

Ce texte est une version provisoire.
La version définitive qui sera publiée sous
www.droitfederal.admin.ch fait foi.



23.xxx

Message concernant la modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

du ...

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

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

- Projet A: affectation de personnes astreintes au service civil dans la protection civile
- Projet B: dispositions relatives au Service sanitaire coordonné, à la coordination des transports et aux points de rencontre d'urgence cantonaux, et dispositions générales relatives à la protection civile.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

La présente modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile propose des mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile. Il est prévu d'étendre l'obligation de servir dans la protection civile et de créer la possibilité d'obliger les personnes astreintes au service civil à effectuer du service dans la protection civile. D'autres mesures sont destinées à améliorer la gestion des catastrophes et des situations d'urgence.

Contexte

Les effectifs de la protection civile diminuent depuis des années. Alors qu'au 1^{er} janvier 2021 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 (LPPCi; RS 520.1) fixaient un effectif nécessaire de 72 000 membres de la protection civile, l'effectif réel au 1^{er} janvier 2024 n'était plus que de 60 000 personnes, dont 2600 incorporées dans la réserve. Si l'on part du principe que le nombre de nouveaux recrutés reste stable, soit environ 4000 personnes par an, les effectifs de la protection civile seront réduits à environ 50 000 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. Si l'effectif réel 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 sera 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 nécessaire. 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 la procédure comprenant un examen de la demande et une audition par une commission d'admission («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 2022, 56 521 personnes étaient astreintes au service civil, dont 53 % (30 185) avaient effectué tous leurs jours de service.

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'analyser, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (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. 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» et décidé de charger 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 la protection civile et de 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. La révision est aussi l'occasion de mettre à jour les bases légales relatives au Service sanitaire coordonné (SSC) et à la coordination des transports en cas d'événement, et de coordonner les points de rencontre 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 est 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, sont déclarés inaptes au service militaire et doivent encore accomplir au moins 80 jours de service.

Les organisations de protection civile des cantons qui présentent un sous-effectif dans la protection civile sont 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 concernant la protection de la population. Les personnes astreintes au service civil ne sont pas soumises à l'obligation constitutionnelle de servir dans la protection civile mais restent soumises à la législation sur le service civil. La formation et les interventions dans la protection civile ont la priorité. Les nouvelles dispositions continuent de garantir aux établissements d'affectation et aux personnes astreintes au service civil la plus grande sécurité possible en matière de planification. En particulier lorsqu'un événement nécessite une convocation à court terme, le service civil doit pouvoir être interrompu si cela s'avère nécessaire.

Différentes mesures seront mises en œuvre 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. Il s'agit par exemple de mettre en place une procédure simplifiée pour la reconnaissance des établissements d'affectation lorsque le temps presse.

La présente révision de la LPPCi est aussi l'occasion d'effectuer d'autres modifications. Outre quelques adaptations formelles, les bases légales relatives au SSC et à la coordination des transports en cas d'événement seront modifiées et une base légale sera créée pour la coordination des points de rencontre d'urgence cantonaux.

Il est ressorti de la procédure de consultation que les dispositions relatives à l'affectation à la protection civile de personnes astreintes au service civil pourraient se heurter à une résistance politique. Afin d'éviter, dans l'hypothèse d'un référendum, de mettre en danger la mise en œuvre des autres dispositions, qui ne sont, pour l'essentiel, pas contestées, le projet est scindé en deux parties.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	7
1.1.1 Système de l’obligation de servir	7
1.1.2 Effectifs de la protection civile	8
1.1.3 Conséquences	9
1.1.4 Service civil	10
1.1.5 Rapport sur l’alimentation (partie 1)	12
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	13
1.2.1 Mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile	13
1.2.2 Abandon du principe du domicile	13
1.2.3 Aptitude différenciée pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile	14
1.3 Autres modifications	14
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
1.5 Classement d’interventions parlementaires	15
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	15
2.1 Résultats de la consultation	15
2.2 Adaptations suite à la consultation	17
2.3 Répartition en deux projets	19
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	19
4 Présentation du projet	20
4.1 Réglementation proposée	20
4.1.1 Extension de l’obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires	20
4.1.2 Obligation des personnes astreintes au service civil d’effectuer des périodes de service civil dans la protection civile	20
4.1.3 Autres modifications	21
4.2 Adéquation des moyens requis	22
4.2.1 Conséquences financières	22
4.2.2 Conséquences sur l’état du personnel	22
4.3 Mise en œuvre	23
5 Commentaire des dispositions	23
5.1 Projet A: affectation de personnes astreintes au service civil dans la protection civile	23

5.1.1	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile	23
5.1.2	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS	27
5.1.3	Loi sur le service civil	27
5.2	Projet B: dispositions relatives au Service sanitaire coordonné, à la coordination des transports et aux points de rencontre d'urgence cantonaux ainsi que dispositions générales relatives à la protection civile	34
5.2.1	Loi sur la protection de la population et sur la protection civile	34
5.2.2	Loi du 3 février 1995 sur l'armée	41
5.2.3	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS	41
6	Conséquences	42
6.1	Conséquences pour la Confédération	42
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes	42
6.3	Conséquences sanitaires et sociales	42
7	Aspects juridiques	43
7.1	Constitutionnalité	43
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	44
7.3	Forme de l'acte à adopter	44
7.4	Frein aux dépenses	44
7.5	Conformité à la loi sur les subventions	44
7.6	Délégation de compétences législatives	44
7.7	Protection des données	45
	Vue d'ensemble des données employées dans le message	46
	Projet A (projet)	FF 2024 ...
	Projet B (projet)	FF 2024 ...

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 Système de l’obligation de servir

L’art. 59, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹ dispose que 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 déclarés aptes au service militaire lors du recrutement doivent effectuer leur service militaire conformément à l’art. 12 de 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 accomplissent sur demande un service civil conformément à l’art. 1 de 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 non encore accompli.

Si les conscrits sont déclarés inaptes au service militaire lors du recrutement, ils n’effectuent ni service militaire ni service civil. S’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 aux art. 29 ss de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPC)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 LPPC).

L’armée et la protection civile ne peuvent accomplir leur but 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. Le service civil, en tant que service civil de remplacement pour les personnes astreintes au service militaire qui ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience, n’a en revanche pas de mandat qui définit un volume de prestation nécessitant un effectif déterminé.

¹ RS 101

² RS 510.10

³ RS 824.0

⁴ RS 520.1

1.1.2 Effectifs de la protection civile

Le nombre de personnes astreintes dont les cantons ont besoin pour accomplir les tâches de la protection civile (art. 28 LPPCi) est appelé effectif nécessaire. Chaque canton le détermine en fonction de son profil de prestations et de sa structure organisationnelle. 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) sont déterminants. Lorsque l'on définit l'effectif nécessaire, il faut aussi tenir compte du fait qu'en cas de maladie, de départ à l'étranger ou pour 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 membres de la protection civile (MPCi) formé et effectivement incorporés dans une organisation de protection civile (OPC), les MPCi recrutés mais pas encore formés et une partie des MPCi incorporés dans la réserve de personnel tant que celle-ci existe encore. Le projet A de loi prévoit que les personnes astreintes au service civil tenues de servir dans des OPC seront également comptabilisées dans l'effectif réel. Idéalement, l'effectif réel équivaut à l'effectif nécessaire.

L'effectif nécessaire pour l'ensemble de la Suisse a été évalué pour la dernière fois dans le cadre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ du 9 mai 2012⁵ et de la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021⁶. Il a été fixé à 72 000 MPCi. L'effectif réel est actuellement d'environ 60 000 personnes, ce qui est déjà inférieur à l'effectif nécessaire. Il reste environ 2600 personnes incorporées dans la réserve (état en 1^{er} janvier 2024). La réserve est en cours de démantèlement et sera supprimée dans le cadre de la présente révision. Les personnes n'ayant pas encore 28 ans révolus lors de l'entrée en vigueur de la loi devront être affectées à une OPC dans un délai de deux ans et commencer l'instruction de base si elles ne l'ont pas encore suivie (art. 99a, P-LPPCi).

En se fondant sur une durée d'obligation de servir de 14 ans, il faudrait pouvoir recruter environ 5200 personnes par an pour la protection civile afin de maintenir l'effectif nécessaire 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. En 2022, le nombre de personnes recrutées est remonté à 3911, notamment en raison d'une augmentation du nombre de conscrits au recrutement depuis la pandémie de COVID-19. On peut s'attendre à une stabilisation autour de 4000 personnes recrutées pour la protection civile dans les années à venir, ce qui reste inférieur aux 5200 nécessaires. Ce recul est parallèle à la baisse du nombre total de conscrits, qui est passé de quelque 40 500 en 2010 à environ 34 200 en 2022. Durant la même période, le taux de recrutement par rapport à l'ensemble des conscrits a augmenté chez les personnes aptes au service militaire (+6,3 %), alors que celui des personnes aptes au service de protection civile a diminué (-7,1 %). 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 8,6 %, alors que celle des aptes au service de protection civile a diminué de la même propor-

⁵ FF 2012 5075

⁶ Cf. annexe : vue d'ensemble des données employées dans le message.

tion. Cette évolution est due, entre autres, au fait que l'armée a modifié 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 civile⁷.

Sur la base de l'effectif réel de 2024, des recrutements prévus (env. 4000 par an) et des libérations annuelles, on obtient un effectif réel d'environ 50 000 MPCi d'ici 2030, réserve comprise. D'ici qu'elle soit dissoute, les MPCi qui y sont incorporés doivent être pris en compte dans le calcul.

La présente révision prévoit que les cantons examinent leur profil de prestations et leur structure organisationnelle tous les cinq ans et les mettent à jour si nécessaire. En cas de changements, les effectifs nécessaires sont adaptés en conséquence. La première mise à jour aura lieu à l'entrée en vigueur du projet. Cette mesure permettra de garantir que des personnes astreintes au service civil pourront être engagées dans la protection civile sur des bases actuelles et vérifiables. Cette mise à jour pourra aussi entraîner une adaptation de l'effectif nécessaire au niveau national.

1.1.3 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 2010⁸, 2016⁹ et 2021¹⁰ ainsi que dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021¹¹ sur les conséquences de la guerre en Ukraine n'a pas fondamentalement changé, mais s'est accentuée dans certains domaines. Selon le Conseil fédéral, les pénuries et les pannes d'électricité, les pandémies, les tremblements de terre et 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 clairement démontré que même si leur probabilité d'occurrence est considérée comme faible, les 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.

