait leurs preuves et qui sont gérées par le Laboratoire de Spiez et le Centre de compétences NBC-DEMUNEX de l'armée pour soutenir les cantons en cas d'événements nucléaires et radiologiques, biologiques et chimiques (NBC). Ces nouvelles organisations devraient être engagées en particulier dans le domaine NBC, pour assurer la communication et l'aide à la conduite (art. 4 de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population; OProP²²). Dans la pratique, il s'est avéré que les domaines d'intervention mentionnés pouvaient être couverts par les ressources existantes. Les dispositions correspondantes relatives aux organisations d'intervention spécialisées peuvent donc être abrogées.

Art. 13, al. 1

En raison du rattachement du SSC à l'OFPP, l'énumération des domaines dans lesquels l'OFPP assure la recherche et le développement en collaboration avec d'autres organes est complétée par la médecine d'urgence et la médecine de catastrophe (art. 13, al. 1). Cela comprend également la prise en charge des patients en cas d'urgence ou de catastrophe. Il s'agit déjà d'une tâche centrale du SSC (cf. art. 12, OSSC).

Art. 22, al. 3^{bis}

Le SSC exploite déjà le Campus SSC pour la formation et le perfectionnement dans le domaine de la médecine d'urgence et de la médecine de catastrophe (art. 12 OSSC). L'art. 22, al. 3^{bis}, définit la base légale nécessaire à cet effet dans la LPPCi.

Art. 24, al. 1^{bis}

La Confédération peut désormais déléguer aux cantons, contre indemnisation, des tâches liées à l'exploitation des sirènes destinées à transmettre l'alarme à la population. Il s'agit d'une indemnité destinée à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral (art. 3, al. 2, de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités; LSu²³).

La Confédération indemnise les cantons pour les tâches qu'elle leur délègue. Il s'agit de la planification de l'alarme, de la détermination et de la mise à disposition des emplacements, de l'acquisition, de l'entretien, du maintien de la valeur, du démontage

²² RS 520.12

²³ RS 616.1

et de la garantie de l'état de préparation permanent des sirènes fixes ainsi que de l'entreposage, de la gestion et de la réparation des sirènes mobiles.

Le transfert des tâches de la Confédération aux cantons est approprié, car les cantons sont déjà habitués à les réaliser et disposent du personnel spécialisé nécessaire. Les processus administratifs existent également déjà. Il s'agit donc d'une solution plus rentable que de faire appel à une entreprise générale.

Art. 27, let. b

Cf. commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 29, al. 2, let. b et c

Selon la législation en vigueur, les personnes déclarées inaptes au service militaire après avoir accompli l'ER ne sont pas tenues d'effectuer un service de protection civile. Les personnes libérées de l'obligation de servir dans le cadre du service civil ne sont pas non plus astreintes à servir dans la protection civile si elles ont déjà accompli au moins autant de jours de service que la durée d'une ER (art. 29, al. 2, let. b et c, LPPCi). Cela correspond en règle générale à 124 jours de service (annexe 2 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires; OMi²⁴).

Désormais, ce ne sont plus les jours de service déjà accomplis qui seront déterminants, mais ceux qui restent à accomplir. Le calcul se base également pour les cadres sur les jours de service des militaires de la troupe²⁵. Les personnes qui auraient encore au moins 80 jours de service militaire à accomplir seront donc désormais astreintes à servir dans la protection civile. Cela semble justifié dans la mesure où les personnes qui ont été incorporées dès le début dans la protection civile effectuent en moyenne environ 80 jours de service sur l'ensemble de leur période de service. Cette formulation permet d'éviter qu'un officier subalterne, par exemple, qui devient inapte au service militaire après avoir accompli 599 jours de service sur un total de 680, doive encore effectuer un service de protection civile. Les années de service déjà accomplies dans le cadre de l'obligation de servir dans l'armée seront prises en compte dans le calcul de la durée de service restant à accomplir dans la protection civile.

Art. 31, al. 2 à 4 et 7, let. a

Al. 2 à 4 et al. 7, let. a: lors de la révision totale de la LPPCi, la durée de l'obligation de servir dans la protection civile a été réduite à 12 ans. Parallèlement, la prolongation de la durée de l'obligation de servir dans la protection civile à 14 ans est à nouveau possible si, à l'avenir, les effectifs de la protection civile ne devaient plus être couverts en raison de la diminution des taux de recrutement²⁶. Au cours des dernières années, les taux de recrutement de la protection civile ont effectivement fortement diminué (cf. chap. 1.2). Le Conseil fédéral a déjà prolongé la durée du service de protection civile de 12 à 14 ans au 1^{er} janvier 2021 (art. 17 de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile; OPCi²⁷). Comme la LPPCi avait déjà été adoptée par le Parlement à ce moment-là, il n'était plus possible d'apporter les modifications nécessaires à la loi. Ces modifications ont désormais été introduites et l'obligation de servir est fixée à

²⁴ RS 512.21

²⁵ Pour les militaires de la troupe, à l'exception des grenadiers et des militaires en service long, le service d'instruction est de 245 jours (art. 47, al. 1, let. a, OMi).

²⁶ Message LPPCi, p. 560

²⁷ RS 520.11

14 ans maximum ou 245 jours de service accomplis. L'art. 31, al. 7, let. a, est abrogé. La fusion des al. 2 et 4 n'entraîne aucune modification de fond mais simplifie la forme et précise que la durée déterminante pour la fin de l'obligation de servir dans la protection civile est celle qui est atteinte en premier.

L'obligation de servir dans la protection civile s'éteint dans tous les cas à 36 ans pour la troupe et à 40 ans pour les cadres. Pour certaines personnes, par exemple celles qui sont recrutées à 25 ans seulement ou naturalisées après l'âge de 24 ans, l'obligation de servir dans la protection civile commence si tard qu'elles ne peuvent plus accomplir 14 ans de service jusqu'à cette limite d'âge. La formulation «au plus de 14 ans» en tient compte.