⁷ Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021 sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile; partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme, FF **2021** 1555, p. 7; cit. rapport sur l'alimentation (partie 1)

⁸ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse; FF **2010** 4681

⁹ La politique de sécurité de la Suisse, rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016; FF **2016** 7549

¹⁰ La politique de sécurité de la Suisse, rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021; FF **2021** 2895

¹¹ Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Rapport du Conseil fédéral du 7 septembre 2022; FF **2022** 2357

Ce contexte laisse à penser que la protection civile peut être davantage sollicitée à l'avenir, notamment pour des interventions à court terme, par exemple à la suite d'événements naturels tels que des tempêtes, des incendies de forêt ou des inondations. Dans ce cas, il faut pouvoir convoquer un nombre suffisant de MPCi, rapidement et de manière contraignante. Mais 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. Le nombre de personnes astreintes doit alors être suffisant pour pouvoir, en plus de ces situations, gérer des événements à court terme, remplir des mandats de prestations cantonaux et communaux et fournir des prestations d'appui intercantionales.

Alors que le nombre de MPCi requis augmente, une réduction de l'effectif nécessaire 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, il serait impossible de fournir les prestations 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.

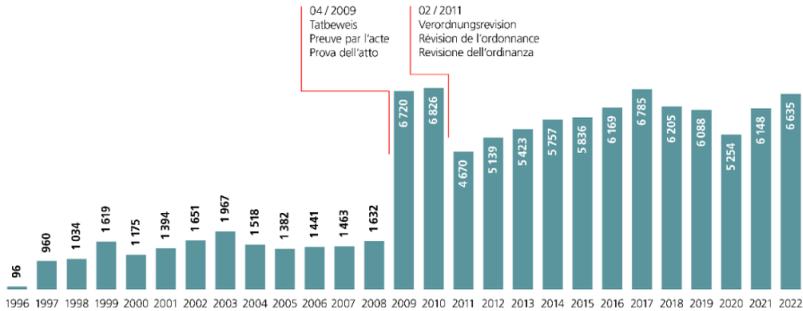
Pour éviter cette réduction des prestations, il convient de prendre des mesures afin d'améliorer les effectifs de la protection civile, du moins à moyen terme. Toutefois, seule une réorganisation de l'ensemble du système d'obligation de servir au niveau constitutionnel devrait apporter une solution durable.

1.1.4 Service civil

Sont admises au service civil les personnes astreintes au service militaire aptes au moment du recrutement 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, prévention et maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence et rétablissement après de tels événements (art. 4, al. 1, LSC). À la différence de l'armée et de la protection civile, le service civil ne dispose ni de structures de commandement ni d'équipement propre. Les établissements d'affectation reconnus dirigent les personnes astreintes au service civil dans leurs propres structures pendant les affectations. Cela vaut également pour la gestion de catastrophes et de situations d'urgence et pour le rétablissement après de tels événements, ce qui limite les possibilités d'affectation.

Contrairement à l'armée et à la protection civile, le service civil ne peut pas avoir de mandat de prestations ni d'effectif prédéfini, car il s'agit selon la Constitution d'un service civil de remplacement, dont l'évolution effective des admissions et le moment où elles se produisent ne peuvent être ni planifiés ni contrôlés. Après sa mise en place 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») le 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 6000 personnes par an. Fin 2022, 56 521 personnes étaient astreintes au service civil, dont 53 % (30 185) avaient effectué tous leurs jours de service¹².



Admissions au service civil de 1996 à 2022

Il est dans l'intérêt du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (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, être affectées à des OPC ou effectuer des missions autonomes et complémentaires auprès d'autres établissements d'affectation. 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. Son importance s'est confirmée lors de la pandémie de COVID-19 et lors de l'accueil des réfugiés ukrainiens. Elle s'est même accentuée, 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, en particulier l'armée et la protection civile, sont arrivées plus rapidement que prévu, et des affectations avec des délais de préparation plus courts ont été nécessaires. Le Plan Suisse de pandémie Influenza 2018¹³ mentionne un délai de quatre à six semaines. Cependant, les attentes exprimées lors de demandes de soutien par des personnes astreintes au service civil et l'évolution effective de la pandémie de COVID-19 ont souligné la nécessité d'une capacité d'intervention plus rapide. Le besoin de clarification

¹²zivi.admin.ch > Infothèque > Le service civil en chiffres > Admissions

¹³ofsp.admin.ch > L'OFSP > Brochures et affiches > Publications sur les maladies transmissibles > Plan Suisse de pandémie Influenza 2018

et d'adaptation a également été abordé dans plusieurs interventions parlementaires¹⁴ et évoqué par le Contrôle fédéral des finances (CDF)¹⁵. La présente révision apporte les éclaircissements nécessaires. Elle ne contient toutefois pas de nouvelle réglementation qui permettrait, en cas de besoin, de convoquer rapidement et de manière contraignante des personnes astreintes au service civil à des affectations en cas de catastrophe et de situation d'urgence au sens des art. 7a et 14 LSC, comme c'est le cas pour les militaires et les MPCi. La réglementation soumise à l'Office fédéral de la justice prévoyait de modifier l'art. 3 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁶ sur le modèle de la convocation au service militaire (art. 38 LAAM), qui admet des dérogations à la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) au niveau de la loi fédérale, de manière à limiter également la protection juridique en cas de convocation de personnes astreintes au service civil à des affectations visées par les art. 7a et 14 LSC. L'Office fédéral de la justice estime cependant qu'une telle réglementation serait incompatible avec la garantie de l'accès au juge. Après un examen approfondi, il a estimé impossible de mettre en œuvre cette proposition d'une manière constitutionnelle, raison pour laquelle cette approche a été abandonnée.

1.1.5 Rapport sur l'alimentation (partie 1)

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'analyser, en collaboration avec 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.

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur l'alimentation (partie 1), qui analyse l'évolution des effectifs de l'armée et de la protection civile ainsi que les causes de leur diminution au cours des dernières années et propose diverses mesures afin d'améliorer l'alimentation de la protection civile à court et à moyen terme¹⁷.

Afin de mettre en œuvre ces mesures le plus rapidement possible, le Conseil fédéral a chargé le DDPS et le DEFR d'élaborer un projet soumis à consultation comportant les modifications nécessaires de la LPPCi, de la LAAM et de la LSC.

Le projet doit contenir les éléments suivants:

¹⁴ Cf. Ip 20.3261 Roth « Mobilisation du service civil pendant la situation d'urgence due à la pandémie de maladie coronavirale de 2019 »; Ip. 20.3617 Streif-Feller « Engagement optimal de toutes les personnes astreintes au service pour gérer les situations d'urgence »; ip. 20.3841 Studer « Le service civil ne doit pas être limité en cas de crise »; ip. 20.3848 Flach « Le service civil pourrait mieux soutenir la population en situation d'urgence »; ip. 20.4631 Schlatter « Covid-19. Faire passer le civil avant le militaire »; mo. 20.4407 Cattaneo « Covid-19. Rendre les convocations au service civil contraignantes en cas de situation d'urgence »

¹⁵ Rapport du CDF 20542 du 12 janvier 2022 « Engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19 », disponible à l'adresse: efk.admin.ch > Publications

¹⁶ RS 172.021

¹⁷ Rapport sur l'alimentation (partie 1), FF 2021 1555, p. 38 ss

- 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) (mesure F);
- l'extension de l'obligation de servir dans la protection civile aux militaires qui sont déclarées inaptes au service militaire après avoir accompli la totalité de l'ER (mesure G);
- l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer une partie de leur service dans une OPC en sous-effectif permanent (mesure H).

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 et l'opportunité de prévoir une aptitude différenciée pour la protection civile (mesures B et C).

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 (mesure E).

1.2 Solutions étudiées 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.

1.2.1 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 fédéral¹⁸. Il n'est donc pas nécessaire d'étudier d'autres possibilités dans le cas présent. Les options concernant une réorganisation de l'ensemble du système d'obligation de servir sont présentées dans le rapport sur l'alimentation (partie 2)¹⁹.

1.2.2 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,

¹⁸ Rapport sur l'alimentation (partie 1), FF 2021 1555, p. 41 ss

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2022 sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, partie 2: possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir, FF 2022 665 ; cit. rapport sur l'alimentation (partie 2)

elles peuvent aussi être incorporées dans n'importe quelle OPC de leur canton de domicile ou même d'un canton voisin (art. 35, al. 1, LPPCi).

Assouplir davantage le principe du domicile posera de nouveaux défis. La protection civile est en principe un moyen d'intervention cantonal pour lequel l'ancrage régional des personnes astreintes joue un rôle important. En cas d'événement, il est essentiel que les personnes astreintes interviennent le plus rapidement possible. En outre, contrairement à l'armée, la protection civile ne dispose pas de casernes pour héberger les personnes astreintes. En cas d'incorporation de personnes astreintes au-delà des cantons voisins, il faut examiner la question de l'hébergement, qui peut entraîner des coûts supplémentaires pour les cantons.

De plus, si une région est bien desservie par les transports, il n'est pas nécessaire de se baser uniquement sur les frontières cantonales. Il convient toutefois de s'assurer que la protection civile épuise autant que possible ses propres ressources avant d'engager des personnes astreintes au service civil. La présente révision prévoit donc d'abandonner dans une large mesure le principe du domicile. Les personnes astreintes continueront toutefois de pouvoir être incorporées en priorité dans leur canton de domicile ou dans un canton voisin et dans leur région linguistique. Le Conseil fédéral édictera des directives à ce sujet par voie d'ordonnance.

Si un canton a des effectifs insuffisants, l'Office fédéral de la population (OFPP) pourra en revanche incorporer directement les personnes astreintes domiciliées dans ce canton dans des cantons où les effectifs sont insuffisants. Il sera ainsi possible d'équilibrer idéalement les effectifs entre les cantons dès le recrutement.

1.2.3 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 six 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 Autres modifications

Les mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile ne sont pas les seules modifications prévues. Les bases juridiques relatives au Service sanitaire coordonné (SSC) et à la coordination des transports en cas d'événement ne sont plus actuelles et seront adaptées. Le projet prévoit en outre de mettre en place des points de rencontre d'urgence dans toute la Suisse, avec un aspect uniforme et une offre

comparable. La Confédération appuiera les cantons en la matière par des mesures de coordination. D'autres adaptations mineures, en partie de nature rédactionnelle, sont également effectués (voir les explications relatives aux différents articles).

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

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023-2027²⁰. La présente révision de la LPPCi, de la LSC et de la LAAM se fonde sur le rapport sur l'alimentation (partie 1) et vise à mettre en œuvre la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2021 et, par conséquent, à réaliser l'objectif 18 du programme de la législature 2023–2027.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le projet n'entraîne le classement d'aucune intervention parlementaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Résultats de la consultation

Le 25 janvier 2023, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener une procédure de consultation sur la révision partielle de la LPPCi, de la LAAM et de la LSC et d'inviter les cantons, les partis politiques, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie et d'autres milieux intéressés à se prononcer. La consultation s'est déroulée du 26 janvier au 2 mai 2023. 137 destinataires ont été invités à prendre position. Au total, 77 avis ont été reçus.

La majorité des participants à la consultation approuvent l'orientation générale de la révision. Toutes les parties soulignent l'utilité et l'importance de la protection civile et du service civil et font remarquer que le projet n'améliorera que temporairement les problèmes d'alimentation en personnel de la protection civile et ne pourra pas remplacer une réforme en profondeur du système d'obligation de servir. Les cantons, la majorité des partis (PLR, Le Centre, Jeunes du Centre, UDC, Vert libéraux) et les associations ainsi d'autres parties intéressées se prononcent en faveur du projet, et en particulier des mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile, notamment la possibilité d'affecter à la protection civile des personnes astreintes au service civil. Quelques partis (PS, Les VERT-E-S, PEV, Jeunes PEV) ainsi que plusieurs associations, organisations d'intérêts et établissements d'affectation se prononcent contre la révision. Ils sont opposés au principe de l'affectation de personnes astreintes au service civil dans la protection civile et, par conséquent, à toutes les adaptations législatives qui en découlent.

²⁰ FF 2024 525

Les adversaires estiment en particulier que le projet repose sur des données lacunaires. L'effectif nécessaire de 72 000 personnes se fonderait sur des chiffres datant de 2010 et n'aurait pas été mis à jour depuis. Les chiffres relatifs aux effectifs réels et au recrutement ne seraient pas fiables. Le sous-effectif présumé et le besoin de personnes astreintes au service civil ne peuvent donc pas être établis de manière crédible.

La majorité des cantons critiquent la définition prospective de l'OPC en sous-effectif et estiment que l'évaluation annuelle est impossible à mettre en œuvre. Il conviendrait de prendre pour référence les cantons et non chaque OPC. De plus, il faudrait trouver une solution pluriannuelle. Les opposants contestent également la compensation au niveau des OPC. Pour eux, on ne sait pas clairement qui définit l'effectif nécessaire ni comment éviter que certaines OPC présentent un effectif nécessaire trop élevé. On ne sait pas non plus ce qu'il adviendrait des personnes astreintes au service civil affectées à la protection civile en cas d'augmentation du nombre d'incorporations de MPCi.

Les opposants sont d'avis que la protection civile doit combler son manque d'effectifs par ses propres moyens sans recourir au service civil. Par exemple, la fin de l'obligation de servir dans la protection civile pourrait à nouveau être portée à 40 ans. Il faudrait au moins envisager d'affecter à un engagement dans la protection civile des personnes astreintes au service civil qui se déclarent volontaires. Dans l'ensemble, le projet entraîne une certaine insécurité en matière de planification pour les personnes astreintes au service civil et pour les établissements d'affectation, étant donné que les affectations dans le cadre du service civil ne pourront plus être planifiées de manière fiable et que l'interruption d'une intervention dans un établissement d'affectation pourra être exigée à tout moment au profit d'une affectation dans la protection civile. Le projet est en outre inutile, car les personnes astreintes au service civil peuvent aujourd'hui déjà être affectées dans des OPC qui se font reconnaître comme établissements d'affectation. Les interventions du service civil dans le cadre du COVID-19 et de l'accueil des réfugiés ukrainiens montrent que la collaboration entre la protection civile et le service civil fonctionne déjà aujourd'hui.

Les cantons estiment que le projet entraîne une charge administrative excessive. En outre, il faudrait soumettre les personnes astreintes au service civil affectées à la protection civile aux mêmes règles que les personnes astreintes à la protection civile, notamment en matière de convocation, de discipline et de sanctions.

Pour les opposants et les cantons, il ne faut pas qu'en cas d'événement, des personnes astreintes au service civil engagées dans le secteur de la santé ou des services sociaux puissent être réaffectées pour servir dans la protection civile, car elles feraient défaut. Ils demandent de ce fait une dérogation pour ces secteurs.

La mise à jour des bases juridiques relatives au SSC et à la coordination des transports en cas d'événement est majoritairement saluée. La coordination de la Confédération dans le domaine des points de rencontre d'urgence a été intégrée dans le projet à la demande expresse d'une large majorité des cantons.

Les cantons acceptent le transfert de tâches liées aux sirènes, car ils considèrent que la centralisation de ces tâches prévue par l'actuelle LPPCi n'est pas pertinente. Ils exigent toutefois à l'unanimité une indemnisation annuelle d'au moins 800 francs par sirène au lieu des 450 francs prévus.

2.2 Adaptations suite à la consultation

La définition des effectifs de la protection civile et les modalités de compensation des sous-effectifs ont été revues en profondeur, d'entente avec les représentants des cantons. Il est maintenant prévu d'inscrire dans la LPPCi les notions d'effectifs nécessaires et réels, leur définition par les cantons, l'obligation de mettre à jour régulièrement les chiffres en la matière et les documents de référence. Cela permet d'utiliser les mêmes notions à l'échelle nationale et de garantir que les chiffres sont toujours actuels. La première mise à jour des chiffres relatifs aux effectifs et des documents de référence aura lieu au plus tard à l'entrée en vigueur du projet. Les chiffres relatifs aux effectifs réels et au recrutement seront tirés du Système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA). Ce système, qui n'était pas un outil statistique, ne servait à l'origine qu'à la gestion des jours de service. Il n'était pas possible de consulter simplement les chiffres relatifs aux effectifs et il fallait les agréger de manière complexe. Grâce à son développement et à des améliorations, il fournit désormais de chiffres actuels et fiables.

Le recensement des sous-effectifs et une éventuelle compensation par des personnes astreintes au service civil se font chaque année, comme prévu dans le projet mis en consultation, mais ils ont été simplifiés. Le cycle pluriannuel souhaité aurait soulevé de nombreuses questions qui auraient considérablement compliqué la mise en œuvre du projet. De simples adaptations du système de service garantissent en outre que toutes les ressources de la protection civile soient utilisées en premier lieu. Il est ainsi prévu de relever la fin de l'obligation de servir dans la protection civile à 38 ans afin que les personnes recrutées à l'âge de 25 ans seulement puissent effectuer elles aussi 14 ans de service dans la protection civile. L'instruction de base commencera normalement dans un délai de deux ans à compter du recrutement, mais les personnes astreintes recrutées avant l'âge de 25 ans pourront la suivre jusqu'à l'âge de 30 ans, de sorte qu'elles ne seront plus libérées de l'obligation de servir dans la protection civile lorsqu'elles atteignent l'âge de 25 ans, comme c'est parfois le cas actuellement quand elles n'ont pas de place de formation. Le principe de résidence a été complètement supprimé, de sorte que les sous-effectifs cantonaux ne pourront plus être compensés uniquement par des cantons voisins ayant des sureffectifs.

Le droit en vigueur permet déjà de reconnaître les OPC comme établissements d'affectation du service civil. Cependant, étant donné que les personnes astreintes au service civil planifient elles-mêmes leurs interventions dans le cadre de leur obligation de servir, il n'existe aucune garantie pour les OPC de pouvoir engager ces personnes. Pour que leur engagement dans la protection civile soit utile, les personnes astreintes à servir doivent en outre obligatoirement suivre l'instruction de base ainsi que les cours de répétition et pouvoir être convoquées à très court terme en cas d'événement, ce qui est difficilement réalisable avec des personnes astreintes au service civil qui planifient individuellement leurs interventions. Seule une obligation légale peut assurer un caractère contraignant et la sécurité de planification.

Bien que la protection civile et le service civil collaborent régulièrement, les interventions dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et de l'accueil des réfugiés ukrainiens ont montré la valeur, mais aussi les limites des interventions autonomes du service civil en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

Lors de l'élaboration du projet, on a tout particulièrement veillé à ce que l'affectation obligatoire de personnes astreintes au service civil dans une OPC entraîne une charge administrative aussi faible que possible pour toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des cantons, des établissements d'affectation (y c. les OPC) ou des personnes astreintes au service civil. Il faut tenir compte du principe selon lequel les personnes astreintes au service civil sont soumises en tout temps à la législation sur le service civil, même lors d'une éventuelle affectation dans la protection civile. Les compétences restent à l'Office fédéral du service civil (CIVI). Les cantons peuvent effectuer les tâches de contrôle dans le SIPA comme pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile.

Le CIVI convoque les personnes astreintes au service civil aux services d'instruction en se fondant sur le préavis de service annuel de l'OPC. Ainsi, les personnes astreintes au service civil peuvent planifier suffisamment tôt et de manière fiable leurs interventions dans les établissements d'affectation du service civil, ces derniers bénéficiant ainsi également d'une certaine sécurité en matière de planification.

Les personnes astreintes au service civil reçoivent également la convocation pour les personnes astreintes à la protection civile, essentiellement à titre d'information concernant les détails de l'affectation déjà communiquée par le CIVI.

La majorité des jours de service civil (67 % en 2022) sont effectués dans des établissements d'affectation du secteur de la santé et du service social. Une exception permettant d'exempter entièrement les personnes astreintes au service civil de l'obligation d'accomplir une partie de leur service dans la protection civile remettrait en question l'essence même du projet. Dans la pratique, le problème se pose uniquement lorsqu'un événement concerne à la fois les domaines d'activité de la protection civile et du service civil, comme cela a été le cas par exemple lors des interventions dans le domaine de la santé durant la pandémie de COVID-19. Il est alors dans l'intérêt de la protection civile de ne pas soustraire de personnel aux partenaires également impliqués dans la gestion de l'événement. Dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19, on a donc fait appel en premier lieu à des personnes qui se sont portées volontaires, ainsi qu'à des étudiants et des chômeurs. On a de plus veillé, dans la mesure du possible, à ne pas faire appel à des personnes astreintes au service civil travaillant dans le secteur de la santé. Cette approche pratique et orientée vers la recherche de solutions a fait ses preuves et elle sera maintenue en ce qui concerne les affectations de personnes qui effectuent déjà une intervention de service civil au moment d'un événement.