Désormais, toute personne astreinte doit être incorporée et formée dans une OPC et suivre chaque année un cours de répétition d'au moins trois jours (art. 53, al. 1). L'al. 4 est adapté en conséquence.

Al. 3: Conformément à l'art. 31, al. 7, let. a, LPPCi actuel, le service obligatoire et l'instruction de base doivent commencer au plus tard à l'âge de 23 ans. Le recrutement pour la protection civile se fait toutefois en même temps que pour l'armée et peut avoir lieu jusqu'à l'âge de 24 ans révolus (art. 9, al. 2, LAAM). Pour les personnes naturalisées ultérieurement, les dispositions de l'art. 31, al. 7, let. a, LPPCi ne peuvent pas être respectées. Il n'est donc plus fait référence à un âge précis, mais uniquement au début de l'instruction de base. Cette réglementation est désormais complétée à l'art. 49, al. 1, LPPCi par la disposition prévoyant le début de l'instruction de base en règle générale dans un délai de deux ans à compter du recrutement. Il en résulte ainsi une solution uniforme et simple pour toutes les personnes astreintes.

Art. 34, al. 1^{bis}

La disposition de l'al. 2 concernant le recrutement de personnes âgées de plus de 24 ans au moment de leur naturalisation correspond à l'art. 49, al. 4, LPPCi en vigueur jusqu'ici. Elle est déplacée en raison de son lien étroit avec le sujet, mais son contenu n'est pas modifié. La nouvelle disposition prévoyant le début de l'instruction de base en règle générale dans les deux ans suivant le recrutement s'applique également aux personnes naturalisées ultérieurement (art. 49, al. 1, LPPCi).

Art. 35, al. 3 et 4

L'al. 3 est abrogé en raison de la suppression de la réserve de personnel (cf. art. 99a, al. 2). Les personnes astreintes résidant à l'étranger seront désormais enregistrées dans le Système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA).

En ce qui concerne l'al. 4, voir les commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 36 Organisations de protection civile en sous-effectif

Désormais, les personnes astreintes au service civil peuvent être tenues d'effectuer une partie de leur service civil dans une OPC en sous-effectif, sans pour autant être soumises à l'obligation de servir dans la protection civile. Leur affectation dans les OPC est régie par la législation sur le service civil, qui reprend à cet effet, sur différents points, des règles applicables aux personnes astreintes à servir dans la protection civile (art. 28, al. 5, 29, al. 1^{bis}, 36, al. 1^{bis}, et 40a, al. 1^{bis}, LSC). La LPPCi ne règle donc que les aspects qui concernent directement la protection civile. Il s'agit notamment de la définition de la notion d'OPC en sous-effectif.

Les personnes astreintes sont affectées à une fonction lors du recrutement et suivent ensuite l'instruction de base dans le canton, avant d'être incorporées dans une OPC. Parallèlement, les OPC libèrent chaque année les personnes astreintes qui ont accompli leur obligation de servir dans la protection civile (art. 31, al. 2). Si, au cours d'une année, le nombre de personnes astreintes libérées est supérieur à celui des personnes incorporées, l'OPC est en sous-effectif pour cette année-là. Par personnes astreintes incorporées, on entend les nouveaux recrutés, les anciens militaires qui deviennent astreints à la protection civile (art. 29, al. 2, let. c, et 49, al. 2, LAAM) et les personnes astreintes issues de la réserve de personnel (art. 99a, al. 2). Si une OPC présente un sous-effectif, celui-ci doit d'abord être compensé si possible au sein du canton. Si cela n'est pas possible en raison d'un nombre insuffisant de nouvelles personnes astreintes incorporées, le sous-effectif doit être compensé en priorité par des moyens de la protection civile, c'est-à-dire par des personnes astreintes provenant de cantons voisins ayant un effectif excédentaire. Le droit en vigueur permet déjà d'incorporer des personnes astreintes dans un autre canton, mais toujours avec l'accord des cantons concernés (art. 35, al. 1, LPPCi). Désormais, l'OFPP aura la compétence d'incorporer des personnes astreintes de cantons disposant d'un effectif suffisant dans des cantons en sous-effectif. Dans l'idéal, les sous-effectifs peuvent ainsi être compensés dès le recrutement. Ce n'est que lorsque ces moyens de la protection civile sont épuisés que l'engagement de personnes astreintes au service civil entre en ligne de compte.

La procédure de détermination du sous-effectif et d'incorporation de personnes astreintes au service civil dans une OPC est réglée par voie d'ordonnance.

Art. 41 Taxe d'exemption de l'obligation de servir

Le calcul du montant de la taxe d'exemption prend en compte la totalité des jours de service de protection civile donnant droit à une solde effectués par les personnes astreintes et les personnes qui accomplissent un service de protection civile volontaire et sont assujetties à la taxe d'exemption. Cela vaut également pour les personnes qui effectuent un service de protection civile volontaire, mais qui sont encore soumises à la taxe d'exemption, par exemple les personnes naturalisées après l'âge de 30 ans. Comme cela a toujours été source d'ambiguïté dans la pratique, l'art. 41 est complété en conséquence. Il n'y a pas de changement sur le plan matériel. Il va de soi qu'aucun jour de service n'est pris en compte pour les personnes astreintes qui ne doivent de toute façon pas payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir (p. ex. les femmes, les étrangers effectuant un service de protection civile volontaire) ou pour les personnes qui ne sont plus soumises à la taxe d'exemption.

Art. 45, al. 2

Comme jusqu'à présent, l'OFPP édicte des dispositions concernant la convocation aux services d'instruction et aux cours de perfectionnement des personnes astreintes conformément à l'art. 54, al. 2 à 4. Cette procédure a fait ses preuves et doit donc être maintenue. Il n'est pas prévu d'édicter une ordonnance sur le sujet. La norme de délégation visée à l'art. 45, al. 2, est donc supprimée et le libellé adapté. Dans la pratique, il n'y a pas de changement.

Art. 46, al. 4

Cf. commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 46a Convocation à une période de service civil dans une organisation de protection civile

Les personnes astreintes au service civil qui accomplissent leur service dans une OPC en sous-effectif restent soumises à la législation sur le service civil lors de ce service. C'est donc le CIVI qui se charge de les convoquer. Les OPC mettent à disposition de ce dernier leur planification des affectations et les annonces préalables de service de l'année précédente. Les OPC concernées communiquent directement aux personnes astreintes au service civil les détails concernant les différentes affectations.

Les interventions en cas d'événement (art. 46) constituent une exception à cette règle. Celles-ci ne peuvent pas être planifiées; en outre, il peut être nécessaire de convoquer les personnes astreintes sans délai en raison de l'urgence de la situation. Pour de telles interventions, les personnes astreintes au service civil sont également convoquées directement par l'OPC concernée. Le CIVI confirme ultérieurement la convocation (art. 22, al. 2ter, LSC).

Art. 47, al. 4

Cf. commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 49, al. 1, 4 et 6

Al. 1: l'instruction de base confère aux personnes astreintes les qualifications nécessaires pour exécuter leurs tâches à l'échelon de la troupe. Elle a fait ses preuves. Selon le droit en vigueur, les personnes astreintes incorporées après le recrutement accomplissent l'instruction de base avant la fin de l'année durant laquelle elles atteignent l'âge de 25 ans. En raison de la prolongation de l'obligation de servir dans la protection civile à 14 ans, ce délai devrait être adapté à 23 ans (cf. art. 31, al. 7, let. a, LPPCi). Cela poserait des problèmes de mise en œuvre, car le recrutement peut se faire jusqu'à l'âge de 25 ans (art. 9, al. 2, LAAM). Les personnes âgées de plus de 24 ans lors de leur naturalisation peuvent en outre accomplir leur instruction de base au plus tard jusqu'à la fin de l'année durant laquelle elles atteignent l'âge de 30 ans.

La présente modification de l'art. 49 simplifie et uniformise les dispositions relatives à l'accomplissement de l'instruction de base. Désormais, toutes les personnes astreintes doivent commencer l'instruction de base dans un délai de deux ans à compter du recrutement.

Une prolongation de ce délai ne sera autorisée que pour des raisons imprévisibles. On peut imaginer par exemple un accident, une longue maladie ou une situation comme celle de 2020, où aucun cours d'instruction n'a pu être organisé pendant quelques mois en raison de la pandémie de COVID-19. En revanche, les motifs professionnels, les formations ou le licenciement du personnel enseignant dans les cantons ne sont pas considérés comme des raisons imprévisibles.

Al. 4: aujourd'hui déjà, le canton peut dispenser les personnes qui effectuent un service de protection civile à titre volontaire d'une partie ou de la totalité de l'instruction de base si elles disposent d'une formation équivalente. Par formation équivalente, on entend notamment l'instruction militaire (ER, formation de cadre), l'instruction auprès d'organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. les sapeurs-pompiers) ou des formations dans le domaine de l'aide psychologique d'urgence (p. ex. psychologues, aumôniers). Grâce au nouvel art. 29, al. 2, let. c, davantage de personnes ayant suivi une instruction militaire seront désormais astreintes à servir dans la protection civile. La disposition est donc étendue aux personnes astreintes qui

ont déjà accompli une ER. Il appartient aux cantons de reconnaître l'équivalence d'une formation. Il n'existe aucun droit à la dispense de l'instruction de base. Les dispositions d'exécution relatives aux formations considérées comme équivalentes sont édictées par voie d'ordonnance.

L'al. 6 a été intégré dans l'al. 4 et peut par conséquent être abrogé.

Art. 54, al. 2, let. c, et 5

Comme jusqu'à présent, l'OFPP fixe le contenu de l'instruction de la protection civile dans les plans de formation et les documentations de cours correspondantes. Cette procédure a fait ses preuves et doit donc être maintenue. Il n'est pas prévu d'édicter une ordonnance sur le sujet. La norme de délégation visée à l'art. 54, al. 5, let. a, est donc supprimée et le libellé adapté. Dans la pratique, il n'y a pas de changement. L'art. 54, al. 5, let. b, a été déplacé à l'art. 49, al. 4, en raison du lien qui existe entre les deux.

En ce qui concerne l'al. 2, let. c, voir les commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 71, al. 3

La procédure de désaffectation des constructions protégées est réglée de manière exhaustive aux art. 102 ss. de l'OPCi. Il n'est pas prévu de réglementation plus large au niveau de l'ordonnance. La norme de délégation peut donc être abrogée.

Art. 75, let. d

L'utilisation d'ouvrages de protection par des tiers est réglée de manière exhaustive à l'art. 106 OPCi. Il n'est pas prévu de réglementation plus large au niveau de l'ordonnance. Une directive de l'OFPP définit la procédure d'homologation des composants soumis aux essais. Cette procédure a fait ses preuves et doit donc être maintenue. La norme de délégation peut donc être abrogée.

Art. 76, al. 1, let. d et al. 4

En ce qui concerne l'al. 1, let. d, voir les commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Les dispositions d'exécution concernant le matériel d'intervention de la protection civile ainsi que le matériel et l'équipement des constructions protégées se trouvent aux art. 67 ss. OPCi. Il n'est pas prévu de réglementation plus large au niveau de l'ordonnance. La norme de délégation peut donc être abrogée.

Art. 91, al. 1, let. d

Cf. commentaires relatifs à l'art. 12, al. 4.