Le forfait annuel d'au moins 800 francs par sirène demandé par les cantons entraînerait des coûts totaux d'environ 4 millions de francs par an et dépasserait donc le cadre financier disponible de 3 millions par an pour l'exploitation et l'entretien des sirènes. C'est pourquoi les dispositions (art. 9 et 24 AP-LPPCi) prévoyant le transfert aux cantons de différentes tâches liées aux sirènes sont abandonnées. En principe, il s'agirait maintenant de mettre en œuvre le droit en vigueur, ce qui signifie que l'exploitation et l'entretien des sirènes devraient être entièrement assurés par la Confédération au 1^{er} janvier 2025. Des quatre ans prévus à l'origine, il ne reste plus pour ce faire que huit mois. À l'initiative des cantons et en concertation avec eux, le Conseil fédéral va donc demander au Parlement de prolonger le délai transitoire dans un projet séparé. La Confédération et les cantons veulent ainsi se donner le temps de réexaminer la

répartition des compétences dans le domaine des sirènes et, le cas échéant, d'élaborer de manière structurée les bases légales et les conditions générales pour une solution ultérieure.

2.3 Répartition en deux projets

Il ressort de la consultation que les adversaires du projet rejettent en premier lieu les dispositions relatives à la mise en œuvre de la mesure I du rapport sur l'alimentation (partie 1), c'est-à-dire les dispositions qui prévoient ou qui sont nécessaires pour obliger directement les personnes astreintes au service civil à servir dans la protection civile. Les autres modifications, notamment celles concernant l'abandon du principe du domicile et l'extension de l'obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire et aux anciens militaires. (mesures B, F et G selon le rapport sur l'alimentation, partie 1), bénéficient en revanche d'un large appui. Ces mesures apporteraient déjà une certaine contribution à l'amélioration des effectifs de la protection civile. D'autres dispositions, comme les nouvelles bases légales du SSC et de la coordination des transports, méritent d'être considérées indépendamment du thème de l'alimentation et ont également été approuvés lors de la consultation.

Afin d'éviter qu'un référendum puisse retarder cette partie de la révision, voire entraîner son rejet, le projet est scindé en deux parties:

- Projet A: affectation de personnes astreintes au service civil dans la protection civile
- Projet B: dispositions relatives au Service sanitaire coordonné, à la coordination des transports et aux points de rencontre d'urgence cantonaux, et dispositions générales relatives à la protection civile.

L'obligation de servir dans la protection civile est 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, sont déclarés inaptes au service militaire et doivent encore accomplir au moins 80 jours de service.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

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

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

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

Le projet B prévoit d'étendre l'obligation de servir dans la protection civile à deux catégories de personnes astreintes au service militaire et à d'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). Il est prévu de les libérer également de l'obligation d'accomplir le service militaire et donc de les astreindre à servir dans la protection civile, s'ils sont aptes à le faire (art. 49, al. 2, P-LAAM).

L'obligation de servir dans la protection civile concernera aussi les militaires déclarés inaptes au service militaire après avoir accompli la totalité de l'ER. Ils sont alors astreints à la protection civile pour autant qu'il leur reste au moins 80 jours de service à accomplir.

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

Le projet A prévoit de pouvoir contraindre les personnes astreintes au service civil d'effectuer une partie de leur service dans la protection civile d'un canton en sous-effectif. Dans ce cadre, ces personnes ne seront pas soumises à l'obligation de servir dans la protection civile et cette affectation sera considérée une affectation de service civil. Le CIVI demeurera compétent sur le plan administratif. Les OPC de chaque canton seront reconnues comme établissements d'affectation du service civil.

Si l'effectif réel d'un canton est inférieur à l'effectif nécessaire, ce canton présente un sous-effectif dans la protection civile. Les sous-effectifs seront ainsi recensés chaque année afin de disposer de chiffres toujours actuels. Ils seront comblés en première intention avec les moyens de la protection civile, c'est-à-dire en réaffectant des personnes astreintes provenant d'autres cantons. Le recours à des personnes astreintes au service civil sera autorisé uniquement si ces mesures ne sont pas suffisantes. Il s'agira, si possible, d'engager des personnes pour lesquelles l'accomplissement d'une partie de leur service civil dans la protection civile correspond à leurs préférences personnelles. Ces personnes effectueront l'instruction de base régulière de la protection civile et pourront également suivre des cours complémentaires ou des cours de cadres.

Les personnes astreintes au service civil accompliront au maximum 80 jours de service civil dans une OPC. L'obligation prendra 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. Les quatre années de réserve continueront de garantir que, jusqu'à la libération, tous les jours de service civil prescrits lors de l'admission auront été effectués dans des établissements d'affectation courants (cf. obligation selon l'art. 9, let. d, LSC).

Les personnes astreintes au service civil pourront opter pour une carrière de cadre au sein de la protection civile. À cet effet, elles pourront s'engager à effectuer des jours de service supplémentaires au sein de l'OPC jusqu'à la fin de leur service civil.

Étant donné que chaque année, seul le nombre de personnes astreintes au service civil effectivement nécessaire sera engagé pour combler les sous-effectifs dans la protection civile, seule une partie de ces personnes sera concernée. Les critères de sélection pour une affectation dans une OPC seront précisés par voie d'ordonnance. On tiendra compte en premier lieu du domicile, des aptitudes et de la formation de la personne astreinte au service civil et des besoins de l'OPC concernée. Les OPC ont en principe la priorité par rapport à d'autres établissements d'affectation du service civil. On veillera toutefois à garantir une certaine sécurité en matière de planification pour les établissements d'affectation et pour les personnes astreintes au service civil, par exemple en les convoquant suffisamment tôt à des services d'instruction en se fondant sur les préavis de service de l'OPC et en respectant ainsi les délais de convocation du service civil. Seules les affectations en cas d'événement sont soumises à des délais de convocation encore plus courts que ceux qui s'appliquent déjà aux affectations du service civil en cas de catastrophe ou de situation d'urgence (art. 40a et 40b, OSCi).

4.1.3 Autres modifications

La présente révision est aussi l'occasion de proposer dans le projet B d'autres modifications de la LPPCi concernant le SSC, la coordination des transports, les points de rencontre d'urgence et le système d'obligation de servir dans la protection civile.

Le SSC a été transféré du Groupement Défense à l'OFPP et il est prévu de le réorienter dans le cadre du système coordonné de protection de la population. Il est également prévu d'actualiser les bases légales de l'ordonnance du 18 mai 2016 sur la coordination des transports dans l'éventualité d'événements²¹ pour la coordination des transports.

Les cantons assureront le fonctionnement des points de rencontre d'urgence et l'OFPP assumera à leur demande un rôle de coordination pour la mise en place et le fonctionnement. De cette manière, les points de rencontre d'urgence auront un aspect uniforme et proposeront une offre comparable dans toute la Suisse.

Quelques modifications mineures seront apportées au système d'obligation de servir afin de le simplifier et de l'uniformiser, notamment en ce qui concerne l'accomplissement de la formation de base.

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

²¹ RS 520.16

4.2 Adéquation des moyens requis

4.2.1 Conséquences financières

La mise en œuvre des modifications prévues n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour l'OFPP. La Confédération sera privée des recettes provenant des établissements d'affectation assujettis à la taxe lorsque des personnes astreintes au service civil effectueront leurs jours de service dans une OPC. 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. Les coûts peuvent être couverts dans le cadre du budget.

L'intégration du SSC à l'OFPP comprend également des ressources financières. Aucun moyen financier supplémentaire ne sera demandé dans le cadre de la présente révision.

La coordination de la mise en place et du fonctionnement des points de rencontre d'urgence n'implique pas de soutien financier aux cantons de la part de la Confédération. La gestion d'un site internet national destiné aux points de rencontre d'urgence et d'éventuelles autres mesures de coordination entraîneront certains coûts pour la Confédération, mais ces derniers devraient être couverts avec les moyens à disposition.

Aucun moyen financier supplémentaire ne sera demandé pour le fonctionnement et l'entretien des sirènes dans le cadre de la présente révision.

4.2.2 Conséquences sur l'état 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 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 est prévu de remédier à ces évolutions en améliorant l'efficacité ou en élaborant des projets dans le cadre de la transformation numérique.

Le transfert du SSC à l'OFPP incluait également les ressources en personnel. Aucun moyen supplémentaire ne sera demandé dans le cadre de la présente révision.

Pour les cantons, l'intégration administrative des personnes astreintes au service civil dans la protection civile entraînera une certaine charge de travail supplémentaire, du moins au début. L'objectif est de créer une interface numérique entre le SIPA et le système d'information automatisé du service civil (art. 80, al. 1, LSC et art. 2 de l'ordonnance du 20 août 2014 sur le système d'information du service civil²²) afin d'ali-

²² RS 824.095

gner autant que possible les procédures administratives pour la gestion des personnes astreintes au service civil sur celles des personnes astreintes à la protection civile, et de réduire ainsi au minimum la charge administrative supplémentaire. L'administration du service civil étant déjà largement informatisée, les nouveaux processus devraient donc être intégrés rapidement.

4.3 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 de manière fédérale 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 SIPA et le système d'information automatisé du service civil.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Projet A: affectation de personnes astreintes au service civil dans la protection civile

5.1.1 Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

Art. 29a Services effectués par des personnes astreintes au service civil dans une organisation de protection civile

Toutes les personnes astreintes au service civil pourront être tenues d'effectuer des affectations de service civil dans la protection civile. Elles ne sont pas pour autant soumises au service obligatoire de la protection civile. Leur affectation à la protection civile sera régie par la législation sur le service civil, qui introduit à cet effet de nouvelles règles sur plusieurs points (art. 28, al. 5, 29, al. 1^{bis}, 36, al. 1^{bis}, et 40a, al. 1^{bis}, LSC). La LPPCi ne régle que les aspects qui concernent directement la protection civile.