Art. 93, al. 3 et 4 LPPCi

Les données relatives aux personnes astreintes au service civil qui accomplissent une partie de leur obligation de servir dans une OPC sont traitées en premier lieu par le CIVI. Pour accomplir leurs tâches, les cantons et les OPC doivent aussi avoir la possibilité d'accéder à ces données et de les traiter si nécessaire.

Les personnes astreintes au service civil peuvent être tenues de servir dans une OPC jusqu'à quatre ans au plus avant la fin de leur période de service. Le calcul du délai de conservation se fonde donc sur cette date et non sur la fin de l'obligation de servir.

Art. 94, al. 1, LPPCi

L'OFPP doit également pouvoir traiter les données des personnes astreintes au service civil qui accomplissent une partie de leur obligation de servir dans une OPC en sous-effectif, pour autant que cela soit nécessaire. L'art. 94 sert de base juridique en la matière.

Art. 99a Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Al. 1: la notion de sous-effectif de l'art. 36, al. 2, est définie de manière prospective et ne concerne donc que les années à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification. Si, déjà auparavant, un canton n'atteint pas l'effectif réglementaire, l'écart ne peut pas être compensé. La présente disposition transitoire permet à un canton d'incorporer des personnes astreintes au service civil dans des OPC pendant une période transitoire de cinq ans, en plus de l'art. 56^{bis}, jusqu'à ce que l'effectif réglementaire soit atteint, pour autant que cela soit impossible en recourant aux personnes astreintes disponibles au sein du canton. Il convient en outre de tenir compte des priorités fixées à l'art. 36, al. 3, selon lequel les personnes astreintes provenant des cantons voisins doivent être incorporées en premier lieu et les personnes effectuant un service civil en second lieu seulement. Dans la mesure du possible et si cela s'avère judicieux, les effectifs doivent être répartis de manière uniforme sur la période de transition.

Al. 2: jusqu'à présent, les personnes astreintes qui n'étaient pas incorporées dans une OPC étaient enregistrées dans la réserve de personnel nationale et suivaient une formation partielle. Au vu des problèmes d'effectifs de la protection civile, il n'est plus possible de procéder de la sorte. Les capacités de la protection civile doivent être entièrement exploitées avant que les personnes astreintes au service civil puissent être tenues de fournir un service civil dans des OPC en sous-effectif. La réserve de personnel sera par conséquent supprimée lors de l'entrée en vigueur de la présente révision. Les personnes astreintes qui sont enregistrées dans la réserve de personnel à cette date et qui n'ont pas encore atteint l'âge de 28 ans doivent être incorporées dans une OPC interrégionale ou intercantonale dans un délai de deux ans et commencer l'instruction de base. Les personnes astreintes pour lesquelles il ne vaut plus la peine d'effectuer l'instruction de base en raison de leur âge restent inscrites dans le SIPA jusqu'à la fin ordinaire de leur obligation de servir et sont soumises à une taxe d'exemption (art. 1 de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir; LTEO²⁸).

Étant donné que peu de personnes astreintes ont été incorporées dans la réserve de personnel au cours des dernières années, cette disposition transitoire devrait concerner environ 1000 personnes au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification.

4.2 Loi du 3 février 1995 sur l'armée

Art. 49, al. 2

Les personnes astreintes au service militaire ou au service civil ne sont pas soumises à l'obligation de servir dans la protection civile (art. 29, al. 2, LPPCi). Selon la loi sur l'armée en vigueur, les personnes aptes au service militaire qui ont été recrutées mais qui n'ont pas accompli l'ER à la fin de l'année au cours de laquelle elles atteignent l'âge de 25 ans sont libérées de l'armée. Elles paient alors la taxe d'exemption de l'obligation

²⁸ RS 661

de servir, puisqu'elles ne font pas de service. Ces personnes ne sont pas pour autant libérées de leurs obligations militaires et ne peuvent donc, selon la législation en vigueur, effectuer un service de protection civile.

Les recrues susmentionnées seront donc désormais libérées non seulement de l'armée mais aussi de leurs obligations militaires. En tant que personnes astreintes à servir dans la protection civile, elles continuent de payer une taxe d'exemption. La disposition de l'art. 49, al. 3, LAAM, selon laquelle le Conseil fédéral peut prévoir un accomplissement ultérieur de l'ER, est maintenue à titre exceptionnel, par exemple pour les sportifs, les femmes, les personnes naturalisées et les Suisses de l'étranger.

4.3 Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information militaires²⁹

Art. 13, let. n

Avec la mise en œuvre du présent projet, les personnes astreintes au service civil devront également accomplir une partie de leur obligation de servir dans des OPC en sous-effectif. Afin de mettre en place les nouveaux processus et d'assurer l'échange de données entre le système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile et le système d'information automatisé du service civil, les données des personnes astreintes au service civil doivent également pouvoir être traitées dans le SIPA. L'art. 13 est complété en conséquence.

Art. 14, al. 2, let. c

Avec la mise en œuvre du présent projet, les personnes astreintes au service civil devront également accomplir une partie de leur obligation de servir dans des OPC en sous-effectif. L'art. 14, al. 2, let. c, est complété par les données nécessaires à la mise en place des nouveaux processus et à la garantie de l'échange de données entre le système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile et le système d'information automatisé du service civil.

Art. 72 Organe responsable

En raison du transfert du SSC du Groupement Défense à l'OFPP, ce dernier est désormais responsable du Système d'information et de conduite pour le service sanitaire coordonné (SIC SSC).

Art. 73 Phrase d'introduction

En raison de la nouvelle répartition des rôles, l'OFPP est désormais responsable du SIC SSC. Le terme «mandataire du Conseil fédéral pour le SSC» est donc remplacé par «l'OFPP».

Art. 75 Phrase d'introduction

Voir à ce sujet les commentaires concernant l'art. 73.

4.4 Loi du 6 octobre 1995 sur le service civil

Art. 3a, al. 2

Les contributions du service civil désormais prévues dans le cadre de l'appui aux OPC en sous-effectif doivent être intégrées à l'art. 3a, de la même manière que l'art. 67,

²⁹ RS 510.91

al. 1, let. c, LAAM, fixe explicitement pour le service d'appui le but des tâches à accomplir dans le cadre du réseau national de sécurité.

Art. 7a Affectations dans le cadre de programmes prioritaires et en cas de catastrophe ou de situation d'urgence

Al. 1: le CIVI n'a pas pu agir lui-même en tant qu'établissement d'affectation dans le contexte de catastrophes et de situations d'urgence, notamment lors de la pandémie de COVID-19. Les ressources qui devraient être mises à disposition durablement pour la préparation et la réalisation de telles interventions sont sans commune mesure avec le bénéfice retiré en cas d'événement. C'est pourquoi les personnes astreintes au service civil doivent être convoquées dans les institutions déjà reconnues comme établissements d'affectation (p. ex. dans le domaine de la santé et des services sociaux), comme cela a déjà été le cas pour faire face à la pandémie. La disposition prévue à l'al. 1 pour le CIVI ne doit donc plus être envisagée qu'en relation avec des programmes prioritaires.

L'al. 2 est précisé: cette disposition ne concerne pas que les seules affectations à l'aide en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, mais aussi à la préparation et au rétablissement. L'al. 3 subit une légère modification rédactionnelle.

Al. 4: selon le droit en vigueur, est reconnu comme établissement d'affectation pour les interventions ordinaires du service civil celui qui remplit les exigences fixées aux art. 2 à 6 LSC (cf. art. 42, LSC). Un travail est réputé d'intérêt public lorsque la prestation du service civil est fournie dans une institution privée exerçant une activité d'utilité publique (art. 3 LSC). Ce principe est relativisé en cas d'intervention dans des exploitations agricoles (art. 4, al. 2 et 2^{bis}). Il n'est même pas pris en compte dans les cas de catastrophes et de situations d'urgence (cf. art. 4, al. 3, LSC). La LSC prévoit en outre des règles de reconnaissance spéciales pour les affectations à l'étranger (art. 7). La procédure de reconnaissance s'est souvent avérée trop lourde pour les institutions qui souhaitaient engager des personnes astreintes au service civil pour faire face à la pandémie de COVID-19. Lorsque le temps presse, les établissements d'affectation potentiels doivent donc être dispensés de l'obligation de fournir des documents de demande complets, afin que le soutien précieux du service civil ne soit pas entravé par une bureaucratie trop lourde compte tenu des circonstances. Il est donc justifié de prévoir également une délégation de compétences au Conseil fédéral en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Il s'agit de définir par voie d'ordonnance une procédure allégée avec des règles pragmatiques qui tiennent compte de l'urgence du traitement des demandes et de la situation des ressources des institutions et des autorités concernées.

Art. 8, al. 2 et 3

L'al. 2 règle la durée et l'étendue des périodes de service civil que les personnes astreintes doivent accomplir dans une OPC en sous-effectif. Le fait que 80 jours de service au plus doivent être accomplis jusqu'à quatre ans au plus tard avant la libération de l'astreinte au service civil permet de tenir compte de l'obligation d'accomplir parallèlement les autres jours de service civil ordonnés dans des établissements d'affectation traditionnels. La marge de quatre ans à la fin de l'obligation de servir dans le service civil garantit que, comme cela a été assuré jusqu'à présent par une pratique d'exécution conséquente, tous les jours de service civil seront accomplis (cf. art. 9, let. d). Il convient de noter que la durée restante du service civil et, par conséquent, le temps dont disposent les personnes astreintes au service civil pour des interventions dans des OPC, dépendent du volume des services déjà accomplis dans l'armée.

Les personnes qui sont admises au service civil après avoir accompli l'ER (personnes qui étaient déjà incorporées dans l'armée au moment de l'admission légale au service civil) ne resteront que quelques années au service civil, selon le moment de l'admission. En effet, pour ces personnes, la libération de l'obligation de servir dans le service civil intervient à un moment qui aurait été déterminant pour elles en ce qui concerne la libération des obligations militaires selon la législation militaire. Par contre, celui qui n'était pas encore incorporé dans l'armée au moment de l'admission légale (parce que l'ER n'a pas été accomplie ou ne l'a pas été complètement) ne sera libéré du service civil qu'après 12 ans. Cette dernière catégorie est adaptée à la fourniture de prestations civiles dans les OPC en raison de sa durée nettement plus longue et plus facile à calculer. Pour elle, une formation spécifique pour les interventions du service civil dans les OPC se justifie. En même temps, avec quatre années de réserve, il reste à ces personnes suffisamment de temps pour effectuer le solde de leurs jours de service dans les établissements d'affectation traditionnels du service civil. Comme il n'est pas possible de déterminer à l'avance le nombre de jours de service civil qu'une personne astreinte au service civil effectuera effectivement dans des OPC en sous-effectif, il n'est pas non plus possible de planifier de manière fiable le nombre de jours de service restants pour lesquels elle devra organiser des interventions de service civil sous sa propre responsabilité au cours des quatre années restantes. Le contrôle de l'obligation d'affectation dans le cadre du service civil nécessite en outre un délai approprié. De plus, on ne peut exiger d'organiser à court terme des interventions plus longues, s'étendant sur une courte période. Cela s'applique particulièrement aux personnes qui, avec l'âge, sont confrontées à des obligations professionnelles et familiales plus importantes.