Art. 36 Effectifs réels et effectifs nécessaires

La protection civile ne peut accomplir ses tâches (art. 28) que si elle dispose d'effectifs suffisants. L'objectif à atteindre est l'effectif nécessaire. Chaque canton le détermine sur la base de son profil de prestations et de sa structure organisationnelle. Les facteurs déterminants sont l'analyse des dangers et des risques, le nombre d'habitants, la structure de l'habitat et la topographie. Il faut également tenir compte du fait qu'en cas d'événement, un certain nombre de personnes astreintes ne peuvent pas entrer en service pour cause de maladie, d'absence à l'étranger ou pour d'autres raisons. Il en résulte pour chaque canton le besoin effectif en personnes astreintes formées, incorporées et prêtes à intervenir, par fonction et par formation. L'effectif nécessaire doit

être actualisé au moins tous les cinq ans afin de tenir compte d'éventuels changements dans les bases de calcul.

L'effectif réel comprend ainsi la totalité des MPCi formés effectivement incorporés dans une OPC et les MPCi recrutés mais non encore formés. Les personnes astreintes au service civil qui accomplissent une partie de leur service obligatoire dans une OPC sont également comptées dans l'effectif réel. Idéalement, l'effectif réel est égal à l'effectif nécessaire.

Les cantons doivent relever chaque année les effectifs réels ainsi que les éventuelles différences par rapport aux effectifs nécessaires et les communiquer à l'OFPP. C'est la condition préalable à la compensation d'un sous-effectif au sens de l'art. 36a P-LPPCi.

Les modalités visant à déterminer les effectifs nécessaires et réels et à les mettre à jour sont réglées par voie d'ordonnance.

Art. 36a Compensation d'un sous-effectif

Les cantons doivent relever chaque année les effectifs réels ainsi que les différences par rapport aux effectifs nécessaires. Si, une année donnée, les effectifs réels sont inférieurs aux effectifs nécessaires, il y a alors un sous-effectif (art. 36, al. 3, P-LPPCi), qui peut être compensé compte tenu des priorités fixées à l'al. 1. La compensation des sous-effectifs est laissée à l'appréciation des cantons, qui ne sont pas tenus d'y procéder automatiquement et immédiatement.

La priorité est donnée aux personnes astreintes provenant de cantons en sureffectif. Afin de simplifier au maximum l'organisation et de réduire la charge administrative, il convient de convoquer dans la pratique des personnes astreintes qui habitent le plus près possible de leur lieu d'engagement et dans la même région linguistique.

En deuxième priorité, des personnes astreintes au service civil peuvent être tenues d'effectuer une partie de leur service dans la protection civile d'un canton en sous-effectif. Les critères présidant au choix de ces personnes sont précisés par voie d'ordonnance. Il s'agit en premier lieu du domicile, des aptitudes et de la formation des personnes astreintes au service civil et des besoins des OPC. Ces personnes effectuent au plus 80 jours de service dans une OPC. Leur obligation de servir dans la protection civile prend fin au plus tard quatre ans avant la libération du service civil, indépendamment du nombre de jours de service accomplis. Elles sont ainsi assurées d'avoir effectué tous leurs jours de service d'ici la fin de leur obligation de servir.

Toutes les personnes astreintes au service civil sont tenues d'accomplir une partie de leur service obligatoire dans une OPC. Afin de respecter le principe de proportionnalité, il faut dans la mesure du possible recourir à des personnes qui ont envie de servir dans la protection civile, à condition qu'elles remplissent tous les critères et disposent des aptitudes requises. Le CIVI mettra en place des processus appropriés pour interroger les requérants et les personnes astreintes au service civil sur leurs préférences personnelles, de manière que leurs souhaits soient également pris en compte lors de l'affectation à une OPC.

Les périodes d'affectation dans la protection civile ont la priorité sur celles du service civil (art. 23, al. 1, P-LSC). Des moyens appropriés sont toutefois mis en place pour que les établissements d'affectation et les personnes astreintes au service civil puissent

malgré tout bénéficier de la plus grande sécurité possible en matière de planification. Il s'agit notamment d'envoyer suffisamment tôt les convocations sur la base des préavis de services et d'éviter de convoquer des personnes en même temps pour une période d'affectation du service civil et pour une affectation à la protection civile. Une période d'affectation au service civil peut toutefois être interrompue au profit d'une intervention en cas d'événement; la LSC contient déjà des dispositions comparables concernant les affectations du service civil destinées à la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence ou au rétablissement. La mission de la protection de la population est respectée dans la mesure où les autres possibilités d'affectation d'une personne astreinte au service civil sont prises en compte, en particulier dans les domaines de la santé et du social. L'approche pragmatique choisie dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 ayant fait ses preuves, aucune normalisation n'est envisagée. Les personnes astreintes au service civil ont les mêmes obligations envers les OPC qu'envers les autres établissements d'affectation. Elles sont notamment tenues de suivre les directives et les instructions des OPC ou de ses délégués, en particulier les commandants et les cadres (art. 27, al. 3, let. a, LSC) et de donner suite aux convocations. Toute infraction peut être sanctionnée par des mesures disciplinaires ou pénales (art. 68 ss. LSC). La compétence en la matière appartient au CIVI.

Si, une année donnée, les effectifs réels d'un canton sont supérieurs aux effectifs nécessaires, cela n'a pas de conséquences immédiates. En particulier, l'obligation de servir des personnes astreintes au service civil qui ont été affectées à la protection civile au cours des années précédentes ne prend pas fin prématurément (art. 8, al. 2, P-LSC). Cela ne se justifierait pas au regard du rendement de la formation et serait, dans certaines circonstances, la cause directe d'un nouveau sous-effectif.

Il est prévu de conférer à l'OFPP la compétence d'incorporer des personnes astreintes de cantons disposant d'un effectif suffisant dans des cantons en sous-effectif, ce qui permettra, dans l'idéal, de compenser les sous-effectifs dès le recrutement.

La procédure visant à déterminer les sous-effectifs et à affecter à la protection civile des personnes astreintes au service civil est réglée par voie d'ordonnance.

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

Les personnes astreintes qui accomplissent leur service civil dans une OPC en sous-effectif restent soumises à la législation sur le service civil durant cette période. C'est donc le CIVI qui se charge de les convoquer en respectant les délais usuels. Une année à l'avance, les OPC mettent à disposition de ce dernier leur planification des affectations et les préavis de services. Les OPC communiquent directement aux personnes astreintes au service civil les détails concernant les différents services d'instruction et cours de répétition.

Les interventions en cas d'événement (art. 46) constituent une exception à cette règle. Non seulement celles-ci ne peuvent pas être planifiées, mais 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. 2^{er}, P-LSC).

Art. 49, al. 1^{er}

L'instruction de base confère aux MPCi et aux personnes astreintes au service civil les qualifications nécessaires pour exécuter leurs tâches à l'échelon de la troupe. Les conscrits déclarés aptes au service de protection civile lors du recrutement sont directement affectés à la protection civile. En revanche, les personnes aptes au service militaire deviennent astreintes au service civil à partir de leur admission à ce service, ce qui exclut une obligation de servir dans la protection civile (cf. art. 29, al. 2, let. a, LPPCi). Les personnes astreintes au service civil sont toutefois tenues, dès leur admission au service civil, d'accomplir une partie de leur service civil dans la protection civile (cf. art. 18, al. 1, P-LSC). L'attribution des fonctions et l'affectation n'ont lieu qu'après l'admission au service civil par l'officier de recrutement (cf. art. 9, al. 2, P-LSC). Par la suite, ces personnes suivent l'instruction de base complète dans la protection civile avec les MPCi.

Comme la durée d'affectation à la protection civile des personnes astreintes au service civil est plus courte que celle des MPCi, il est justifié de prévoir que l'instruction de base doit être accomplie le plus rapidement possible. Cela correspond à la réglementation applicable aux personnes qui ne sont déclarées astreintes à servir dans la protection civile qu'après l'âge de 24 ans.

Art. 93, al. 3

Les données des 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 que les cantons et les OPC puissent accomplir leurs tâches, ils doivent également avoir la possibilité d'accéder à ces données et de les traiter dans la mesure où cela est nécessaire.

Art. 94, al. 1

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. L'art. 94 sert de base juridique en la matière.

Art. 99a Disposition transitoire relative à la modification du ...

Selon le droit en vigueur, les personnes astreintes qui ne sont pas incorporées dans une OPC sont enregistrées dans la réserve de personnel nationale et suivent une instruction 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 épuisées avant que les personnes astreintes au service civil soient tenues de fournir un service dans la protection civile d'un canton en sous-effectif. Il est par conséquent prévu de supprimer la réserve de personnel lors de l'entrée en vigueur de la présente révision. Les personnes astreintes qui y seront enregistrées à cette date et qui n'auront pas encore atteint l'âge de 28 ans devront être incorporées dans une OPC interrégionale ou intercantonale et commencer l'instruction de base dans un délai de deux ans. Les personnes astreintes pour lesquelles il ne vaut plus la peine d'effectuer l'instruction de base en raison de leur âge resteront inscrites dans le SIPA jusqu'à la fin ordinaire de leur obligation de servir et seront 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; LTEO²³).

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

5.1.2 Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS ²⁴

Art. 13, let. q

Le présent projet prévoit que les personnes astreintes au service civil devront accomplir une partie de leur obligation de servir dans la protection civile.

Leurs données personnelles proviennent certes en premier lieu du système d'information automatisé du service civil. Mais pour le déroulement concret des affectations dans la protection civile, il doit aussi être possible de traiter ces données dans le SIPA. Cela nécessite de compléter la liste des tâches par une nouvelle lettre q. Parallèlement, la base légale pour l'interface requise est créée dans la LSC (cf. art. 80, al. 2, let. a et b, P-LSC).

Art. 14, al. 2, let. c

Le présent projet prévoit que des personnes astreintes au service civil devront accomplir une partie de leur service obligatoire dans la protection civile. Les données nécessaires à la mise en place des nouveaux processus et à la garantie de l'échange de données entre le SIPA et le système d'information automatisé du service civil sont ajoutées à l'art. 14, al. 2, let. c.

Art. 17, al. 4^{quiquies}

Selon le nouveau droit, les données des personnes astreintes au service civil affectées à une OPC seront également saisies dans le SIPA. L'al. 4^{quiquies} règle leur conservation. Les personnes astreintes au service civil peuvent être convoquées pour un service dans une OPC jusqu'à quatre ans au plus avant la fin de leur obligation de servir. Le calcul du délai de conservation se fonde donc sur cette date et non sur la fin du service civil.