La valeur indicative de 80 jours de service à accomplir au maximum dans les OPC résulte du nombre de jours consacrés à l'instruction de base des personnes astreintes au service civil, aux cours de répétition (4 à 5 jours par an), aux formations complémentaires possibles ainsi qu'à d'éventuelles interventions en cas d'événement. Cette moyenne garantit la couverture des besoins d'appui qui varient entre les différentes OPC, alors que la majorité des jours de service prescrits sont disponibles pour des affectations de service civil courantes. La distinction constitutionnelle entre les deux formes d'obligation de servir (obligation de servir dans le service civil et obligation de servir dans la protection civile) est ainsi respectée.

La règle énoncée à l'al. 2, 2^e phrase, s'inspire de l'art. 31, al. 6, LPPCi. Elle est nécessaire pour que les interventions en cas d'événement, auxquelles participent également des personnes astreintes au service civil, puissent être effectuées correctement.

L'al. 3 doit permettre aux personnes astreintes au service civil d'accomplir plus de 80 jours de service civil au sein d'OPC, si elles souhaitent assumer une fonction de cadre. La possibilité de s'engager à effectuer des services de plus longue durée n'était jusqu'à présent prévue que pour les affectations à l'étranger.

Art. 9

L'al. 1 est mentionné uniquement en raison d'un changement de numérotation. Son contenu reste inchangé.

Al. 2: désormais, l'obligation d'accomplir des périodes de service civil dans des OPC en sous-effectif doit également faire partie du contenu de l'obligation de servir dans le service civil. Celui qui dépose une demande d'admission au service civil sera au courant de cette obligation. La participation à l'attribution des fonctions et à

l'incorporation a lieu après l'admission au service civil. Pour être admis au service civil, il faut être astreint au service militaire et donc être apte à celui-ci. L'aptitude au service de protection civile ne doit donc pas être examinée spécialement. L'officier de recrutement évaluera plutôt la fonction appropriée et l'incorporation correspondante.

La priorité donnée aux affectations dans les OPC est garantie par les dispositions relatives à l'approbation des conventions d'affectation (art. 19a, al. 3, let. c) et à l'interruption des périodes d'affectation (art. 23, al. 1).

Al. 3: l'obligation visée à l'al. 2 fait partie des périodes de service civil ordinaires et est décrite de manière exhaustive aux lettres a à e. L'accomplissement de périodes d'affectation en cas d'événement (let. e) n'est pas en rapport avec le service civil extraordinaire au sens de l'art. 14 LSC. Seules les personnes astreintes au service civil qui ne sont pas incorporées dans une OPC doivent être convoquées à un service civil extraordinaire.

Art. 18, al. 1

La précision sur les règles d'admission à l'al. 1 concerne l'introduction par le CIVI, dans le cadre de la décision d'admission, de l'obligation de fournir des prestations de service civil dans les OPC en sous-effectif, inscrite à l'art. 9, al. 2.

Art. 18a, al. 1

La décision d'admission doit désormais être communiquée à plusieurs services au sein du DDPS. Outre le Personnel de l'armée (Pers A), comme jusqu'à présent, l'OFPP devra désormais également être informé en vue de l'attribution des fonctions et de l'incorporation dans une OPC avec sous-effectif.

Art. 19, al. 7 et 8

Les dispositions actuelles de l'art. 19, al. 7 et 8, sont transférées dans un nouvel art. 19a et complétées.

Art. 19a Convention d'affectation

Le contenu de l'al. 1 correspond à celui de la première phrase de l'actuel art. 19, al. 7. Sa formulation est modifiée en allemand. L'al. 2 correspond à la deuxième phrase de l'actuel art. 19, al. 7. Le contenu de l'al. 3, let. a, b et c, correspond à l'actuel art. 19, al. 8. La let. c garantit que les périodes de service civil effectuées dans une organisation de protection civile conformément à l'art. 9, al. 2 et 3, ont la priorité sur les autres affectations de service civil que la personne astreinte planifie sous sa propre responsabilité dans d'autres établissements d'affectation. La let. d est désormais formulée de manière contraignante. En cas de doutes fondés, l'intervention de l'organe d'exécution est nécessaire.

Al. 4 : Alors qu'une convention d'affectation est exigée pour les affectations courantes du service civil (actuel al. 7), il est prévu d'y renoncer lorsque l'affectation a lieu dans une OPC en sous-effectif et donc dans un établissement d'affectation reconnu par la loi. En outre, il ne sera plus nécessaire de conclure une convention d'affectation lorsqu'il s'agit d'une intervention en cas de catastrophe ou de situation d'urgence au sens de l'art. 7a. Cela permettra de réduire les démarches administratives qui entravent la préparation des services d'appui d'intérêt public, comme ce fut le cas récemment pour la gestion de la pandémie de COVID-19.

Art. 22, al. 2^{bis} à 3

L'al. 2^{bis} concerne la convocation aux services d'instruction à accomplir dans le cadre du service civil dans des OPC en sous-effectif. Le CIVI reste compétent pour la convocation. Si les personnes astreintes reçoivent, conformément à la pratique éprouvée des cantons, un préavis de service pour l'année suivante, le CIVI doit lui aussi être informé du lieu (centre d'instruction) et des dates (semaines civiles) des services prévus. Sur cette base, le CIVI peut établir une convocation pour une personne astreinte au service civil qui rendra contraignantes les indications relatives au lieu et à la période d'affectation déjà connues par le biais du préavis de service. Cela permet de garantir que la personne astreinte au service civil puisse convenir à temps avec les autres établissements d'affectation des prestations de service civil supplémentaires exigées l'année suivante conformément à l'ordre d'affectation légal (cf. art. 19, al. 7). Pour les périodes de service civil effectuées dans le cadre de services d'instruction au sein d'OPC, les cantons communiquent les détails au plus tard six semaines avant le début de la période de service civil. Il s'agit notamment d'informations précises sur le lieu et l'heure qui n'ont pas encore été communiquées au moment de la convocation.

L'al. 2^{ter} concerne les affectations du service civil dans des OPC en sous-effectif en cas d'événement, conformément à l'art. 46, al. 1 et 2, LPPCi (cf. art. 9, al. 3, let. e). La LPPCi prévoit que la convocation est effectuée par les cantons conformément à la procédure ad hoc, ce qui vaut également dans le cas de l'art. 46, al. 1, LPPCi: même si la convocation est effectuée par la Confédération dans le cadre d'un ordre général, le Conseil fédéral ne se charge pas de convoquer individuellement les personnes astreintes. Cette tâche incombe davantage aux cantons dans le cadre des procédures cantonales. Lors d'interventions en cas d'événement, la procédure de convocation est complétée dans la mesure où le CIVI confirme ultérieurement par écrit la convocation cantonale. Cette confirmation servira par la suite de base pour la prise en compte des jours de service civil accomplis.

L'al. 3 doit être précisé sur le plan rédactionnel, car la loi prévoit déjà explicitement des délais de convocation inférieurs à trois mois.

Art. 23, al. 1

Pour des raisons de transparence et d'applicabilité vis-à-vis des établissements d'affectation, une affectation du service civil ordonnée par les autorités dans une OPC en sous-effectif doit être explicitement mentionnée dans la LSC comme motif important d'interruption d'une période d'affectation. Cela permet de souligner que les OPC ont la priorité par rapport aux autres établissements d'affectation.

Art. 28, al. 5

Le nouvel al. 5 vise à créer une exception aux règles relatives à la durée du travail et du repos, car les OPC en sous-effectif n'ont justement pas d'employés, contrairement aux autres établissements d'affectation.

Art. 29, al. 1^{bis}

Le nouvel al. 1^{bis} vise à créer une exception aux règles relatives aux prestations de l'établissement d'affectation en faveur de la personne astreinte au service civil, en renvoyant aux règles de la LPPCi sur les affectations du service civil dans des OPC en sous-effectif. Ainsi, l'égalité de traitement de toutes les personnes engagées dans une OPC est garantie en matière de dépenses.

Art. 31, al. 2

Il n'y a pas lieu d'établir de certificat de travail dans le cadre d'affectations du service civil auprès d'OPC en sous-effectif et d'interventions en vue de maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence.

Art. 36, al. 1^{bis}

La précision des règles relatives aux cours d'instruction doit tenir compte du fait que les affectations du service civil dans les OPC en sous-effectif sont ordonnées par les autorités.

Art. 40a, al. 1^{bis}

L'obligation de porter les tenues de la protection civile dans le cadre d'affectations du service civil dans des OPC en sous-effectif doit être explicitement inscrite dans la loi. L'al. 2 reste applicable aux autres signes distinctifs destinés aux personnes effectuant un service civil.

Art. 41, al. 3

Même si les OPC en sous-effectif, en tant qu'établissements d'affectation reconnus par la loi, ne doivent pas passer par une procédure de reconnaissance au sens courant du terme, elles devront néanmoins, de par le système, communiquer certaines données de base indispensables au CIVI. Il sera établi au niveau de l'ordonnance que cela doit être fait de manière groupée par les cantons.

Art. 44, al. 2

Les instructions de l'organe d'exécution se limitent toujours à la garantie de l'exécution ordinaire des prestations de service civil. Ces précisions indiquent que le CIVI est également compétent pour les inspections en ce qui concerne les affectations du service civil dans les OPC en sous-effectif, les cantons pouvant y être associés.

Art. 46, al. 1^{bis}

L'exonération de la taxe, désormais également prévue pour les OPC en sous-effectif et les centres d'instruction de la protection civile, se justifie au vu de l'intérêt public de ces prestations de service civil.

Art. 65, al. 2

Les convocations ne pourraient pas être mises en œuvre si les recours déposés contre elles avaient un effet suspensif. La disposition existante concernant les convocations et les transferts à des affectations d'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence est étendue aux services d'instruction au sein d'OPC.

Art. 80, al. 1^{bis}, let. a et b, et al. 2, phrase introductive et let. a et b

Les précisions proposées en matière de protection des données concernent le traitement de données sensibles dans le cadre de l'exploitation du système d'information automatisé du service civil en relation avec les affectations du service civil dans des OPC en sous-effectif. Ces précisions sont nécessaires en raison de la création de nouvelles interfaces et procédures.

Art. 80b, al. 1, let. c, g et j

Les précisions proposées en matière de protection des données concernent la communication de données sensibles en rapport avec les affectations du service civil dans des OPC en sous-effectif (let. c). Aux lettres g et j, il faut en outre renoncer à mentionner les personnes astreintes au travail, car celles-ci ne sont plus administrées.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La protection civile étant un instrument cantonal, l'amélioration de ses effectifs a en premier lieu des répercussions au niveau des cantons. Lorsqu'une catastrophe ou une situation d'urgence touche plusieurs cantons ou l'ensemble de la Suisse, le Conseil fédéral peut également convoquer directement des personnes astreintes à servir dans la protection civile, comme il l'a fait pour gérer la pandémie de COVID-19 et pour soutenir le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) concernant l'accueil des réfugiés ukrainiens. C'est précisément en vue de tels événements majeurs qu'il est essentiel d'améliorer l'efficacité et la capacité d'intervention de la protection civile grâce à des effectifs suffisants.

Le service civil est un moyen de la Confédération. L'obligation faite aux personnes astreintes au service civil de participer à des interventions dans des OPC en sous-effectif permet de renforcer les prestations du service civil dans le domaine de la prévention et de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence, ainsi que dans le rétablissement après de tels événements (art. 4, al. 1, let. h, LSC), qui ont lieu dans le cadre de la protection de la population. En conséquence, la Confédération sera moins en mesure de fournir un soutien direct par des affectations du service civil dans d'autres institutions comme des homes pour personnes âgées ou d'autres établissements d'assistance qui ne relèvent pas de la protection de la population.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Pour les cantons, il est essentiel que la protection civile dispose d'effectifs suffisants. C'est la seule manière de garantir que celle-ci, en tant que partenaire de la protection de la population, puisse remplir le mandat de prestations qui lui a été confié et accomplir les tâches qui lui sont attribuées en faveur des cantons et des communes. Le projet contribue à améliorer les effectifs de la protection civile.