5.1.3 Loi sur le service civil

Art. 3a, al. 2

Le projet prévoit que les nouvelles contributions du service civil visant à aider les OPC de cantons où la protection civile est en sous-effectif seront intégrées à l'art. 3a,

²³ RS 661

²⁴ RS 510.91

de la même manière que l'art. 67, 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: La pandémie de COVID-19 a notamment montré que le CIVI ne pouvait pas agir lui-même en tant qu'établissement d'affectation dans le contexte de catastrophes et de situations d'urgence. Les ressources à mettre 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 il est prévu de convoquer les personnes astreintes au service civil dans les institutions déjà reconnues comme établissements d'affectation (p. ex. dans le domaine de la santé et des services sociaux), comme cela avait été fait pour faire face à la pandémie. La disposition prévue à l'al. 1 pour le CIVI ne sera donc plus envisagée qu'en relation avec des programmes prioritaires.

Al. 2 : le projet précise que cette disposition ne concernera pas seulement les affectations à l'aide en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, mais aussi la préparation et le rétablissement.

La modification de l'al. 3 ne concerne que le texte allemand.

Al. 4: selon le droit en vigueur, un établissement d'affectation peut être reconnu pour les interventions ordinaires du service civil s'il remplit les exigences fixées aux art. 2 à 6 LSC (cf. art. 42, LSC). Une institution privée doit exercer une activité d'utilité publique afin de remplir l'exigence d'intérêt public requise (art. 3 LSC). Ce principe est assoupli en cas d'intervention dans des exploitations agricoles (art. 4, al. 2 et 2^{bis}, LSC). Il n'est 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. Le projet prévoit donc que les établissements d'affectation potentiels pourront être dispensés de l'obligation de fournir des documents de demande complets lorsque le temps presse, afin que le soutien précieux du service civil ne soit pas entravé par une bureaucratie trop lourde. Il est donc justifié de prévoir également une délégation de compétences au Conseil fédéral en cas de catastrophe ou 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 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 devront accomplir dans une OPC. Il convient de noter que les personnes astreintes au service civil devront parallèlement accomplir les autres jours de service civil qui leur ont été attribués dans des établissements d'affectation traditionnels, conformément au rythme légal des périodes d'affectation. Afin de garantir, comme jusqu'à présent, que tous les jours de service civil ordonnés seront accomplis avant la fin de l'obligation de servir (cf. art. 9, let. d), l'obligation de servir dans la protection

civile prendra fin quatre ans plus tôt. La durée restante du service civil et, par conséquent, le temps dont disposeront les personnes astreintes au service civil pour des interventions dans des OPC dépendront du volume des services déjà accomplis dans l'armée. Les personnes qui seront admises au service civil après avoir accompli l'ER (personnes déjà incorporées dans l'armée au moment de l'admission légale au service civil) ne resteront que quelques années astreintes au service civil, selon la date de l'admission. En effet, pour ces personnes, la libération de l'obligation de servir dans le service civil interviendra au moment qui aurait été déterminant pour elles en ce qui concerne la libération des obligations militaires selon la législation sur l'armée. Par contre, une personne pas encore incorporée dans l'armée au moment de l'admission légale (parce qu'elle n'a pas ou pas complètement été accomplie l'ER) ne sera libéré du service civil qu'après douze ans. Cette dernière catégorie de personnes se prête particulièrement bien à la fourniture de prestations civiles dans les OPC, en raison de sa durée nettement plus longue et plus facile à calculer, et une formation spécifique 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, 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 affectations 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, du nombre de cours de répétition (quatre à cinq jours par an), des formations complémentaires ainsi que 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.

L'al. 3 permettra aux personnes astreintes au service civil d'accomplir plus de 80 jours de service 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, al. 2 et 3

Al. 2: Une personne qui dépose une demande d'admission au service civil est informée du fait qu'elle est tenue de servir dans la protection civile. Comme une demande d'admission ne peut être déposée qu'une fois l'aptitude au service militaire établie, l'attribution des fonctions et l'affectation ne peuvent pas avoir lieu dès le recrutement, mais seulement après l'admission au service civil, lors d'étapes distinctes. Il n'est en règle

générale donc pas nécessaire d'établir l'aptitude au service de protection civile. L'attribution d'une fonction appropriée est effectuée par l'officier de recrutement qui fixe en même temps la date de l'instruction de base. Après l'instruction de base, le canton désigne formellement l'OPC dans laquelle les affectations de service civil seront effectuées. Les dispositions relatives à l'approbation des conventions d'affectation (art. 19a, al. 3, let. c, P-LSC) et à l'interruption des périodes d'affectation (art. 23, al. 1, P-LSC) garantissent que les affectations dans les OPC sont prioritaires. Des moyens appropriés sont toutefois mis en œuvre pour que les établissements d'affectation et les personnes astreintes au service civil disposent de la plus grande sécurité possible en matière de planification. Il s'agit notamment d'envoyer suffisamment tôt les convocations sur la base des préavis de services et d'éviter de convoquer des personnes astreintes en même temps pour une période d'affectation du service civil et pour une affectation à la protection civile. Une période d'affectation du service civil peut toutefois être interrompue au profit d'une intervention en cas d'événement; la LSC contient déjà des dispositions comparables concernant les affectations du service civil destinées à la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence ou au rétablissement. La mission de la protection de la population est respectée dans la mesure où les autres possibilités d'affectation d'une personne astreinte au service civil sont prises en compte, en particulier dans les domaines de la santé et du social. L'approche pragmatique choisie dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 ayant fait ses preuves, aucune normalisation n'est envisagée.

Al. 3: l'obligation visée à l'al. 2 fait partie des périodes de service civil ordinaires et est décrite de manière exhaustive aux let. 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. Il est prévu de convoquer à un service civil extraordinaire uniquement les personnes astreintes au service civil qui ne sont pas incorporées dans une OPC.

Art. 18, al. 1

Le nouvel al. 1 précise les règles d'admission pour permettre au CIVI de fixer l'obligation de fournir des prestations de service civil dans des OPC, inscrite à l'art. 9, al. 2, dans le cadre de la décision d'admission.

Art. 18a, al. 1

Le projet prévoit que la décision d'admission sera communiquée à plusieurs services du DDPS. Outre le Personnel de l'armée, comme jusqu'à présent, il faudra aussi informer l'OFPP en ce qui concerne l'attribution des fonctions et l'affectation dans une OPC.

Art. 19, al. 7 et 8

Alors qu'une convention d'affectation est exigée pour les affectations courantes du service civil (al. 7 en vigueur), il est prévu d'y renoncer lorsque l'affectation a lieu dans une OPC. 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. 19a Convention d'affectation

Les dispositions de l'art. 19, al. 7 et 8, en vigueur sont transférées dans un nouvel art. 19a et complétées. Le contenu de l'al. 1 correspond à celui de la première phrase de l'art. 19, al. 7. Sa formulation est modifiée en allemand. L'al. 2 correspond à la deuxième phrase de l'art. 19, al. 7. Le contenu de l'al. 3, let. a, b et d, correspond à l'actuel art. 19, al. 8. La let. c garantit que les périodes de service civil effectuées dans une OPC 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. Des moyens appropriés sont toutefois mis en œuvre pour que les établissements d'affectation et les personnes astreintes au service civil disposent de la plus grande sécurité possible en matière de planification. Il s'agit notamment d'envoyer les convocations suffisamment tôt sur la base des préavis de services.

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. Le CIVI reste compétent pour la convocation. De même que les personnes astreintes reçoivent, conformément à la pratique éprouvée des cantons, un préavis de service pour l'année suivante, il faudra informer le CIVI du lieu et des dates des services prévus, afin que celui-ci puisse s'en servir pour établir une convocation au service civil avec des indications contraignantes sur le lieu et la période d'affectation. Ainsi, la personne astreinte au service civil pourra convenir en temps voulu avec les autres établissements d'affectation les prestations de service civil supplémentaires exigées pour 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 directement à la personne astreinte, au plus tard six semaines avant le début de la période en question. Il s'agit notamment d'informations précises sur le lieu et l'heure, qui n'ont pas encore été communiquées par l'OPC au moment du préavis de service et de la convocation émise par le CIVI sur la base de ce préavis. La communication peut avoir la même forme que la convocation pour les MPCi.

L'al. 2^{er} concerne les affectations du service civil dans des OPC en cas d'événement, conformément à l'art. 46, al. 1 et 2, LPPCi (cf. art. 9, al. 3, let. e, P-LSC). 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 aux cantons dans le cadre des procédures cantonales. Les cantons peuvent ainsi, en cas d'événement, convoquer les personnes astreintes au service civil selon la même procédure que les personnes astreintes à servir dans la protection civile. Lors d'interventions en cas d'événement, la procédure de convocation est complétée de manière que 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 sera 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 en cas d'événement ordonnée par les autorités dans une OPC sera explicitement mentionnée dans la LSC comme motif important d'interruption d'une période d'affectation. Cela permet d'établir que les OPC ont la priorité par rapport aux autres établissements d'affectation. Il s'agit du seul cas dans lequel la sécurité de planification ne peut pas être garantie pour les établissements d'affectation et les personnes astreintes. Cette possibilité existe cependant déjà pour les affectations du service civil en cas de catastrophe ou de situation d'urgence.

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 n'ont 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. Ainsi, l'égalité de traitement de toutes les personnes engagées dans une OPC est garantie en matière de frais.

Art. 31, al. 2

Il n'y a pas lieu d'établir un certificat de travail dans le cadre d'affectations du service civil auprès d'OPC 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 tiendra compte du fait que les affectations du service civil dans les OPC 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 sera explicitement inscrite dans la loi. L'al. 2 restera applicable aux autres signes distinctifs destinés aux personnes effectuant un service civil.

Art. 41, al. 3

Même si les OPC, 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 directives de l'organe d'exécution se limiteront toujours à garantir l'exécution ordinaire des prestations de service civil. La précision apportée à l'al. 2 indique que le CIVI sera également compétent pour les inspections en ce qui concerne les affectations du service civil dans les OPC, les cantons pouvant y être associés.

Art. 46, al. 1^{bis}

L'exonération de la taxe, qu'il est également prévu d'accorder aux OPC de cantons en sous-effectif et aux 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 à des interventions en cas d'événement ne pourraient pas être mises en œuvre si les recours déposés contre elles avaient un effet suspensif. La disposition en vigueur concernant les convocations et les transferts à des affectations d'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence sera étendue aux services d'instruction au sein d'OPC. Les art. 72 ss LSC s'appliquent en cas d'inobservation d'une convocation.

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

Les données personnelles relatives aux affectations de service civil sont gérées dans le système d'information du CIVI. Le projet prévoit que les données personnelles sensibles relatives à l'aptitude et à la capacité d'effectuer des prestations de service civil dans des OPC pourront également y être traitées. Cette disposition fait l'objet d'un nouvel al. 1^{bis}, let. b.