La plus grande partie des jours de service accomplis dans le cadre du service civil profite directement ou indirectement aux cantons et aux communes, les domaines d'activité du service civil (cf. liste à l'art. 4, al. 1, LSC) concernant en grande partie des champs de compétences cantonaux. En contraignant les personnes astreintes au service civil à participer à des interventions au sein d'OPC en sous-effectif dans le domaine de la prévention et de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence, ainsi que dans le rétablissement après de tels événements, il sera possible d'accomplir moins de jours de service dans les autres domaines d'activité de la liste mentionnée à l'art. 4, al. 1, LSC.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les dispositions proposées dans le présent projet se fondent sur les art. 57, al. 2, 58, al. 2, 59, al. 1, 60, al. 1, et 61 Cst..

L'art. 59 Cst. réglemente les obligations militaires. L'art. 59, al. 1, Cst. astreint tout homme de nationalité suisse au service militaire. En outre, la loi prévoit un service civil de remplacement. Il ne s'agit pas d'une obligation de servir indépendante comme l'obligation de servir dans la protection civile, mais d'une autre manière de remplir l'obligation de base d'accomplir le service militaire, à savoir l'obligation de servir dans l'armée. L'organisation du service civil de remplacement est laissée au législateur, qui dispose d'une marge de manœuvre considérable. Celui qui effectue un service militaire ou un service civil remplit ses obligations militaires sous forme de service personnel (cf. art. 1 LTEO). La protection civile, quant à elle, est réglementée en tant qu'instrument de la politique de sécurité visant à protéger la population et les biens culturels contre les effets des conflits armés, des catastrophes et des situations d'urgence (cf. art. 61 Cst.). La législation militaire (art. 60, al. 1, Cst.) et celle relative à la protection civile pour la protection des personnes et des biens en cas de conflit armé (art. 61, al. 1, Cst.) relèvent de la compétence de la Confédération. Le système suisse d'obligation de servir ne prévoit pas de liberté de choix, ni en ce qui concerne les obligations militaires (service militaire ou service civil de remplacement), ni en ce qui concerne la protection civile. Le législateur dispose d'une liberté considérable dans l'organisation de ces formes d'obligation de servir, pour autant que les prescriptions de la Constitution soient respectées. Il ne serait donc pas admissible de fusionner les formes d'obligation de servir en ce qui concerne le service civil et la protection civile. En outre, la Constitution ne serait pas respectée si la répartition des tâches qu'elle prévoit n'était plus maintenue dans la loi, dans le sens qu'une obligation de servir pourrait être remplie par l'accomplissement de l'autre.

Le présent projet de révision respecte la Constitution. Le service civil et la protection civile restent des obligations de servir distinctes sur le plan administratif et de leur contenu. L'affectation de personnes astreintes au service civil ne se fait pas de manière générale dans la protection civile; elle n'est possible que dans les OPC en sous-effectif et ne concerne qu'une partie des jours de service d'une personne astreinte au service civil. Ce type d'engagement reste une prestation de service civil selon les dispositions de la législation sur le service civil. Il n'y a donc pas de fusion entre les deux formes d'obligation de servir ou leurs tâches. Par ailleurs, le droit d'effectuer un service civil de remplacement inscrit dans la Constitution n'est pas affecté par toutes les mesures.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Elles n'entraînent pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ou organisations internationales. Elles sont également compatibles avec la législation européenne en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi qu'avec les recommandations correspondantes en matière de protection des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, ONU).

6.3 Forme de l'acte à adopter

Dans le cas présent, il s'agit de dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst. Ces dispositions doivent être inscrites dans une loi au sens formel (en l'occurrence la LPPCi, la LSC et la LAAM).

6.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 24, al. 1^{bis}, LPPCi requiert l'approbation de la majorité des deux Chambres, car la disposition entraîne de nouvelles subventions récurrentes de plus de 2 millions CHF.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le transfert des tâches liées à la transmission de l'alarme constitue une amélioration par rapport au principe de subsidiarité. Le transfert de ces tâches aux cantons, mieux à même d'assurer l'entretien et la maintenance des sirènes sur place, va dans le sens du principe de subsidiarité énoncé à l'art. 5a Cst..

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'art. 24, al. 1^{bis}, prévoit que la Confédération indemnise les cantons pour les tâches qui leur sont confiées en relation avec le système d'alarme. Il s'agit d'indemnités au sens de l'art. 3, al. 2, let. b, LSu. L'intérêt de la Confédération à ce que les cantons accomplissent ces tâches, la nécessité d'une indemnisation et sa forme appropriée ont été exposés dans les commentaires relatifs à l'art. 24^{bis}. Les moyens nécessaires à l'exploitation du système d'alarme ont déjà été accordés dans le cadre de la révision totale de la LPPCi pour le 1^{er} janvier 2021. Il n'y a pas de demande de moyens supplémentaires.

6.7 Délégation de compétences législatives

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Le présent projet prévoit les délégations de compétences législatives suivantes:

- art. 6, al. 2^{bis}
- art. 9, al. 2, LPPCi
- art. 24, al. 1^{bis}, LPPCi
- art. 49, al. 4, LPPCi
- art. 56^{bis}, al. 3, LPPCi
- art. 99, al. 5, LPPCi
- art. 7a, al. 4, LSC
- art. 22, al. 3, LSC

Les développements se trouvent dans les commentaires relatifs aux différents articles.