La LSC prévoit déjà la connexion en ligne des services compétents du DDPS en relation avec le traitement des demandes et l'extinction des obligations militaires (art. 80, al. 2, let. a et c, en vigueur). À l'avenir, cette connexion sera également autorisée dans le cadre de l'exécution de prestations de service civil dans la protection civile. Les flux de données seront automatisés via une interface numérique standardisée avec le SIPA. Le nouvel al. 2, let. a, ch. 2, et b, précise que les services cantonaux et communaux de la protection civile autorisés à traiter les données dans le SIPA seront également intégrés dans le traitement des données pour le déroulement concret des processus. Comme ces services traitent les données des personnes astreintes au service civil dans le SIPA pour des tâches de protection civile, la liste des tâches de ce dernier doit également être complétée (cf. le nouvel art. 13, let. q, loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS [LSIA]²⁵).

Les flux concrets de données et la logique de traitement seront réglés par voie d'ordonnance en fonction des tâches à accomplir (cf. art. 80, al. 4, LSC pour l'exécution du service civil incombant au CIVI et art. 186, al. 1 et 2, LSIA, dans la mesure où des données relatives à l'exécution des affectations de service civil dans la protection civile sont traitées dans le SIPA par d'autres services que le CIVI).

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 (let. c). Aux let. g et j, il faut en outre renoncer à mentionner les personnes astreintes au travail d'intérêt public, car celles-ci ne sont plus administrées.

5.2 Projet B: dispositions relatives au Service sanitaire coordonné, à la coordination des transports et aux points de rencontre d'urgence cantonaux ainsi que dispositions générales relatives à la protection civile

5.2.1 Loi 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)²⁶ se fonde actuellement sur 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. Il convient donc de mentionner clairement les tâches du SSC dans la LPPCi. Ces dernières correspondent matériellement à l'art. 1, al. 1, OSSC. La formulation de l'al. 2^{bis}, let. a, emploie la terminologie médicale: la formation universitaire désigne la formation médicale de base, la formation postgrade correspond à la spécialisation et la formation continue désigne la mise à jour des compétences et des savoirs professionnels tout au long de la vie (cf. l'art. 3 de la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales²⁷). La coordination de l'engagement concernant les 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. Des moyens militaires peuvent également intervenir dans le cadre d'événements concrets, ce qui nécessite une coordination avec les moyens civils. Le Conseil fédéral règle toujours les détails par voie d'ordonnance.

Le secrétariat de la coordination des transports dans l'éventualité d'événements 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. Comme celles du SSC, ces tâches seront mentionnées dans la LPPCi révisée.

Art. 9, al. 3^{bis} et 5

Les points de rencontre d'urgence sont exploités par les cantons et servent de premier lieu d'accueil à la population en cas de catastrophe, de situation d'urgence ou de grave pénurie. En cas d'événement, la population y reçoit des informations sur la situation. Les autorités et les forces d'intervention peuvent les utiliser pour la communication d'urgence. Ils ne sont mis en service qu'en cas d'événement.

²⁶ RS 501.31

²⁷ RS 811.11

Dans le cadre de son rôle de coordination en faveur des cantons, l'OFPP édicte des directives visant à uniformiser l'aspect des points de rencontre d'urgence dans toute la Suisse. Parmi les mesures mises en œuvre pour atteindre cet objectif, on peut citer l'identification des sites au moyen d'un logo commun, la gestion d'une plate-forme électronique et une harmonisation de la communication, de l'information et de la sensibilisation de la population. Les cantons ont la compétence d'édicter d'autres directives concernant l'usage de leurs points de rencontre d'urgence.

L'*al.* 5 a été complété dans le cadre du traitement parlementaire de la révision totale de la LPPCi. Il sera simplement reformulé de manière à le rendre plus compréhensible, sans modification matérielle.

Art. 12, al. 4

La révision totale de la LPPCi a offert la possibilité de créer de nouvelles organisations d'intervention spécialisées de la Confédération, pour compléter les équipes d'intervention éprouvées du DDPS, 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 ou chimiques (NBC). Il est prévu d'engager ces nouvelles organisations 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 population²⁸). La pratique a montré que les ressources existantes sont suffisantes pour couvrir les domaines d'intervention mentionnés et qu'il n'est pas nécessaire de créer d'organisation supplémentaire au niveau fédéral. 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, il convient d'ajouter, à l'art. 13, al. 1, la médecine d'urgence et la médecine de catastrophe à l'énumération des domaines dans lesquels l'OFPP assure la recherche et le développement en collaboration avec d'autres organes. Ces domaines comprennent 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). Concrètement, l'ajout vise à permettre la conclusion de contrats de formation et de recherche dans le domaine de la médecine d'urgence et de catastrophe.

Art. 22, al. 3^{bis}

Le SSC gère et coordonne déjà l'offre de formation universitaire, postgrade et continue dans le domaine de la médecine d'urgence et de la médecine de catastrophe (art. 12 OSSC). L'art. 22, al. 3^{bis}, indiquera explicitement dans la LPPCi que l'OFPP peut recourir à des tiers pour exécuter des mesures de formation universitaire, postgrade et continue, au sens de la gestion des besoins. L'OFPP pourra ainsi acquérir les prestations nécessaires auprès de tiers; cette disposition ne permet toutefois pas de transférer l'accomplissement des tâches ni de verser des subventions (indemnisations). Elle sera formulée de manière à pouvoir prendre également d'autres mesures, par exemple dans le domaine du développement de la protection de la population.

²⁸ RS 520.12

Les activités de recherche ne sont toutefois pas explicitement mentionnées. L'OFPP peut néanmoins acquérir des prestations de recherche en cas de besoin. L'art. 16 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation²⁹, qui mentionne explicitement la recherche contractuelle à l'al. 2, let. a, constitue une base spécifique à cet effet.

Art. 27, let. b

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

Art. 29, al. 2, let. b à c^{bis}

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 le nombre de jours de service correspondant à la durée d'une ER (art. 29, al. 2, let. b et c, LPPCi). Ce nombre correspond en règle générale à 124 jours de service (annexe 2 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires, OMi³⁰).

Selon le nouveau droit, les personnes déclarées inaptes au service militaire qui ont accompli moins de 166 jours de service d'instruction dans l'armée seront astreintes à servir dans la protection civile (let. c). Ce nombre de jours est calculé en fonction du nombre de jours de service d'instruction qu'accomplissent les militaires à l'échelon de la troupe: pour ces derniers, le service d'instruction compte 245 jours (art. 47, al. 1, let. a, OMi). S'ils en ont accompli moins de 166, il leur en reste donc au moins 80. Cela correspond au nombre total de jours de service effectués en moyenne par une personne incorporée dès le début dans la protection civile. Il apparaît donc justifié d'astreindre les personnes déclarées inaptes au service militaire à servir dans la protection civile dès lors qu'il leur reste au moins 80 jours de service à accomplir.

Pour les personnes astreintes au service civil libérées de manière anticipée, on se fondera également sur le nombre déterminant de jours de service civil accomplis selon la let. c. Les jours de service d'instruction déjà accomplis dans l'armée et les jours de service civil seront additionnés. Ne seront toutefois astreintes à servir dans la protection civile que des personnes atteintes dans leur santé pour lesquelles le service civil n'offre plus de possibilité d'affectation compatible avec leur état de santé (art. 11, al. 3, let. b, LSC). Il s'agit de personnes aptes à travailler dont les possibilités d'affectation dans la protection civile ne sont pas exclues d'emblée.

Les années de service déjà accomplies dans le cadre des obligations militaires et du service civil seront prises en compte dans le calcul de la durée de service restant à accomplir dans la protection civile.

Art. 31, al. 1 à 4 et 7, let. a

Al. 1, 2, 4 et 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 douze ans. Parallèlement, il est prévu de

²⁹ RS 420.1

³⁰ RS 512.21

pouvoir prolonger à nouveau la durée de l'obligation de servir dans la protection civile à quatorze ans si les effectifs de la protection civile ne sont plus garantis en raison d'une baisse du taux de recrutement³¹. Au cours des dernières années, le taux de recrutement de la protection civile a fortement diminué (cf. ch. 1.2). Le Conseil fédéral a déjà prolongé la durée du service de protection civile de douze à quatorze ans le 1^{er} janvier 2021 (art. 17 de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile, OPCi³²). Comme la LPPCi avait déjà été adoptée par le Parlement, il n'a été plus possible d'apporter les modifications nécessaires à la loi. Le projet prévoit donc de procéder à ces modifications et de fixer l'obligation de servir à quatorze ans au plus ou à 245 jours de service. L'art. 31, al. 7, let. a, sera abrogé. La fusion des al. 2 et 4 n'entraînera aucune modification matérielle mais simplifiera la forme et précisera que la durée déterminante pour la fin de l'obligation de servir dans la protection civile sera celle qui sera atteinte en premier. L'obligation de servir dans la protection civile prendra donc fin dès que 245 jours de service auront été accomplis, mais au plus tard au bout de quatorze années ou à l'âge de 38 ans. Ces trois conditions ne sont pas cumulatives, c'est-à-dire que l'obligation de servir prend fin dès que l'une d'entre elles est atteinte, indépendamment des deux autres. Les jours de service accomplis dans le cadre du service militaire seront pris en compte dans le calcul des 245 jours de service. Seront concernées les personnes déclarées inaptes après avoir accompli au maximum 165 jours de service dans l'armée et par conséquent astreintes à servir dans la protection civile (art. 29, al. 2, let. c P-LPPCi). Astreindre ces personnes à accomplir 245 jours de service dans la protection civile en plus des jours de service déjà accomplis constituerait une inégalité de traitement injustifiée par rapport à toutes les autres personnes astreintes. Dans la pratique, cette réglementation ne devrait pas faire perdre beaucoup de jours de service à la protection civile, étant donné que la moyenne des personnes astreintes effectuent environ 80 jours de service en comptant l'instruction de base et les cours de répétition, ce qui correspond aux jours de service restants des personnes visées à l'art. 29, al. 2, let. b.

Organisé conjointement avec l'armée, le recrutement peut avoir lieu jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle les conscrits atteignent l'âge de 24 ans (art. 9, al. 2, LAAM). Afin que toutes les personnes recrutées régulièrement puissent accomplir la durée totale de quatorze ans du service de protection civile, la fin de l'obligation de servir dans la protection civile à l'échelon de la troupe sera portée à l'âge de 38 ans. À l'échelon des cadres, elle demeurera fixée à 40 ans. Pour les personnes qui sont recrutées plus tard, notamment celles qui sont naturalisées après l'âge de 24 ans, l'obligation de servir dans la protection civile commence si tard qu'elles ne peuvent plus accomplir quatorze ans de service jusqu'à cette limite d'âge. La formulation «au plus de 14 ans» en tient compte.

L'*al. 4* est abrogé en raison de son regroupement avec l'*al. 2*.

Al. 3 et 7, let. a: conformément à l'art. 31, al. 7, let. a, LPPCi, en vigueur 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

³¹ Message du 21 novembre 2018 concernant la révision totale de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, FF 2019 515, p. 553

³² RS 520.11

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. Pour le début de l'obligation de servir dans la protection civile, il est donc prévu de ne plus faire référence à un âge précis, mais uniquement au début de l'instruction de base. Cette nouvelle réglementation sera complétée à l'art. 49, al. 1, P-LPPCi par une disposition prévoyant le début de l'instruction de base en règle générale dans un délai de deux ans à compter du recrutement et, pour les personnes recrutées après 24 ans, si possible l'année du recrutement (disposition déplacée de l'art. 49, al. 5, à l'art. 34, al. 1^{bis}). L'al. 7, let. a, peut par conséquent être abrogé.

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. Elle est déplacée en raison de son lien étroit avec le sujet. La nouvelle disposition prévoyant le début de l'instruction de base en règle générale dans les deux ans suivant le recrutement s'appliquera également aux personnes naturalisées ultérieurement (art. 49, al. 1, P-LPPCi). Il faudra, dans la mesure du possible, que ces personnes commencent l'instruction de base dans un délai d'un an après le recrutement mais au plus tard l'année où elles atteignent l'âge de 30 ans (art. 49, al. 1).

Art. 35, al. 3 et 4

L'al. 3 est abrogé en raison de la suppression de la réserve de personnel (cf. art. 99a). Il est prévu d'enregistrer les personnes astreintes résidant à l'étranger dans le SIPA. En cas de retour en Suisse, elles seront convoquées au recrutement ou à d'autres services.

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

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

La taxe d'exemption de l'obligation de servir sera calculée en tenant compte de 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 qui sont encore assujetties à cette taxe. La disposition s'appliquera également aux 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 sera complété en conséquence. Il n'y aura pas de changement sur le plan matériel. Il va de soi qu'aucun jour de service ne sera décompté pour les personnes astreintes qui sont de toute façon exemptées de la taxe d'exemption (p. ex. les femmes, les étrangers effectuant un service de protection civile volontaire) ou pour les personnes qui ne sont plus assujetties.

Art. 45, al. 2

L'OFPP continuera d'édicter 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 sera donc maintenue. Il n'est

pas prévu d'édicter une ordonnance d'office sur le sujet. La norme de délégation inscrite à l'art. 45, al. 2, sera donc supprimée et le libellé adapté. Cela n'entraîne aucun changement dans la pratique.

Art. 46, al. 4

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

Art. 47, al. 4

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

Art. 49, al. 1, 1^{bis}, 1^{quater}, 4 à 6

Al. 1: l'instruction de base confère aux personnes astreintes les qualifications nécessaires pour exécuter leurs tâches de protection civile 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 quatorze ans, il faudrait ramener cet âge à 23 ans (cf. art. 31, al. 7, let. a, LPPCi). Mais 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 déjà 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 vise à simplifier et à uniformiser les dispositions relatives à l'accomplissement de l'instruction de base. Elle prévoit que toutes les personnes astreintes doivent l'entamer dans un délai de deux ans à compter du recrutement. Par ailleurs, toutes les personnes astreintes à servir dans la protection civile devront commencer l'instruction de base au plus tard l'année où elles atteignent l'âge de 30 ans. Cela permettra d'éviter que des personnes recrutées à l'âge de 24 ans à qui aucune place d'instruction n'a été attribuée directement soient exemptées de l'obligation de servir dans la protection civile faute d'avoir suivi l'instruction de base, comme cela peut arriver avec le droit actuel.

L'al. 1^{bis} réglera le début de l'instruction de base pour les personnes qui sont astreintes au service de protection civile après leurs 24 ans révolus. En font partie les personnes naturalisées ultérieurement ainsi que celles qui n'ont pas encore accompli l'ER à ce moment-là.

L'al. 1^{quater} prévoit qu'une prolongation du délai pour commencer l'instruction de base ne pourra être autorisée que pour des raisons imprévisibles, par exemple un accident, une longue maladie ou une situation comme celle de l'année 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 la démission du personnel chargé de l'instruction dans les cantons ne seront pas considérés comme des raisons imprévisibles.

Al. 4: aujourd'hui déjà, les cantons peuvent 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 civile 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 astreintes à servir dans la protection civile. La disposition est donc étendue aux personnes astreintes qui ont déjà accompli une ER. Il appartiendra aux cantons de reconnaître l'équivalence d'une formation. Il n'existera aucun droit à la dispense de l'instruction de base. Les dispositions d'exécution relatives aux formations considérées comme équivalentes seront édictées par voie d'ordonnance.

L'al. 5 est déplacé à l'art. 34, al. 1^{bis}, en raison de son lien avec le sujet et peut être abrogé ici.

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

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

L'OFPP continuera à fixer, en collaboration avec les cantons, les objectifs et 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 sera donc maintenue. Il n'est pas prévu d'édicter une ordonnance d'office sur le sujet. La norme de délégation inscrite à l'art. 54, al. 5, let. a, sera donc supprimée et le libellé adapté. Dans la pratique, il n'y a pas de changement. L'art. 54, al. 5, let. b, sera 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 OPCi. Il n'est pas prévu d'autre réglementation au niveau de l'ordonnance d'office. 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 d'autre réglementation au niveau d'une ordonnance d'office. Une directive de l'OFPP définit la procédure d'homologation des composants soumis aux essais. Cette procédure a fait ses preuves et sera 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 d'autre réglementation au niveau d'une ordonnance d'office. La norme de délégation peut donc être abrogée.

Art. 91, al. 1, let. d

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

Art. 93, al. 3

La conservation et la destruction des données des personnes astreintes est déjà réglée à l'art. 17, al. 4^{quinquies}, LSIA. L'al. 3 sera abrogé afin d'éviter toute contradiction.

5.2.2 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). La LAAM dispose que 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 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.

Le projet vise donc à libérer les recrues susmentionnées non seulement de l'armée mais aussi de leurs obligations militaires. En tant que personnes astreintes à servir dans la protection civile, elles continueront de payer la taxe d'exemption. La disposition de l'art. 49, al. 3, LAAM permettant au Conseil fédéral de prévoir un accomplissement ultérieur de l'ER sera maintenue pour les sportifs, les femmes, les personnes naturalisées, les Suisses de l'étranger et d'autres cas exceptionnels.

5.2.3 Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS

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 introductive

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

Art. 75 Phrase introductive

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

6 Conséquences

6.1 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 dans 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 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 pourra fournir moins de 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.

6.2 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, au sein de la protection civile d'un canton en sous-effectif, à des interventions 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 y aura moins de jours de service disponibles pour des services dans les autres domaines d'activité de la liste mentionnée à l'art. 4, al. 1, LSC.

6.3 Conséquences sanitaires et sociales

Les conséquences sanitaires et sociales sont les mêmes que pour les cantons et les communes (cf. ch. 6.2).

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les art. 57, al. 2, 58, al. 2, 59, al. 1, 60, al. 1, et 61 Cst.

L'art. 59 Cst. règle l'obligation de servir dans l'armée. L'al. 1 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 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 son obligation de servir sous forme de service personnel (cf. art. 1 LTEO). La protection civile 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 en ce qui concerne les obligations militaires (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 complètement les formes d'obligation de servir en ce qui concerne le service civil et la protection civile.

Le 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 dans la protection civile n'est possible qu'en cas de sous-effectif et ne concerne qu'une partie des jours de service de la 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. Par ailleurs, le droit d'effectuer un service civil de remplacement inscrit dans la Constitution n'est pas affecté par toutes les mesures.

Le Conseil fédéral soumet l'affaire au Parlement en proposant une révision partielle de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile scindée en deux projets ayant un lien matériel étroit et un but identique. La Constitution permet de procéder de cette manière pour autant que le lien entre les deux projets proposés ne crée pas de dépendance matérielle étroite et que les deux projets puissent exister séparément.

Étant donné que les projets A et B peuvent exister indépendamment l'un de l'autre, il n'y a pas de dépendance matérielle substantielle. La séparation en deux projets ne pose donc pas de problème du point de vue constitutionnel.

7.2 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).

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet concerne des 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).

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni de crédits d'engagement ou de plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

7.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit pas de nouvelles subventions.

7.6 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 projet prévoit les nouvelles délégations de compétences législatives suivantes:

- art. 6, al. 2^{bis} et 2^{ter}, LPPCi (projet B)
- art. 36, al. 6, LPPCi (projet A)
- art. 36a, al. 3, LPPCi (projet A)
- art. 49, al. 4, LPPCi (projet B)
- art. 7a, al. 4, LSC (projet A)
- art. 22, al. 3, LSC (projet A)

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

7.7 Protection des données

Le projet prévoit diverses modifications des bases légales du SIPA et du système d'information du service civil. Celles-ci sont conformes aux exigences de la protection des données.

Vue d'ensemble des données employées dans le message

Citation, référence	Source, déduction, hypothèses	Dernière mise à jour	Remarques
p. 8: effectif nécessaire de la protection civile	Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+	2016	Confirmé dans le rapport sur l'alimentation (partie 1) du 30.06.2021, p. 14. La révision actuelle prévoit de vérifier l'effectif nécessaire à l'entrée en vigueur du projet.
p. 8: effectif réel et chiffres du recrutement dans la protection civile	SIPA	1/2024	Le SIPA est régulièrement mis à jour.
p. 8: nombre total de conscrits, taux de recrutement	Rapport sur l'alimentation (partie 1), p. 16 ss	6/2021	
p. 9: prévisions de l'effectif réel de la protection civile pour 2030	Calcul sur la base des valeurs actuelles pour l'effectif réel et le recrutement	2024	
p. 11: admissions au service civil	Statistiques du CIVI	2023	Les statistiques sont mises à jour chaque année.